

ARAF

Autorité de régulation des activités ferroviaires



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2012



Sommaire

I - LES MISSIONS ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITÉ
05

II - LE DÉVELOPPEMENT DES TRAFICS ET DE LA CONCURRENCE
19

III - L'ACCÈS AU RÉSEAU
27

IV - LA TARIFICATION DES PRESTATIONS MINIMALES
38

V - LES GARES DE VOYAGEURS
42

VI - LES AUTRES INFRASTRUCTURES DE SERVICES
53

ANNEXES	58
Glossaire	59
Les principaux avis et décisions	62
Les principaux textes ferroviaires	63

Article L2131-2 du Code des transports

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires établit chaque année un rapport d'activité qui porte à la fois sur l'application des dispositions relatives à l'accès au réseau ferroviaire et à son utilisation, sur l'instruction des réclamations et sur l'observation de l'accès au réseau. Ce rapport rend compte des investigations menées par l'autorité et évalue les effets de ses décisions sur les conditions d'accès au réseau ferroviaire et sur les conditions de son utilisation. Il comporte toutes recommandations utiles. Il est adressé au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.

Édito



*Député des Yvelines de 1993 à 2010,
maire de Chanteloup-les-Vignes de 1983 à 2009,
Conseiller général et Vice-Président du Conseil général des Yvelines
de 1988 à 1994, il a été Président de la Communauté des 2 Rives de Seine
jusqu'en décembre 2012, Pierre CARDO a été nommé président de l'ARAF,
par décret du Président de la République du 20 juillet 2010.*



*Pour l'Autorité, l'année
2012 aura été marquée
par la disparition de
Claude MARTINAND
qui, à mes côtés et au
sein du collège, a été une
personnalité essentielle
à nos travaux.
Je salue ici l'homme et ses
qualités intellectuelles qui
resteront irremplaçables.
Ce rapport annuel est
dédié à sa mémoire.*

Présenter le bilan d'une année de travail en un document est toujours un exercice réducteur. En le feuilletant, je mesure les avancées de notre doctrine depuis nos premiers avis et décisions et le chemin qui reste à parcourir pour contribuer à une plus grande efficacité du système ferroviaire.

Au cours de l'année 2012, riche en actualités, l'Autorité aura été auditionnée par des missions parlementaires, le Conseil économique, social et environnemental, des députés et des sénateurs, des parlementaires européens, la Commission européenne et l'Association des Régions de France. Toutes ces rencontres ont été l'occasion d'expliciter nos missions, d'exposer nos travaux et d'apporter notre expertise sur l'évolution du système ferroviaire.

J'en profite pour souligner et saluer le travail réalisé avec nos homologues européens en particulier sur la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire, sur la mise en œuvre des corridors européens de fret et sur la tarification des infrastructures ferroviaires.

Au-delà de ces contacts permanents, nous avons souhaité faire partager nos travaux, nos interrogations et nos réflexions aux acteurs du ferroviaire par le lancement de consultations publiques qui ont connu, et je m'en réjouis, une forte mobilisation. Je remercie celles et ceux qui ont bien voulu y participer et ont contribué à notre meilleure connaissance des problématiques que nous avons à traiter.

L'annonce d'une réforme ferroviaire par Frédéric CUVILLIER, notre Ministre chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, et la communication attendue d'un 4^{ème} paquet ferroviaire par la Commission européenne auront marqué l'année 2012, tout comme la publication à la mi-décembre de la directive sur l'espace ferroviaire unique européen (refonte du 1^{er} paquet ferroviaire).

Les missions confiées par le Ministre des transports, à l'automne dernier, à Jean-Louis BIANCO et Jacques AUXIETTE seront, sans nul doute, une contribution essentielle à la préparation du projet de loi que le gouvernement souhaite déposer devant le Parlement.

L'Autorité a fait part de ses réflexions et propositions à cette mission tant sur l'évolution envisagée de l'organisation ferroviaire que sur le rôle de la régulation ferroviaire dans ce contexte, forte de l'indépendance que lui a accordée le législateur et de l'expertise acquise depuis sa création.

Je souhaite qu'à la lecture de ce rapport, chaque lecteur puisse apprécier la nature de nos travaux, la qualité de l'expertise de l'Autorité et qu'elle facilite la compréhension du cheminement ferroviaire que nous traçons, au service de son développement.

Pierre CARDO
Président de l'ARAF

Interview

du Président

“ Je veux une Autorité
à l’écoute des acteurs
du ferroviaire ”



Pouvez-vous nous donner les raisons de l'existence d'une régulation ferroviaire ?

Le transport ferroviaire est une composante de la libre circulation des personnes et des marchandises. Depuis 1991, l'Europe s'est engagée dans une politique commune des transports dont la dimension ferroviaire a été d'emblée considérée comme centrale. Depuis 2003, le transport ferroviaire s'ouvre progressivement à la concurrence, d'abord le fret ferroviaire, puis le transport international de voyageurs. C'est pour veiller à l'équité de cette concurrence naissante que l'ARAF a été créée par la loi, en décembre 2009. Mais l'Autorité est aussi là pour contribuer à une gestion efficace des infrastructures ferroviaires, au bénéfice de tous : entreprises ferroviaires, autorités organisatrices, clients et usagers. Il s'agit là de réguler l'action de RFF par un jeu d'incitations à une plus grande maîtrise des coûts et à une meilleure performance. N'oublions pas que le système ferroviaire fait appel à d'importantes contributions publiques et qu'il est en concurrence avec les autres modes de transport.

Quel bilan tirez-vous de votre action après deux ans et demi d'existence ?

Dès son installation, le collège s'est engagé dans un cycle d'auditions afin de mieux appréhender les enjeux du secteur ferroviaire. Il a dû émettre ses premiers avis à peine quelques semaines après sa création. Tout était à créer, nous avons pu nous inspirer de l'expérience de nos homologues européens, des autres autorités sectorielles françaises et de l'Autorité de la concurrence. Nous avons déjà réglé plusieurs différends et émis de multiples avis sur des textes réglementaires qui nous ont été soumis. Je crois qu'à travers eux, nous avons pu convaincre de notre expertise, de notre indépendance et de notre équité. Je mesure l'étendue de notre tâche ; il nous faut encore accumuler bon nombre de données et poursuivre nos analyses tant au plan juridique qu'économique pour parfaire notre connaissance du secteur et pour agir avec toute l'objectivité requise.

Vous avez lancé plusieurs consultations publiques. Votre expertise en interne n'était-elle pas suffisante ?

Nous ne devons pas prendre nos décisions seuls, enfermés dans une tour d'ivoire. Je veux une Autorité à l'écoute des acteurs du ferroviaire. Les consultations publiques leur permettent d'apporter leur éclairage sur des sujets techniques. Elles ont reçu un accueil très favorable et je m'en félicite. C'est le signe d'une attente forte du secteur. Nous avons examiné avec attention toutes les contributions et nos décisions montrent que nous en tenons compte. Écoute et indépendance ne sont pas antinomiques.

Que pensez-vous de la situation économique de notre système ferroviaire ?

Indubitablement, on ne peut qu'être inquiet de l'envolée de l'endettement du gestionnaire d'infrastructures alors que les besoins, notamment en matière de renouvellement du réseau, subsistent. D'autre part, la crise économique subie actuellement par nos entreprises ne nous permet pas une hausse trop importante des redevances ferroviaires. Il faut donc jouer sur d'autres leviers : augmenter la productivité du capital en permettant un meilleur usage du réseau, ce qui impose en particulier de sortir de la crise des sillons. Une plus grande maîtrise des coûts d'entretien et de renouvellement du réseau est nécessaire.

L'état du réseau ferroviaire vous paraît-il préoccupant ?

L'Autorité avait exprimé, dès son avis sur le document de référence du réseau 2012, ses préoccupations à propos de l'état du réseau, de la programmation trop morcelée des travaux et des carences des processus d'allocation des capacités. Cela nuit à la fiabilité des sillons et entraîne nombre perturbations au détriment notamment du fret. L'effort de renouvellement du réseau, important sur les cinq dernières années, doit être poursuivi, voire intensifié pour revenir à un état satisfaisant. Le rapport de la Cour des comptes paru en juillet 2012 est très éclairant à ce sujet. Mais, d'un autre côté, on constate une saturation du réseau qui ne semble pas pouvoir supporter plus de travaux, sauf à dégrader trop fortement l'exploitation des trains. L'équilibre sera difficile à trouver.

Que pensez-vous de la situation du fret ferroviaire en France ?

La part du fret ferroviaire n'a cessé de se dégrader et ceci depuis des décennies. Pour beaucoup, la chute des trafics ces dix dernières années signifie l'échec de l'ouverture à la concurrence. Je conteste cet amalgame. D'ailleurs, en 2011, le fret ferroviaire a repris des parts de marché en même temps que les nouveaux entrants voyaient leur positionnement conforté. En 2012, le fret ferroviaire subit la crise économique, mais conserve globalement ses parts de marché. N'oublions pas non plus que la fiabilité des sillons n'est pas toujours au rendez-vous et que cette situation dissuade des chargeurs de se tourner vers le ferroviaire. Il y a des marges de manœuvre, et c'est peu de le dire, pour offrir une meilleure qualité de service.

Même si l'on se plaît à souligner leurs différences, l'exemple d'autres pays européens est là pour nous montrer que la situation n'est pas irréversible. Nous pouvons renverser cette tendance en encourageant les initiatives locales et les opérateurs ferroviaires de proximité. Des liens commerciaux sont à nouer et une complémentarité à trouver avec les entreprises ferroviaires qui ont un savoir-faire sur les longues distances.

Avez-vous des propositions à faire dans la réforme ferroviaire projetée ?

Tout d'abord je rappelle que toute réforme législative est de la compétence du Gouvernement et du Parlement. L'annonce d'une réforme le 30 octobre dernier par Frédéric CUVILLIER a bien évidemment retenu toute notre attention. La nomination de MM. AUXIETTE et BIANCO par le Ministre des transports et les auditions auxquelles ils nous ont conviés nous ont permis d'exposer nos constats et nos propositions pour une plus grande efficacité du ferroviaire.

Quel renforcement éventuel vous paraîtrait nécessaire pour renforcer le rôle du régulateur, dans la perspective de la réforme ferroviaire ?

C'est d'abord un cadre propice à la régulation qui est à construire par le biais de la réforme. Nous devons être exigeants sur la séparation des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructures. Notre expérience des règles de séparation comptable des activités de la SNCF nous a rendus dubitatifs sur la solidité des « murailles de Chine ». Nous devons également veiller à ce que les situations d'asymétrie d'informations ne soient pas aggravées. A quoi sert de renforcer la focale du régulateur, si le mur reste opaque ! Il est donc indispensable que le renforcement du régulateur ne serve pas de prétexte à une gouvernance qui n'écarterait pas les suspicions des acteurs. Mais surtout la réforme ferroviaire est l'occasion de mettre en place un modèle de régulation pluriannuelle incitant à une plus grande maîtrise des coûts et à une plus grande performance. C'est indispensable si l'on veut juguler la dérive financière du système. L'Autorité est prête à jouer son rôle dans ce domaine, comme dans d'autres. Nos propositions vont dans ce sens.

Vos homologues européens ont-ils des problématiques similaires aux vôtres ?

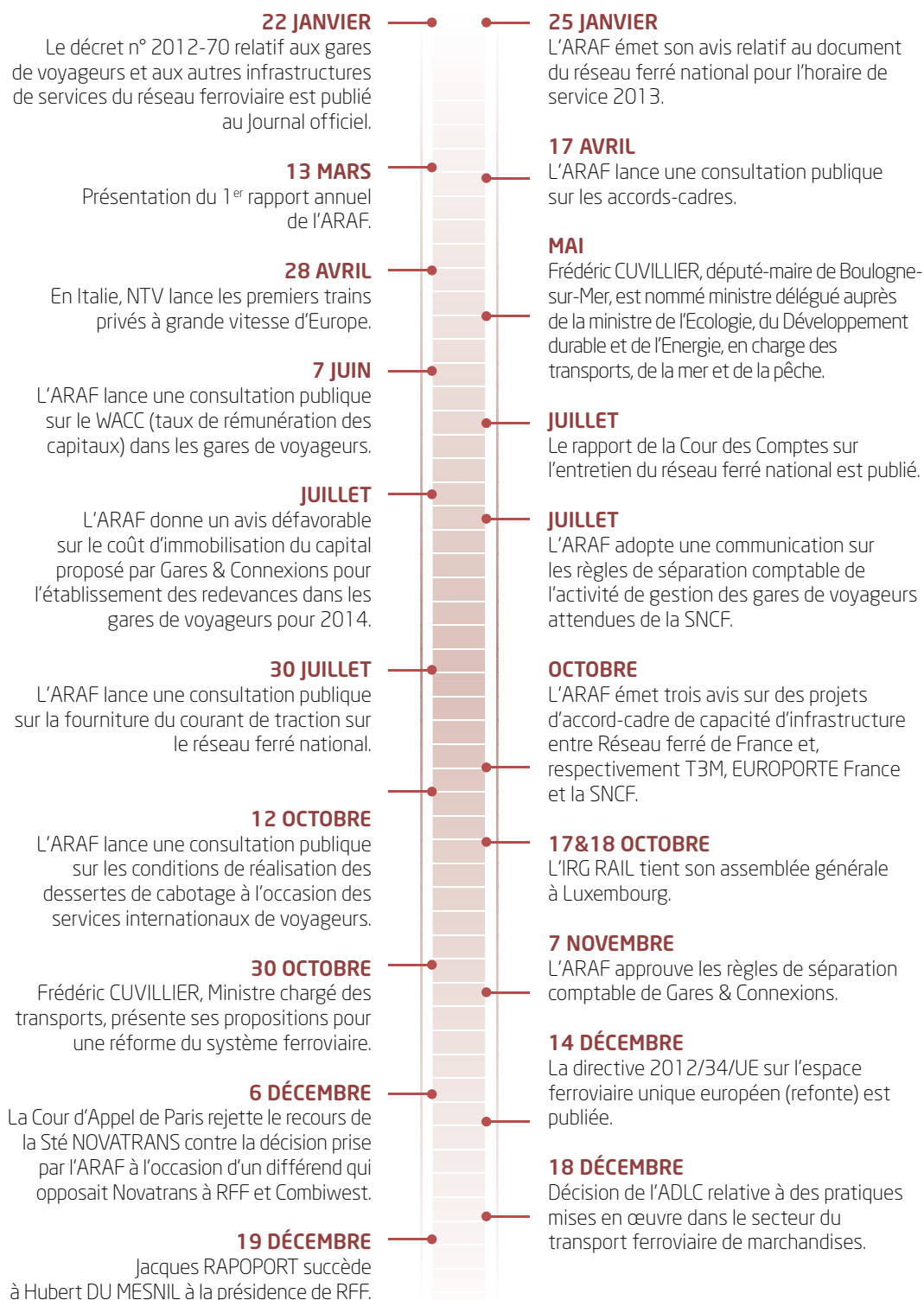
Nous avons des sujets communs dans le cadre de la législation européenne et notamment à propos de l'élaboration du 4^{ème} paquet ferroviaire ou en matière de politique européenne des transports pour les corridors de fret et le cabotage pour les transports de voyageurs. Si les réseaux ferroviaires présentent des différences de taille et de gouvernance, nous avons des problématiques communes, comme par exemple, la tarification des infrastructures ou le lien entre la gestion du réseau et les exploitants de transport ferroviaire. Nos contacts avec nos homologues européens sont multiples, que ce soit dans le cadre du groupe d'échange constitué autour de la Commission européenne ou au sein d'IRG-Rail.

Quels sont vos prochains travaux ?

Je voudrais tout d'abord rappeler quelques travaux récents. Outre notre avis sur le document de référence du réseau et la tarification pour 2014, nous nous sommes prononcés sur les conditions dans lesquelles une entreprise ferroviaire peut effectuer des dessertes intérieures, dites de « cabotage », à l'occasion d'un service international de transport de voyageurs. Nous allons poursuivre nos travaux, notamment sur la séparation comptable des activités de la SNCF, sur le coût complet du réseau ferroviaire, sur le modèle de tarification des infrastructures, sur le modèle de coût des trains à grande vitesse...

En matière contentieuse, le collège va également statuer sur plusieurs demandes de différends, ainsi que sur les manquements constatés dans le cadre de procédures de sanction qui concernent l'accès aux infrastructures de service. Après l'organisation de notre premier séminaire économique en mai, nous recevrons l'ensemble de nos homologues européens, en juillet prochain, avec la Commission européenne pour deux journées d'échanges. Sans oublier la poursuite de nos travaux au sein d'IRG-RAIL notamment sur les corridors de fret, la tarification et sur le 4^{ème} paquet ferroviaire. Bref, comme vous pouvez le constater, l'année 2013 sera encore une année dense pour l'Autorité.

Faits marquants de l'année ferroviaire 2012





Les **missions** et le **fonctionnement** de l'Autorité



1/ Ses missions et ses pouvoirs

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) est une autorité publique indépendante créée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, afin de « concourir au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire ». Elle doit notamment veiller à ce que les différentes entreprises ferroviaires accèdent, de manière équitable et non discriminatoire, au réseau ferroviaire et aux prestations associées.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires agit au nom de l'Etat, sous le contrôle du Parlement et du juge.

L'ARAF assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et s'assure de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires avec leurs contraintes propres. Elle peut, après avoir procédé aux consultations appropriées, faire toute recommandation relative au fonctionnement du secteur, à l'égard du gouvernement comme des acteurs du secteur.

L'ARAF émet des avis sur les dispositions régissant le fonctionnement du secteur ferroviaire. Ces avis portent notamment sur :

- **les projets de textes réglementaires** relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire ;
- **les documents de référence des réseaux (DRR)**, qui rassemblent l'ensemble des « règles du jeu » économiques, techniques et administratives pour l'accès aux différents réseaux ;
- **les redevances d'infrastructure (péages) acquittées par les entreprises ferroviaires** pour utiliser le réseau ferroviaire ; ces redevances ne peuvent entrer en vigueur qu'après un avis conforme de l'ARAF au regard des principes et des règles de tarification tels qu'ils résultent notamment de la législation ;
- **la nomination ou la cessation anticipée** des fonctions du directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations qui, actuellement au sein de la SNCF, assure ces fonctions pour le compte de RFF.





L'ARAF est chargée du règlement des différends qui peuvent apparaître à l'occasion de l'exercice du droit d'accès au réseau et aux prestations associées, notamment entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure. L'ARAF doit également émettre un avis sur les décisions de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire qui seraient jugées discriminatoires par un acteur.

Elle s'assure, à la demande de l'autorité compétente ou des entreprises concernées, du caractère principalement international d'un service de transport ferroviaire de voyageurs mis en place entre la France et d'autres pays européens dans le cadre de l'ouverture à la concurrence permise depuis décembre 2009.

Elle se prononce également sur l'existence d'une éventuelle atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public résultant d'opérations de cabotage réalisées à l'occasion d'un service international de voyageurs.

Pour lui permettre d'assurer ses missions pleinement, l'ARAF dispose de larges pouvoirs, octroyés par la loi :

- **des pouvoirs d'investigation étendus,** notamment en matière d'accès aux comptes ; à cet effet, les agents assermentés de l'Autorité peuvent recueillir des informations, procéder à des enquêtes, des contrôles et des saisies et constater par procès-verbal des infractions entrant dans le champ d'application des compétences de l'Autorité ;
- **un pouvoir réglementaire supplétif** permettant de préciser les dispositions régissant les conditions de raccordement au réseau ferroviaire, les conditions techniques et administratives d'accès au réseau et de son utilisation, les conditions d'accès aux services présentant un caractère de fonctionnalités essentielles et leur conditions d'utilisation, les périmètres de chacune des activités comptablement séparées au sein de l'opérateur historique, les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées et les principes déterminant les relations financières entre ces activités ;
- **des pouvoirs de sanction des manquements constatés,** soit à l'occasion d'une saisine, soit à sa propre initiative : elle peut prononcer des amendes allant jusqu'à 5% du chiffre d'affaires du contrevenant et restreindre l'accès à l'infrastructure.

RÈGLEMENT DE DIFFÉRENDS : COMMENT SAISIR L'AUTORITÉ ?

Le Greffe de l'Autorité, dépendant de la Direction juridique est à la disposition de tout demandeur souhaitant saisir l'ARAF en règlement de différend, afin de lui fournir les informations nécessaires au bon déroulement de la procédure.

Qui peut saisir l'ARAF ?

Toute personne autorisée à demander des capacités d'infrastructure ferroviaire ou tout gestionnaire d'infrastructure peut saisir l'Autorité de régulation des activités ferroviaires dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire.

Sur quels différends ?

Le différend doit porter sur l'accès au réseau ferré national ou aux lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées, y compris les lignes d'accès aux ports et aux terminaux desservant ou pouvant desservir plus d'un utilisateur final.

Le code des transports donne une liste, non exhaustive, de huit sujets sur lesquels peut porter le différend, étant précisé que tout litige portant sur l'accès au réseau rentre dans les compétences de l'Autorité :

- Le contenu du document de référence du réseau ;
- La procédure de répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires et les décisions afférentes ;
- Les conditions particulières qui lui sont faites et les redevances à acquitter en application de la tarification ferroviaire ;
- L'exercice du droit d'accès au réseau ;
- La surveillance exercée en matière de sécurité ferroviaire ;
- La fourniture des prestations minimales, complémentaires ou connexes liées à l'infrastructure ainsi qu'à l'accès aux infrastructures de services, y compris les gares ;
- L'exécution des accords-cadres et des contrats d'utilisation de l'infrastructure ;
- La création de services intérieurs de transport de voyageurs effectués lors d'un service international de transport de voyageurs (cabotage).

Selon quelle forme juridique ?

Le Ministère d'avocat n'est pas obligatoire devant l'ARAF et la procédure est gratuite, afin de rendre sa saisine accessible à toute entreprise.

Le règlement intérieur de l'Autorité (consultable sur le site) qui organise les différentes étapes de la procédure prévoit que la saisine est adressée en langue française au siège de l'Autorité, en autant d'exemplaires que de parties plus trois exemplaires, soit par envoi recommandé avec avis de réception, soit par dépôt contre délivrance d'un récépissé.

La saisine décrit les faits qui sont à l'origine du différend, les moyens invoqués et le contenu précis des demandes.

La procédure de règlement des différends devant l'Autorité

La procédure de règlement des différends suit des règles procédurales très strictes, fixées en partie par la loi, en partie par la jurisprudence applicable aux différentes autorités sectorielles. Le but est de garantir aux parties un « procès équitable », notamment en respectant le principe dit « du contradictoire ». Le respect de ce principe est contrôlé par la Cour d'Appel de Paris qui annulerait une décision de l'Autorité qui se fonderait sur des éléments non soumis au contradictoire.

Le Greffe est joignable au 02 43 20 64 65 et par mail à greffe@regulation-ferroviaire.fr

2/ Le collège et son activité

Le collège est l'organe décisionnel de l'ARAF. Il définit les grandes orientations de l'Autorité. Il adopte ses décisions et ses avis à la majorité des membres présents, sous réserve de la présence effective d'au moins quatre membres du collège. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le collège est constitué de sept membres, dont son président, choisis pour leurs compétences en matière ferroviaire, économique ou juridique, ou pour leur expertise en matière de concurrence.

Quatre membres du collège, dont le président, sont nommés par le gouvernement. Les trois autres membres sont désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le président du Conseil économique, social et environnemental.

Composition du 1^{er} collège



Assis de gauche à droite : Claude MARTINAND, Pierre CARDO.

Debout de gauche à droite : Henri LAMOTTE, Jacques BERNOT, Jean PUECH, Dominique BUREAU, Daniel TARDY.



Pierre CARDO,
président,
dont le mandat s'achèvera en juillet 2016 ;



Claude MARTINAND,
désigné par le Gouvernement,
décédé en juin 2012 ;



Jacques BERNOT,
désigné par le président du Sénat, dont le mandat
est arrivé à échéance ;



Jean PUECH,
désigné par le Gouvernement,
dont le mandat est arrivé à échéance ;



Dominique BUREAU,
désigné par le président de l'Assemblée nationale,
dont le mandat s'achèvera en juillet 2014 ;



Daniel TARDY, désigné par le président du Conseil
économique, social et environnemental, dont le mandat
s'achèvera en juillet 2016.



Henri LAMOTTE,
désigné par le Gouvernement,
dont le mandat s'achèvera en juillet 2014 ;

Afin de garantir leur indépendance, les membres du collège ne sont pas révocables. Leur mandat est de six ans et n'est pas renouvelable. Ils ne peuvent détenir, directement ou indirectement, d'intérêts dans une entreprise du secteur du transport ferroviaire, ni délibérer dans un affaire dans laquelle ils ont ou ont eu un intérêt au cours des trois années précédant la délibération.

Le collège est renouvelé par tiers tous les deux ans. Afin de permettre ce fonctionnement, à la création de l'ARAF, le président a été nommé pour six ans et la durée du mandat des autres membres a été fixée par tirage au sort à deux, quatre ou six ans.

Composition du collège en juillet 2012



Assis de gauche à droite Anne BOLLINET, Pierre CARDO.
Debout de gauche à droite : Michel SAVY, Jean-François BENARD, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Daniel TARDY.

Le collège a été renouvelé en juillet 2012 avec la nomination de trois nouveaux membres :



Anne BOLLINET,
inspectrice générale des finances, qui a été désignée par le Président du Sénat en remplacement de Jacques BERNOT pour un mandat de six ans.



Jean-François BENARD,
procureur général honoraire près de la Cour des comptes, a été nommé par le gouvernement en remplacement de Claude MARTINAND pour quatre ans.



Michel SAVY,
professeur des universités, a été nommé par le gouvernement en remplacement de Jean PUECH pour un mandat de six ans.

L'ACTIVITÉ DU COLLÈGE

Au cours de l'année 2012, le collège a tenu 35 séances. Il a procédé à 22 auditions d'acteurs du secteur ferroviaire et adopté 20 avis et décisions, tous votés à l'unanimité. Il a également effectué plusieurs visites sur site.

Le collège de l'Autorité s'est ainsi rendu, en mai 2012, dans l'Est de la France, sur un chantier de renouvellement des voies avec l'utilisation d'un train-travaux dénommé suite rapide. Il a complété cette visite en se rendant sur la plate-forme logistique de Lérrouville (Meuse) où sont assurées d'importantes opérations de tri à plat.

35 séances

20 avis et décisions

22 auditions

4 consultations publiques



LES 4 ÉTAPES D'UN CHANTIER DE SUITE RAPIDE

1. Le dégarnissage : l'engin soulève la voie et extrait l'ancien ballast. La partie récupérable est redéposée sous la voie, le ballast non récupérable est chargé dans des wagons situés à l'avant de la machine.

2. La pose : les attaches des rails sont retirées pour pouvoir écarter les anciens rails de la voie. Les vieilles traverses sont retirées et remplacées par des traverses en béton. Les rails neufs sont mis en place, fixés sur les traverses et soudés entre eux.

3. Le relevage : la voie est remise à niveau par des relevages successifs précis. Le ballast est déversé puis la voie est positionnée avant que le ballast ne soit profilé.

4. La libération : le rail est amené à une température comprise entre 20 et 32°C. Il s'agit de la préparation des rails aux efforts de dilatation et de traction qu'il subit en permanence lors des variations de température.

Le collège a visité en juin 2012 le centre opérationnel de SNCF Voyages pour une présentation du « revenue-management » effectué pour optimiser les ventes des billets par une gestion fine des capacités offertes. Ce procédé dérive du Yield management, inventé aux Etats-Unis, à la fin des années 1970, au moment de la déréglementation du transport aérien.

Le collège s'est rendu, en septembre 2012, au siège des Chemins de Fers Fédéraux à Berne. Cette rencontre avait pour thèmes principaux l'organisation ferroviaire Suisse, la mise en œuvre du cadencement et une présentation des « routes roulantes », la version suisse de l'autoroute ferroviaire, où les wagons qui portent les camions sont équipés de petites roues ce qui permet d'utiliser le gabarit des tunnels existants.

La visite s'est poursuivie à Bâle par une présentation de la plate-forme multi-modale gérée par CFF Cargo SA.



LE CADENCEMENT EN SUISSE

Initié dans les années 1970, le cadencement du réseau ferroviaire suisse a été mis en place dès 1982 et a trouvé son essor à l'achèvement en décembre 2004 du projet « Rail 2000 ». Le cadencement proposé en Suisse résulte d'une logique très aboutie de planification horaires/matériels roulants/infrastructures. Cet aboutissement est particulièrement exemplaire dans l'organisation des correspondances, non seulement entre les trains dans les nœuds ferroviaires, mais plus généralement entre les trains et les autres modes de transport collectif (bus, cars et bateaux).

3/ Les services de l'Autorité

Les missions dévolues à l'ARAF imposent le recours à un niveau élevé d'expertise dans le domaine ferroviaire, mais aussi dans celui de l'économie des transports, de l'audit financier et juridique.

Les agents proviennent d'univers professionnels variés (entreprises, cabinets d'audit, bureaux d'étude, universités, autres régulateurs...) et sont recrutés avec un très haut niveau de formation et de technicité.

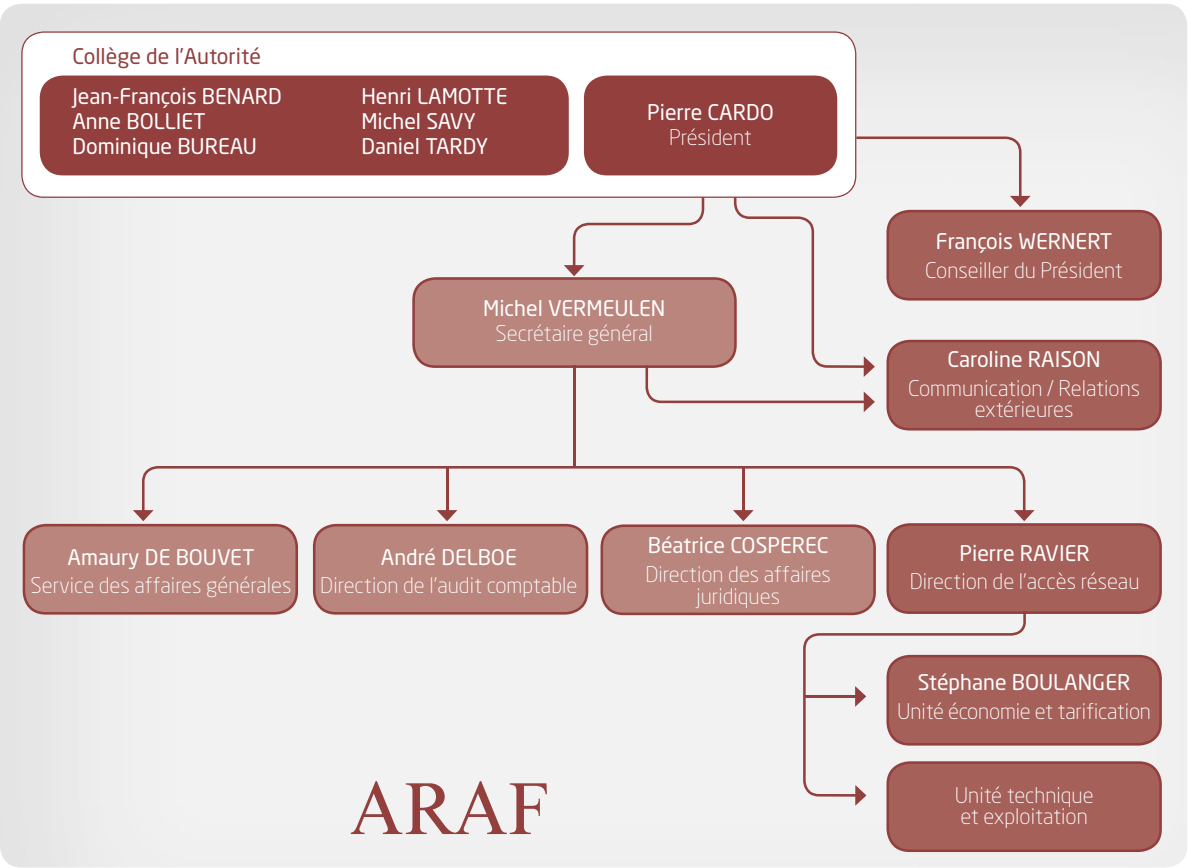
Les services de l'ARAF sont placés sous la responsabilité du secrétaire général nommé par le Président. Ils sont structurés autour de trois directions opérationnelles :

• **La Direction des affaires juridiques** est chargée de tous les aspects juridiques de l'activité de l'Autorité. Elle assure en particulier la conduite des procédures de règlement des différends et de sanctions et veille à la sécurité juridique des décisions du collège. Elle assure également la préparation des propositions et des avis formulés par l'Autorité dans le domaine législatif et réglementaire et à la responsabilité des dossiers contentieux.

• **La Direction de l'accès au réseau** est chargée des aspects économiques et techniques de l'action de l'Autorité. A ce titre, elle assure notamment la régulation de l'accès des entreprises et demandeurs aux infrastructures et services du réseau ferroviaire.

• **La Direction de l'audit comptable** est chargée de l'ensemble des activités relatives à la séparation des comptes des activités et au contrôle des coûts des prestations régulées, notamment pour les prestations relevant « des facilités essentielles ». Elle met en œuvre le contrôle comptable des opérateurs monopolistiques.

Le Service des affaires générales gère l'ensemble des ressources et moyens de l'Autorité. Il est chargé notamment des fonctions de gestion des ressources humaines, de gestion comptable et financière, des systèmes d'information et de documentation.



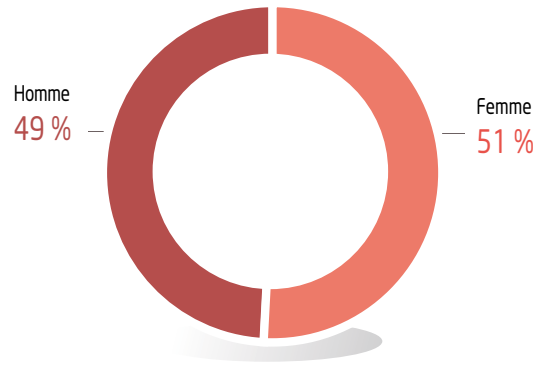
LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS

Les moyens humains

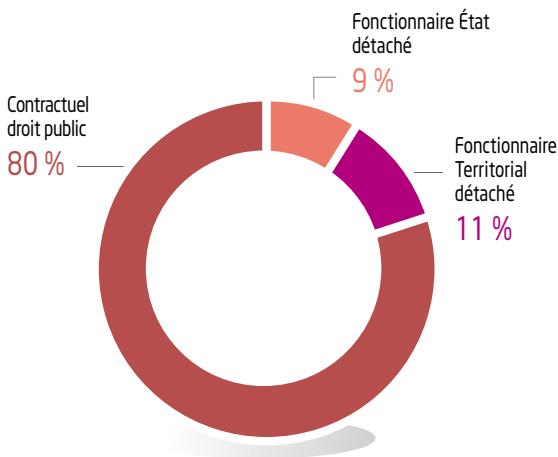
L'ARAF peut employer des magistrats et des fonctionnaires détachés. Elle peut également recruter des agents contractuels de droit public. Les effectifs de l'Autorité s'élèvent à 35 personnes au 31 décembre 2012, hors collège. Elle devrait en compter une soixantaine à terme, une fois sa montée en puissance achevée.

A fin 2012, l'âge moyen des agents était de 38 ans. 75% d'entre eux sont directement affectés aux fonctions de régulation et exercent des métiers en rapport avec l'activité propre de l'ARAF (ingénieurs, économistes, financiers, juristes). Les fonctions support (administration, comptabilité, informatique, communication) mobilisent 25 % des agents.

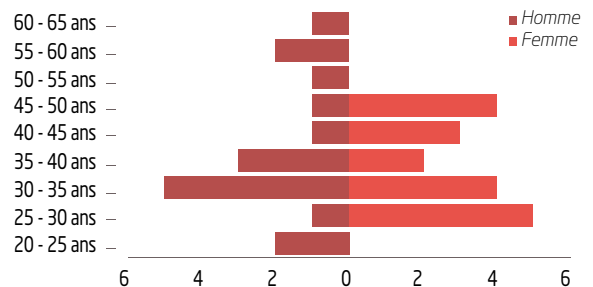
Répartition des emplois Homme/Femme (sans les membres du collège)



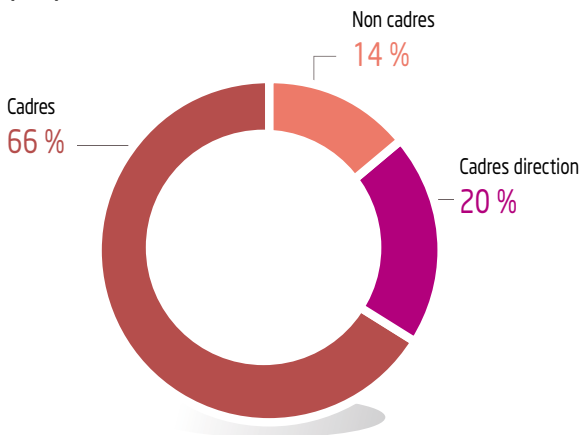
Répartition 2012 par type de contrat



Pyramide des âges au 31/12/2012 (sans les membres du collège)



Répartition 2012 par catégories socio professionnelles (CSP)



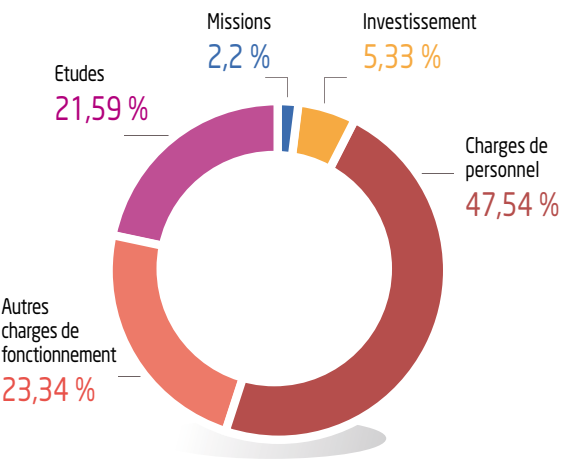
Les moyens financiers

L'ARAF, en qualité d'autorité publique indépendante, dispose de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle à posteriori de la Cour des Comptes et du Parlement.

Ses ressources proviennent d'un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires représentant 3.7 millièmes des redevances d'utilisation du réseau ferré national qu'elles versent à RFF.

Le produit de ce droit s'est élevé à environ 12.3 M€ en 2012. Toutefois, à la suite d'une disposition législative introduite par la loi de finances pour 2012, le budget de l'ARAF est plafonné à 11 M€, l'excédent étant versé au budget de l'Etat.

Budget voté en 2012



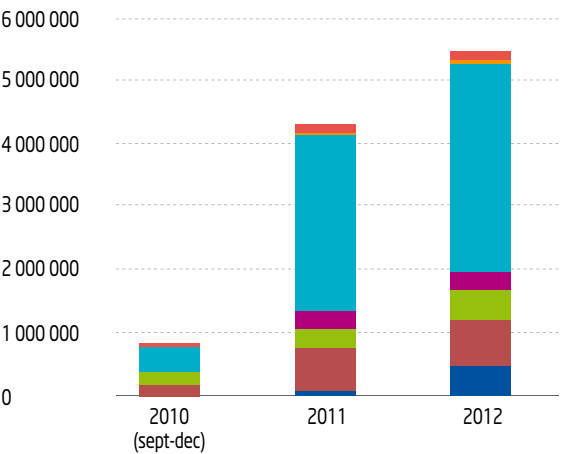
Le taux du droit affecté (3,7 millièmes) a été calculé en référence aux besoins de l'Autorité pendant une année de fonctionnement courant.

Or, en 2010, année de création de l'Autorité, cette dernière a perçu des ressources correspondant à une année d'exercice plein, alors qu'elle n'a réellement commencé à fonctionner que pendant les derniers mois. Depuis lors, la montée en charge progressive de l'Autorité a réduit le résultat annuel qui reste toutefois largement positif, la localisation de l'ARAF au Mans ayant ralenti le processus de recrutement des agents.

L'Autorité dispose ainsi d'un fonds de roulement qui dépasse ses besoins et peut sans inconvénient être réduit.

C'est pourquoi, afin de réduire ce fonds, l'Autorité a proposé aux ministres chargés des transports et du budget de ne pas appeler le droit pendant une année, en fixant exceptionnellement son taux à 0 millième pour l'année 2014, au bénéfice des entreprises ferroviaires.

Évolution des dépenses de fonctionnement de 2010 à 2012



- Dotations aux amortissements et provisions
- Autres charges de gestion courante (frais de collège...)
- Charges de personnel (traitements, charges sociales...)
- Impôts, taxes et versements assimilés (taxe sur salaires, CNFPT, taxe foncière...)
- Autres services extérieurs (personnel extérieur, relations publiques, frais de déplacement, formation, nettoyage...)
- Services extérieurs (locations immobilières et mobilières, entretien, maintenance, assurances, documentation...)
- Achats et variation de stocks (achat d'études, fournitures administratives, énergie...)

4/ Les relations avec les acteurs du secteur ferroviaire

LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES

Pour l'Autorité, il est essentiel d'explicitier aux acteurs institutionnels, tant français qu'européens, son rôle et ses missions, ainsi que les travaux qu'elle poursuit et l'expertise qu'elle a développée.

Au cours de l'année écoulée, elle a été auditionnée par différentes institutions ; par le Conseil économique, social et environnemental, à propos de l'ouverture à la concurrence des TER ; par une mission de l'Assemblée Nationale à propos de la situation ferroviaire en Île-de-France.

Elle a été reçue par le Ministre des transports, la Commission européenne et différents parlementaires français et européens pour évoquer la situation du système ferroviaire et le rôle de la régulation.

Elle a également rencontré MM. Jacques AUXIETTE et Jean-Louis BIANCO, dans le cadre de la mission qui leur a été confiée pour préparer la réforme ferroviaire annoncée par le Gouvernement. Elle a également poursuivi ses échanges avec l'Autorité de la concurrence et ses homologues étrangers.

UNE ÉCOUTE RÉGULIÈRE DES ACTEURS FERROVIAIRES

Le collège a souhaité, dès son installation, organiser des rencontres régulières avec l'ensemble des acteurs ferroviaires. Il a ainsi en 2012, auditionné huit entreprises ferroviaires exploitant des activités de transport de voyageurs et de fret tant en France que dans d'autres pays européens. Il a également auditionné des représentants des usagers et des clients dont la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT). Ces rencontres sont l'occasion d'échanges sur les modèles économiques d'exploitation des services ferroviaires, les perspectives d'évolution du marché ferroviaire au regard notamment de la concurrence intermodale. Elles permettent d'entendre les attentes des entreprises en matière de régulation, tant au plan juridique qu'au plan économique.

En 2012, l'Autorité a également développé un mode de concertation particulier avec les acteurs en lançant quatre consultations publiques sur les thèmes des « accords-cadres », du « taux de rémunération du capital dans les gares de voyageurs », « de la fourniture du courant de traction sur le réseau ferré national » et « des services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures ».

La consultation publique est une procédure pour améliorer la transparence et l'efficacité de la régulation en interagissant avec tous les acteurs intéressés du secteur ferroviaire. Elle se décompose en trois séquences :

- **Notification/information** : l'Autorité informe les acteurs des sujets qu'elle souhaite mettre en débat et leur envoie un document de support de la consultation (questionnaire, résultats d'une analyse, projet de décision,...) ;

- **Consultation** : dans le cadre de la consultation publique sur les conditions de mise en place de dessertes intérieures (cabotage) à l'occasion de services internationaux de voyageurs, l'Autorité a expérimenté le 20 novembre une réunion de travail et d'échanges entre les parties intéressées. Cette réunion présentait un caractère nouveau dans le déroulé traditionnel des consultations publiques. Elle a mis en exergue l'importance des échanges multilatéraux afin de mieux faire partager les enjeux et alimenter la réflexion des acteurs. L'Autorité entend répéter cette initiative lors de prochaines consultations afin d'enrichir les contributions reçues.

- **Synthèse** : l'Autorité restitue aux acteurs une synthèse des contributions reçues lors de la consultation publique, ce qui renforce la transparence de ses décisions et actions. Ce retour peut ne pas reprendre entièrement les informations contenues dans les contributions des acteurs pour les données qui relèveraient du secret des affaires. La publication des réponses des contributeurs sur le site internet de l'Autorité peut être complétée par une synthèse des avis.

Pour l'Autorité, le recours aux consultations publiques permet d'enrichir la qualité de ses décisions, de capitaliser sur l'expertise et les idées des acteurs, de discuter des points de vue et d'identifier les effets qui n'auraient pas été anticipés.

Le groupe des régulateurs animé par la Commission

Créé et animé par la Commission européenne, le groupe des régulateurs a pour objet de permettre une meilleure coordination entre les autorités de régulation européennes aux fins d'améliorer les échanges d'informations sur leurs activités et sur les principes qui président à leurs décisions.

Ce groupe est ouvert aux autorités des vingt-cinq pays de l'Union dotés de chemins de fer ainsi qu'à des observateurs : la commission gouvernementale franco-britannique chargée de la régulation du tunnel sous la Manche et les autorités de régulation suisse, croate, macédonienne et norvégienne.

Le fonctionnement de ce groupe a été renforcé dans le cadre de la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire.

LA REFONTE DU 1^{ER} PAQUET FERROVIAIRE

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire européen unique a été publiée le 14 décembre 2012 et refonde les directives du 1^{er} paquet ferroviaire. Cette nouvelle législation européenne devra être transposée en droit national au plus tard le 16 juin 2015.

Elle précise par exemple le contenu du document de référence du réseau ou des obligations de séparation comptable. Elle introduit également des changements dans la définition des prestations minimales ou la tarification des infrastructures de services.

La directive renforce l'indépendance des régulateurs ferroviaires, notamment en matière de ressources matérielles afin qu'ils puissent remplir leurs missions de contrôle du marché ferroviaire. Le champ de compétences et de pouvoirs de l'ARAF satisfait déjà en grande partie aux nouvelles exigences des articles 55 et 56.

L'association IRG-RAIL

En parallèle au travail effectué au sein du groupe des régulateurs ferroviaires animé par la Commission européenne, **l'ARAF a été membre-fondateur, en juin 2011, de l'IRG-RAIL**, association qui regroupe 21 autorités de régulation européennes.

L'IRG-RAIL a pour objectif de renforcer les échanges entre régulateurs, de partager les meilleures pratiques afin d'assurer une régulation fiable et cohérente à travers l'Europe. Elle exprime également le point de vue des régulateurs sur les grandes problématiques ferroviaires à l'échelle de l'Europe.

Mme Anna WALKER, présidente de l'ORR (Office of Rail Regulation, le régulateur britannique), en assure la présidence depuis le 1^{er} janvier 2013 en remplacement de Mme Iris Henseler-Unger, Vice-présidente de l'Agence fédérale allemande de régulation. Jacques PROST, président de l'IRL (Autorité luxembourgeoise de la régulation ferroviaire) a été élu vice-président.

Cinq groupes de travail ont été mis en place dans le cadre de l'IRG-Rail afin d'approfondir les thématiques suivantes :

- la mise en œuvre des corridors internationaux de fret ;
- l'équilibre des conventions de service public de transport ferroviaire impactées par le cabotage de services internationaux de voyageurs ;
- le développement d'une approche commune pour la surveillance des marchés ferroviaires (indicateurs statistiques) ;
- le développement de positions communes sur les propositions législatives et réglementaires : refonte du premier paquet de directives européennes relatives au secteur ferroviaire, quatrième paquet ferroviaire ;
- l'élaboration d'approches communes sur les questions tarifaires, groupe proposé par l'ARAF qui en assure l'animation.

Lors de l'assemblée plénière des 17 et 18 octobre, les membres de l'IRG-Rail ont décidé d'élargir l'objet du premier groupe au développement de positions communes sur les questions d'accès au réseau.

La liste des membres de l'IRG-Rail, ainsi que l'ensemble des documents et avis adoptés, sont disponibles sur le site www.irg-rail.eu.

LES TRAVAUX DES GROUPES DE TRAVAIL DE L'IRG-RAIL

Les corridors européens de fret

Dans le cadre des travaux de l'IRG, les régulateurs ont approfondi leurs réflexions sur les « corridors de fret » émanant du règlement européen 913/2010 et plus particulièrement ceux qui doivent être mis en service en novembre 2013.

Ces corridors ont pour ambition de soutenir le fret ferroviaire transfrontalier en offrant des garanties aux sillons internationaux au moment de leur construction et pendant leur exploitation. Les pays et gestionnaires d'infrastructures concernés doivent mettre en place des structures de gestion unifiées pour chaque corridor.

Le groupe de travail s'est en priorité préoccupé de clarifier leurs compétences respectives pour un contrôle efficace des « guichets uniques » supranationaux chargés de délivrer les sillons sur ces corridors.

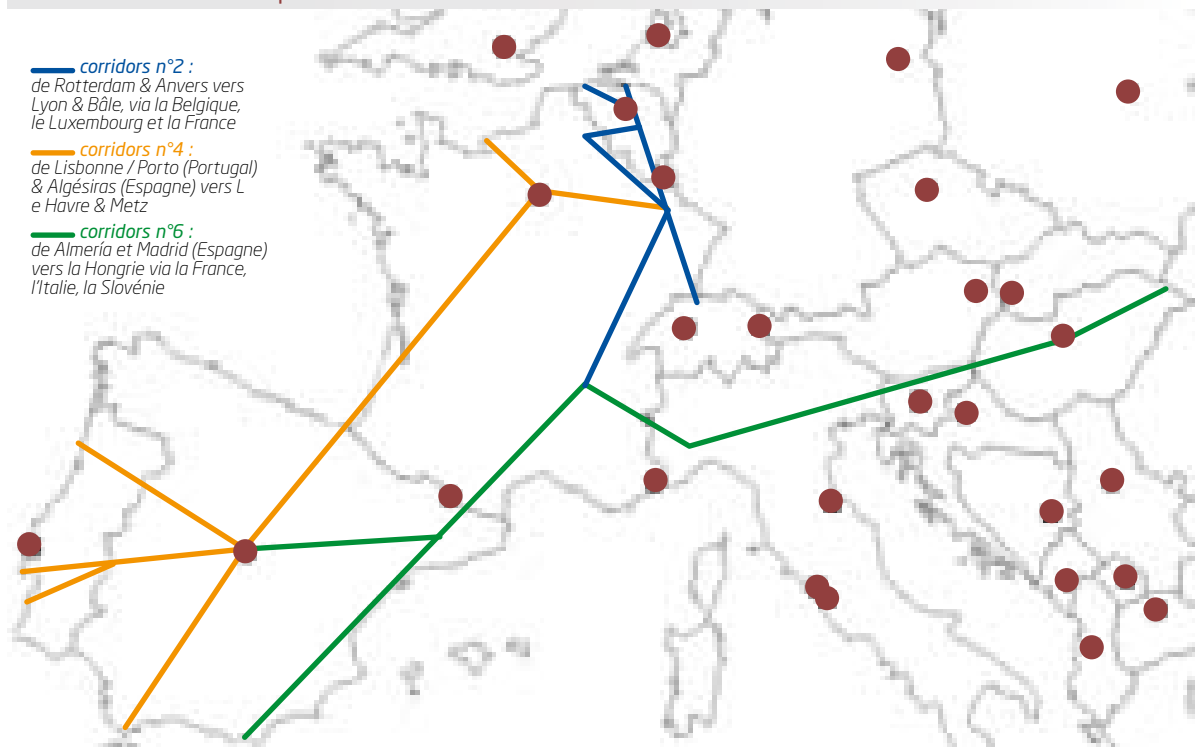
L'équilibre des conventions de service public de transport ferroviaire impacté par le cabotage de services internationaux de voyageurs

Le marché des services internationaux de passagers est ouvert à la concurrence depuis le 1er janvier 2010. Les entreprises ferroviaires peuvent, sous certaines conditions, effectuer dans le cadre de ce transport international des dessertes à l'intérieur d'un autre État membre, c'est le principe du cabotage.

L'IRG-Rail a publié une prise de position sur ce sujet afin :

- d'offrir un aperçu de la pratique actuelle ;
- d'identifier et recommander des processus et des critères communs pour les régulateurs ;
- de fournir des éléments pour établir le test sur l'objectif principal ;
- d'établir des modalités de coopération entre les régulateurs.

La France est concernée par 3 corridors



La surveillance du secteur ferroviaire par les indicateurs statistiques

Depuis 2010, les membres de l'IRG-Rail collectent des données ferroviaires sur la base d'une liste commune d'indicateurs.

Au total, 95 indicateurs communs sont utilisés pour évaluer la situation des marchés ferroviaires. L'accent a été clairement mis sur le degré d'ouverture à la concurrence et sur les coûts des infrastructures ferroviaires.

Les données proviennent à la fois de sources externes (entreprises ferroviaires ou administrations, par exemple pour les statistiques de transport) et de sources propres aux régulateurs.

En plus de la collecte de données quantitatives, une enquête qualitative commune a été effectuée auprès des entreprises ferroviaires afin de recueillir des informations notamment sur les coûts d'accès aux infrastructures et l'octroi de licences qui peuvent affecter l'activité des entreprises ferroviaires.

95 indicateurs utilisés pour évaluer la situation des marchés ferroviaires.

La tarification des infrastructures

L'ARAF anime le groupe de travail de l'IRG-Rail dédié aux questions de tarification de l'accès à l'infrastructure. Ce groupe vise à échanger des informations entre les régulateurs et à définir une approche commune sur des sujets en lien avec la tarification de l'accès au réseau ferroviaire. Il s'agit, par exemple, de la mise en œuvre d'une tarification au « coût directement imputable » visé à l'article 7.3 de la directive 2001/14/CE ou de la vérification de la soutenabilité des majorations perçues au titre de l'article 8.1 de cette même directive.

En 2012, le groupe de travail a mis au point deux premiers documents relatifs à la tarification des prestations minimales. Le premier présente une approche commune autour de la définition et de la mise en œuvre de la tarification au « coût directement imputable » ; le deuxième propose une description fine des dispositifs de tarification des prestations minimales dans douze pays membres de l'IRG-Rail. Ces deux documents ont été adoptés lors de l'assemblée générale qui s'est tenue les 17 et 18 octobre 2012 à Luxembourg.

Pour l'année 2013, le groupe de travail s'est engagé, en particulier, à proposer une position commune sur la question de la définition des « coûts directs » visés par la directive 2012/34/UE et à étendre le document descriptif des modes de tarification nationaux en y intégrant des informations précises sur le rôle et les missions des régulateurs en matière de tarification.





Le **développement** des **trafics** et de la **concurrence**



1/ Le transport de marchandises

LES TENDANCES GÉNÉRALES

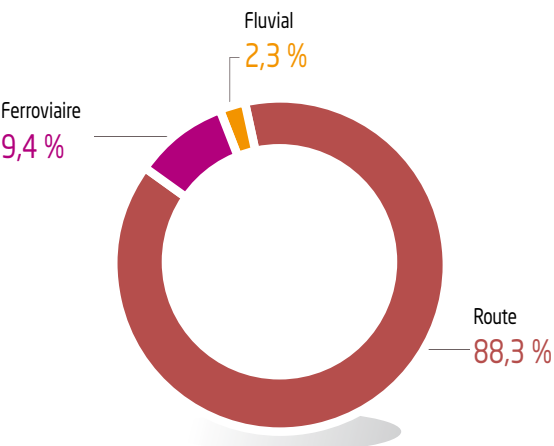
L'évolution des transports de marchandises est directement corrélée à l'économie française. Le redressement de l'année 2011 (+ 2.3% tous modes confondus hors oléoducs) avait été acquis grâce à un premier trimestre 2011 dynamique et malgré un ralentissement des trafics au second semestre. L'année 2012 se caractérise par un recul de l'ensemble de ces modes de transports de 4,4% (en t.km). Cette baisse est essentiellement due à la baisse du transport national.

La baisse continue du transport ferroviaire de fret depuis 2000 avait connu un coup d'arrêt en 2011, avec un redressement significatif des trafics (+14,1% en t.km). L'année 2012 voit un repli de ces trafics (5,9% en t.km) légèrement supérieur à la tendance globale. Ainsi, le trafic ferroviaire de fret retrouve son niveau de 2009.

Ce chiffre reflète une évolution contrastée entre un trafic national en baisse de 13,9%, mais des trafics internationaux d'échange et de transit en hausse (respectivement de + 9,2% et + 39,5% après + 16,6% et + 29,5% en 2011).

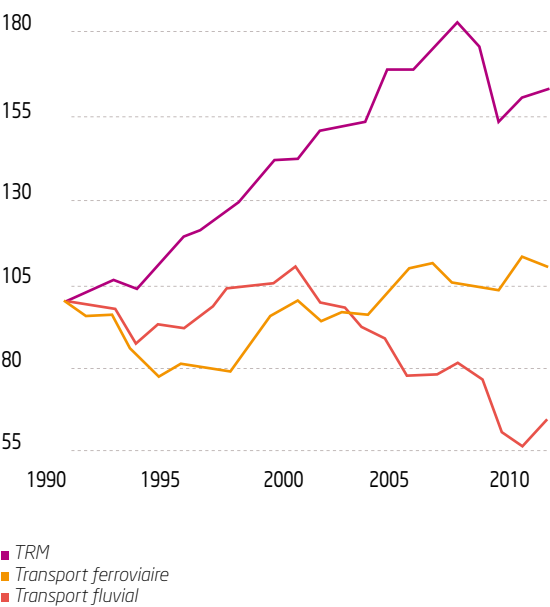
Parts modales terrestres en 2012

en % de t-km année 2012



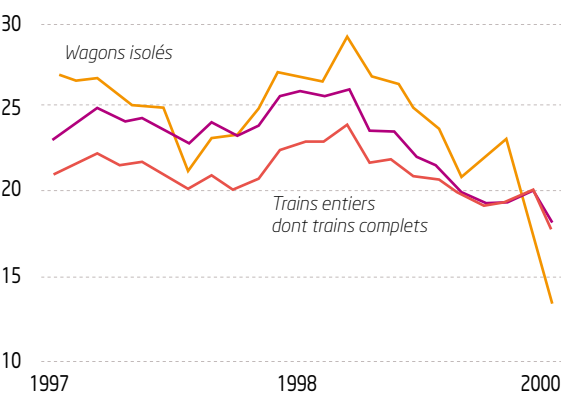
Sources : SOes, VNF

Evolution des transports intérieurs



Grâce à la hausse de ses trafics, le transport ferroviaire de fret avait repris des parts de marché l'année dernière, sa part modale étant passée de 8,8% en 2010 à 9,5% en 2011. En 2012, le fret ferroviaire consolide ce regain, puisque sa part modale s'établit à 9,4%.

Fret par type commercial d'acheminement



Transport intérieur ferroviaire de marchandises

en % de t-km année 2012

	2000	2010	2011	2012	2012/ 2011
Ferroviaire	57,7	30,0	34,2	32,2	-5,9
National	29,9	22,6	25,4	21,8	-13,9
International	18,5	5,7	6,6	7,2	9,2
Transit	9,3	1,7	2,2	3,1	39,5

Sources : SOes - enquête auprès des opérateurs ferroviaires puis collecte dans le cadre du décret 555/2012



ETAT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

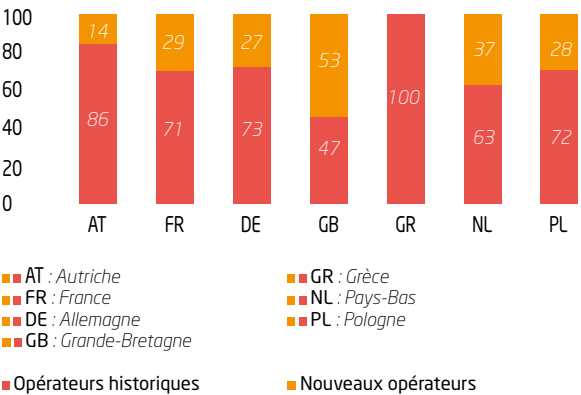
Depuis l'ouverture totale du fret ferroviaire à la concurrence en 2006, les parts de marché des nouveaux entrants n'ont cessé de croître pour représenter aujourd'hui de l'ordre d'un tiers des t.km intérieures de transport ferroviaire (32% en 2012) contre 29% en 2011 et 20% en 2010. Leur poids est un peu plus important sur le transport international d'échange et le transit que sur le transport national. Mais en 2012, leurs trafics internationaux ont moins progressé que ceux de la SNCF.

La France est ainsi l'un des pays européens où la croissance de la part de marché détenue par les nouveaux entrants est la plus importante, et cela malgré une ouverture à la concurrence qui ne remonte qu'à 2006 (cette part de marché a atteint un niveau comparable à celle que l'on trouve en Allemagne qui a ouvert à la concurrence son marché près de douze ans plus tôt).

23 entreprises ferroviaires disposent aujourd'hui d'un certificat de sécurité permettant le transport de marchandises. Les entreprises autres que Fret SNCF opérant les trafics les plus importants sont : EuroCargoRail (filiale de la DB), VFLI (filiale du groupe SNCF), Europorte (filiale du groupe Eurotunnel) ou encore Colas Rail.

Parts de marché des opérateurs de fret dans les différents pays européens

Pourcentage des kilomètres de tonne nette en 2011



2/ Le transport de voyageurs

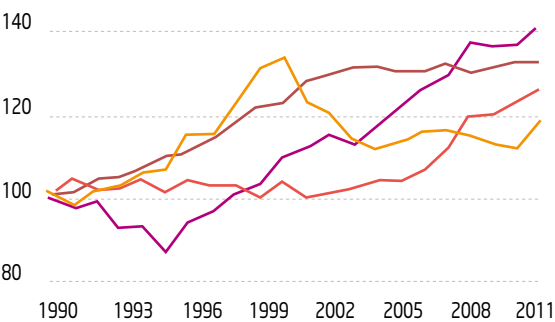
LES TENDANCES GÉNÉRALES

Si le mode routier reste prépondérant dans le transport de voyageurs, le rail avec plus de 10% de part modale bénéficie d'une forte dynamique depuis une quinzaine d'années. Cette croissance s'inscrit à la fois dans le développement important des transports longue distance à grande vitesse et de la croissance des trafics des transports collectifs.

En 2012, la croissance du transport intérieur de voyageurs ralentit (+0,3% après +0,8% en moyenne pour 2010 et 2011). Le transport ferroviaire avait renoué avec la croissance en 2011 après une baisse en 2009 et une stabilité en 2010 liées à la crise économique. En 2012, le taux est légèrement positif (+0,1%).

En 2012, le trafic des trains à grande vitesse est stable. Moins sensibles à la conjoncture économique, les transports de proximité (TER et Transilien), qui ont pris une place importante dans les déplacements quotidiens domicile-travail et domicile-études, continuent de progresser et tirent la croissance des transports ferroviaires de voyageurs. En 2012, les TER progressent (+ 5,5%) tout comme les Transilien (+1,9%).

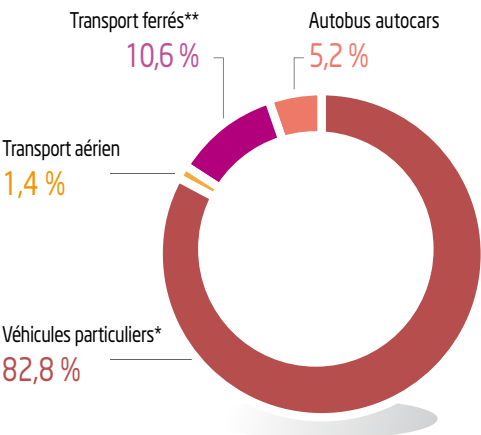
Évolution des transports intérieurs de voyageurs par mode



■ Véhicules particuliers
■ Transport aérien
■ Transport ferré
■ Autobus et autocar

Sources : SOes, d'après bilan de la circulation, SNCF, RATP, TIF, Optile, Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DGITM, Certu, Gart, UTP) UTP, DGAC

Transports intérieurs de voyageurs par mode



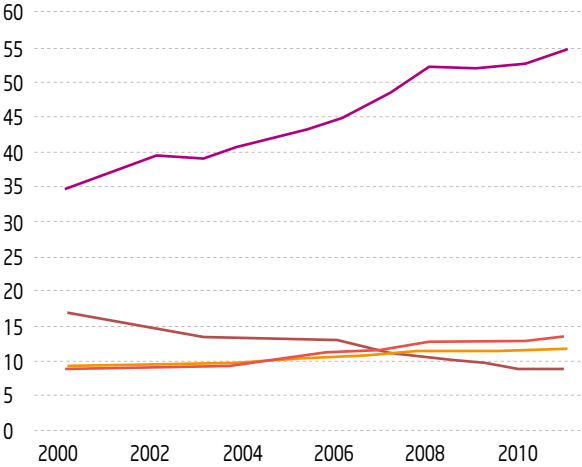
Sources : SOes, d'après bilan de la circulation, SNCF, RATP, TIF, Optile, Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DGITM, Certu, Gart, UTP) UTP, DGAC

* y compris véhicules immatriculés à l'étranger et deux roues motorisées

** trains, métros, RER

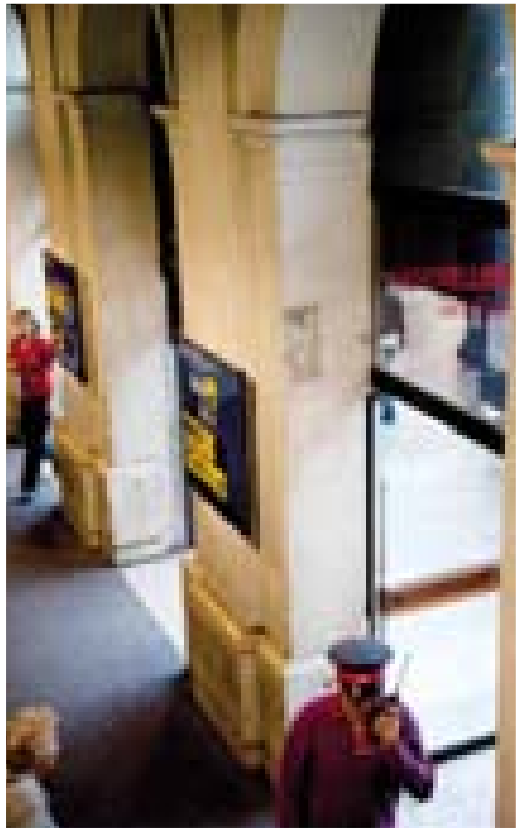
*** vols intérieurs à la métropole uniquement

Transport de voyageurs par la SNCF



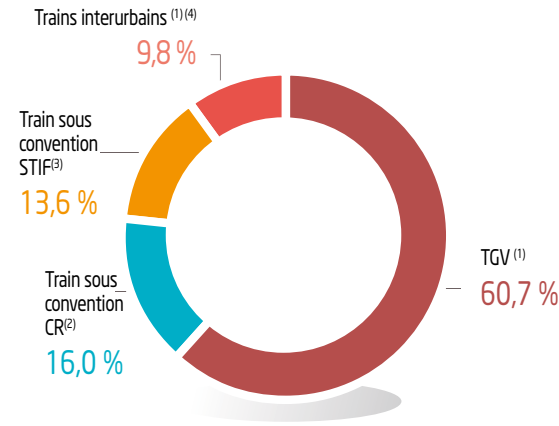
■ TGV*
■ TER
■ Transilien
■ Autres lignes

Sources : SNCF, SOes, enquête auprès des opérateurs ferroviaires
* y compris IDTGV à partir de 2006 et y compris Eurostar (société autonome de la SNCF depuis le 1^{er} septembre 2010)



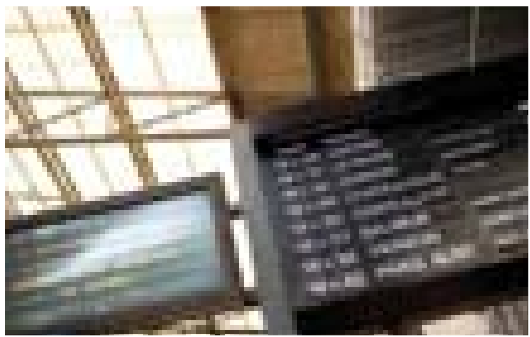
Répartition de l'activité voyageurs de la SNCF par type de réseau

En % des voy-km, année 2012



■ (1) Y compris trains internationaux
■ (2) Conseils régionaux (hors Ile-de-France)
■ (3) Y compris le RER hors RATP
■ (4) Sous convention Etat et non conventionnés, hors trains à grande vitesse

Sources : SOes, ensemble des opérateurs ferroviaires



ETAT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT INTERNATIONAL DE VOYAGEURS

Les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs sont ouverts à la concurrence depuis décembre 2009.

Le transport international de voyageurs reste aujourd'hui quasi-exclusivement réalisé par des accords de coopération ou filiales entre la SNCF et les opérateurs historiques des autres pays européens (Eurostar, Thalys, Aléo, Lyria...).

Toutefois, l'ouverture à la concurrence du trafic international de voyageurs s'est concrétisée en décembre 2011 par l'arrivée du premier nouvel entrant (Thello) qui propose une offre de trains de nuit sur la ligne Paris-Venise. Thello a poursuivi son développement avec l'ouverture en décembre 2012 de dessertes Paris-Milan-Rome.

La possibilité d'effectuer du cabotage, c'est-à-dire des dessertes intérieures à l'occasion de services internationaux de voyageurs est un facteur clé pour permettre le développement de ces services par de nouvelles entreprises ferroviaires. Le cabotage est permis par la réglementation à condition que l'objet principal du service reste le transport

international. De plus le cabotage ne doit pas mettre en péril les conventions de service public qu'il peut venir concurrencer. Il revenait à l'Autorité de vérifier si ces conditions sont remplies, et de fixer la méthodologie et les critères qu'elle utilisera pour cela.

A cette fin, l'Autorité a engagé, à l'automne 2012, une consultation publique auprès de l'ensemble des acteurs ferroviaires. Cette consultation a recueilli 22 contributions émanant de 8 entreprises ferroviaires ou de leurs associations représentatives, d'un gestionnaire d'infrastructures, de 4 régions, de 6 régulateurs ferroviaires européens, d'une association d'usagers, du Ministère chargé des transports et de la Commission européenne.

En s'appuyant sur les résultats de cette consultation, l'Autorité a, en février 2013, défini la procédure et les critères, tant quantitatifs que qualitatifs, qu'elle utilisera pour vérifier le caractère international du service de voyageurs et déterminer si l'équilibre d'une convention de service public est compromis.



3/ Etat et maintenance du réseau ferroviaire

Les trafics de marchandises et de voyageurs se développent sur un réseau qui connaît d'importants travaux de renouvellement et de développement.

La croissance de l'effort de renouvellement est la conséquence directe des décisions prises en 2006 par l'Etat et RFF suite à l'audit Rivier (2005). Cet audit avait souligné le vieillissement inquiétant du réseau et la nécessité de réaliser un effort financier très important de renouvellement du réseau.

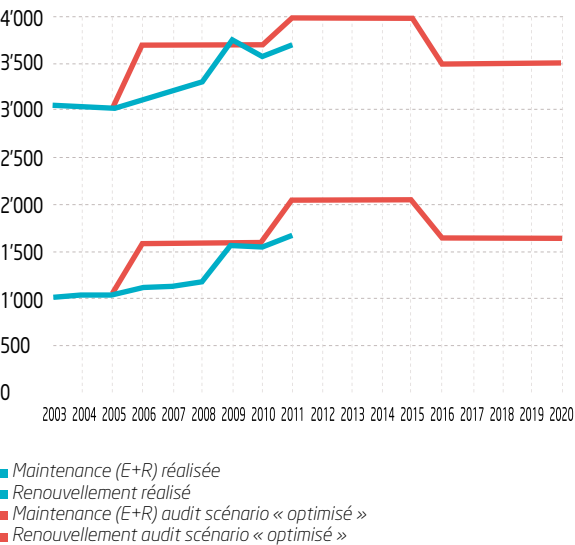
Deux rapports importants ont plus particulièrement marqué l'année 2012 :

- un rapport de la Cour des comptes sur l'entretien du réseau ferroviaire national (juillet 2012) ;
- un audit de mise à jour du rapport Rivier (septembre 2012).

Ces rapports retracent la croissance des dépenses d'entretien et de renouvellement des dernières années. Ils prennent acte de la montée en puissance des budgets destinés au renouvellement, traduisant une réorientation de la politique de maintenance du réseau vers un effort d'investissement accru. Cet effort n'a cependant pas suffisamment porté sur les lignes classiques du réseau structurant, dont le vieillissement se poursuit.

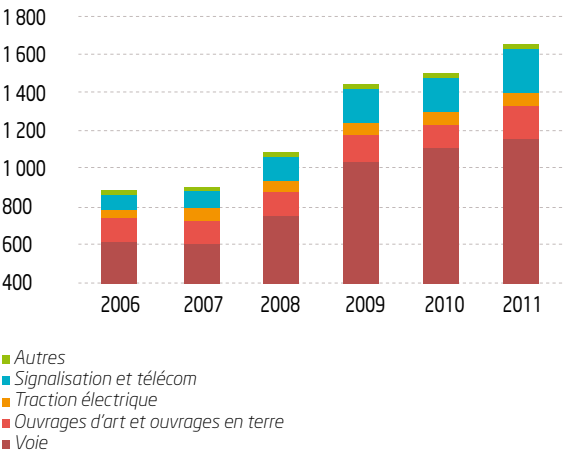
Comparaison budgets de maintenance / scenario audit Rivier

Budgets de maintenance réalisés (2003 - 2011) comparés aux recommandations de l'audit Rivier (scénario « optimisé »)



Source : Audit EPFL 2012

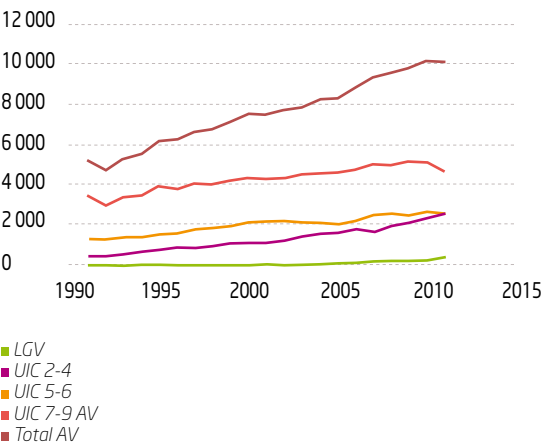
Dépenses de renouvellement par type d'actifs sur 2006-2011



Source : SNCF-Infra

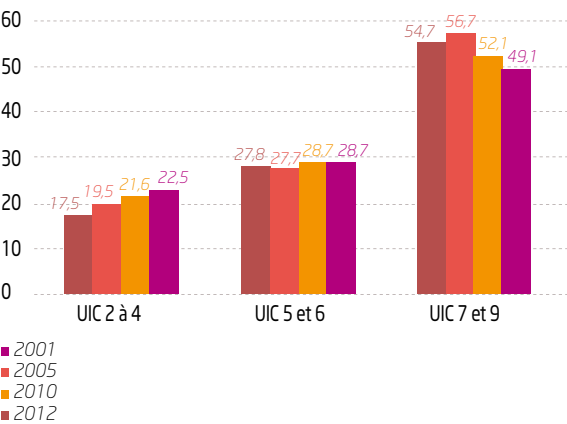


Évolution des km de voies hors d'âge



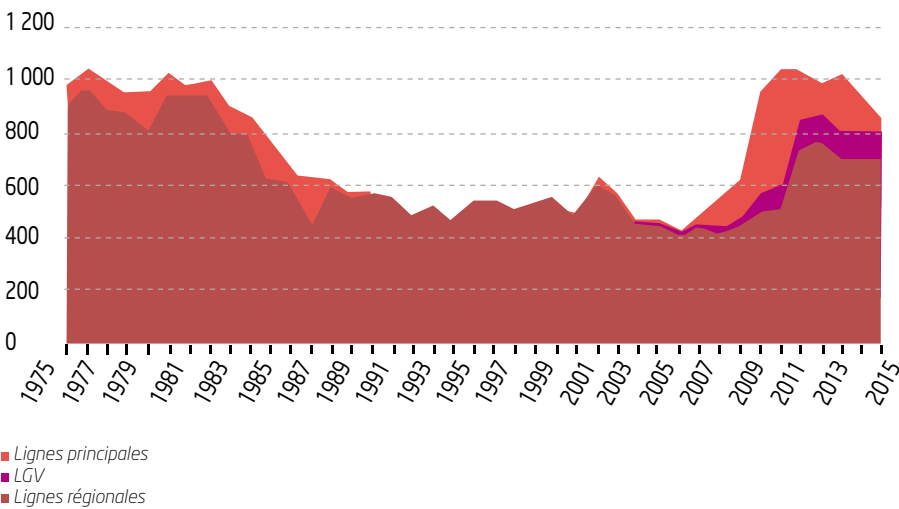
Source : SNCF Infra

Évolution de l'âge moyen des lignes par groupe UIC



Source : Données SNCF Infra retraitées Cour des comptes

Nombre de km de voies renouvelées par catégories de lignes



Source : Assises du ferroviaire

La multiplication de ces travaux accroît la complexité de l'allocation des sillons. En 2012, RFF et la SNCF, son gestionnaire délégué, ont ainsi dû coordonner près de 1 200 chantiers donnant lieu, en plus des interruptions régulières (fenêtres travaux et plages stabilisées), à près de 9 700 plages travaux spéciales.

III
L'accès au réseau



1/ L'allocation des sillons

La persistance des difficultés rencontrées par RFF pour allouer des sillons de qualité, constitue une source de désorganisation importante pour les activités de fret et pour certaines offres de voyageurs.

C'est un obstacle au développement de la concurrence sur les marchés ouverts et un manque à gagner tant pour les opérateurs ferroviaires que pour le gestionnaire d'infrastructures.

Cette situation tient à des causes externes, les travaux de renouvellement effectués sur le réseau, mais également à des causes internes inhérentes au processus d'allocation (coordination travaux/exploitation, obsolescence de systèmes,...).

LES RÉSULTATS DE L'ALLOCATION DES SILLONS

Pour emprunter le réseau ferroviaire, les entreprises doivent disposer d'un sillon, c'est-à-dire de la possibilité de circuler à un moment donné d'un point du réseau à un autre. Les sillons utilisés en 2013 ont été commandés entre décembre 2011 et avril 2012. La réglementation impose à RFF de fournir une réponse à ces demandes en septembre.

Comme chaque année, RFF a fourni à l'Autorité des données sur les réponses apportées en septembre 2012. Ces données offrent un bon indicateur sur les difficultés rencontrées par les entreprises pour accéder au réseau.

En septembre 2012, le taux de traitement des demandes de sillons s'élèverait en moyenne à 99,7%, soit une augmentation sensible par rapport à l'horaire de service précédent.

Trois réponses peuvent en effet être fournies aux demandes de sillon : allocation d'un sillon ferme, allocation d'un sillon précaire, trou de régime.

Les données transmises par RFF doivent être prises avec précaution. RFF a en effet changé sa méthodologie d'estimation du nombre de sillons précaires en 2012.

LE CALENDRIER RÉGLEMENTAIRE DE L'ATTRIBUTION DES SILLONS PAR RFF

L'organisation mise en place par RFF en matière d'allocation de capacité se structure autour des quatre grandes étapes suivantes (A étant l'année de circulation):

- De A-5 à avril A-2 : structuration de la capacité du graphique,
- D'avril A-2 à décembre A-2 : la pré-construction de la trame de base du graphique
- De décembre A-2 à septembre A-1 : la construction de l'horaire de service,
- De septembre A-1 à décembre A : les adaptations de l'horaire de service



	Nombre de sillons-jours demandés			Taux de sillons-jours attribués fermes			
	2011	2012	2013	2011 Ancienne méthode	2012		2013 Nouvelle méthode
					Ancienne méthode	Nouvelle méthode	
Sillons voyageurs	5 252 697	5 364 648	5 368 972	81 %	81 %	89%	90%
Sillons fret							
- Fret SNCF	718 530	661 579	621 325	70 %	67 %	69%	73%
- Autres EF	224 736	211 148	301 268	55%	49 %	48%	57%

Source : RFF sept. 2010 / sept. 2011/ sept. 2012

Ces données très partielles ne permettent pas d’avoir une vision claire de la performance du système d’allocation des sillons. **Le suivi des conditions réelles d’accès au réseau nécessite la production d’indicateurs reflétant la qualité de la procédure**, par exemple en matière de levée de précarité, et offrant des informations utiles aux utilisateurs.

L’Autorité estime urgent que RFF mette au point dès 2013 de tels indicateurs de suivi de ses engagements et de l’efficacité des processus d’allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités.

UN RÉSEAU FORTEMENT SOLlicitÉ PAR LES TRAVAUX

L’établissement du graphique de circulation s’effectue dans un contexte contraint par l’importance des travaux de renouvellement et de développement du réseau, qui doivent durer encore plusieurs années. Il a toutefois bénéficié, en 2012, de la généralisation du cadencement des horaires qui doit permettre une meilleure utilisation du réseau et une simplification du processus d’allocation.

Conscient de l’importance des travaux prévus sur le réseau et des enjeux économiques associés, RFF a choisi de mettre en place une politique industrielle, visant à définir un niveau de performance souhaité pour chaque axe et permettre un meilleur équilibre entre les besoins des travaux et les exigences de l’exploitation.

C’est notamment l’objectif des « fenêtres d’indisponibilité » mises en place depuis 2012 par RFF sur les axes principaux du réseau. Si l’Autorité appuie cette démarche dans son principe, elle sera attentive, à la lumière des différends qui lui sont soumis, à son impact réel. RFF doit poursuivre ses efforts pour une meilleure planification des travaux.

L’Autorité préconise également l’introduction d’incitations fortes, notamment dans la relation contractuelle entre RFF et SNCF Infra, pour mieux satisfaire les besoins des entreprises ferroviaires.

Parmi ces incitations, l’Autorité juge indispensable que RFF propose un mécanisme reflétant la valeur du temps d’immobilisation des capacités d’infrastructure par les travaux, afin de responsabiliser financièrement ses prestataires, notamment le gestionnaire d’infrastructures délégué, à la fois sur le juste dimensionnement des besoins de capacités et sur une meilleure anticipation des modifications opérationnelles.

Elle a demandé en conséquence à RFF d’intégrer dans la convention d’entretien du réseau des indicateurs d’utilisation des fenêtres et plages travaux et des incitations adaptées, ainsi que le permet l’article 11-2 du décret n° 97-444. Ces incitations pourraient à la fois pénaliser SNCF-Infra en cas de non utilisation de plages travaux réservées et l’intéresser financièrement à la libération anticipée des capacités travaux devenues inutiles.

LA PROCÉDURE DES « SILLONS PRÉCAIRES »

Les contraintes qui pèsent sur le réseau ne permettant pas à RFF de prendre en compte l'ensemble des travaux programmés au moment de l'élaboration de l'horaire de service, RFF a introduit une procédure dite des « sillons précaires ».

Dans cette procédure, une demande de sillon fait l'objet d'une attribution conditionnelle lorsque la réponse à cette demande est un sillon qui présente pour certains jours de circulation un conflit avec un ou plusieurs chantiers alloués sur le réseau ferré national. Pour chacun des jours impactés, le sillon est dit « précaire ».

A plusieurs reprises, l'Autorité a indiqué que la procédure des « sillons précaires » ne pouvait être conservée qu'à titre transitoire et qu'en attendant sa suppression, le gestionnaire de l'infrastructure devait offrir aux entreprises une visibilité minimale sur les sillons dont elles disposeraient. C'est pourquoi le document de référence du réseau prévoit de lever les précarités au moins deux mois avant les circulations de fret et quatre mois avant les circulations de trains de voyageurs.

L'Autorité a constaté, à l'occasion de plusieurs différends qui lui ont été soumis, que RFF ne respectait pas ces délais d'affermissement, ce qui est susceptible de faire l'objet d'une procédure en manquement dans les conditions visées à l'article L. 2135-7 du code des transports.



UNE EFFICACITÉ DES PROCESSUS D'ALLOCATION DES CAPACITÉS À ÉVALUER

Depuis 2008, RFF a profondément modifié ses processus, en particulier du fait de la mise en place en décembre 2011 d'un premier cadencement des horaires. Les processus actuels comportent notamment, en amont de la construction du service, une phase de « pré-construction » :

- cette phase mobilise l'ensemble des utilisateurs dans l'objectif de faciliter la préparation des commandes de sillons puis la réponse aux demandes par les horairistes ;
- elle conduit à la mise au point de sillons pré-construits voyageurs et de catalogues de sillons fret.

L'Autorité a conduit en 2012 un premier audit des processus d'allocation des capacités. Elle a demandé à RFF d'établir annuellement un compte rendu de ces processus afin d'en permettre l'évaluation.



UNE GESTION DES CAPACITÉS RÉSIDUELLES PERFECTIBLE

L'examen des résultats de l'allocation des sillons montre qu'il subsiste un nombre important de sillons de dernière minute. A ce jour, RFF n'a pas étudié la possibilité d'anticiper la libération automatique des capacités non utilisées par les travaux, par exemple à J-14 au lieu de J-7. L'Autorité considère que c'est une marge de manœuvre importante à mobiliser, afin de mieux répondre aux exigences organisationnelles des entreprises ferroviaires.

Par ailleurs, les données fournies par RFF relatives au service 2012 indiquent qu'en moyenne :

- 2,5% de la capacité confirmée par les transporteurs de voyageurs, soit environ 10 millions de sillons-km, ne sont pas utilisés ;

- 20% de la capacité confirmée par les transporteurs de fret, soit environ 20 millions de sillons-km, ne sont pas utilisés.

La non-restitution de capacités est un frein à l'utilisation efficace du réseau et peut constituer un obstacle ou une discrimination à l'accès au réseau.

L'Autorité a demandé à RFF de s'assurer que les procédures d'allocation des sillons ne facilitent pas de tels comportements. Elle recommande de renforcer les incitations économiques visant à les prévenir, comme y incite l'article 36 de la directive 2012/34/UE.

L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION

L'amélioration des systèmes d'information apparaît comme une priorité pour RFF dans l'objectif :

- **d'assurer une traçabilité complète** de l'évolution d'un sillon-jour, de l'expression de besoin à la circulation ;
- **d'établir des liens** entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et des sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel ;
- **de gagner en productivité**, en offrant aux horairistes de nouveaux outils d'aide à la conception et à la décision.

Au-delà des améliorations apportées en 2012 à plusieurs applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons, RFF a indiqué vouloir finaliser en 2013 la stratégie de déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire ». L'Autorité considère que ce système doit être mis en fonction avant l'horaire de service 2017 qui verra la mise en service des lignes à grande vitesse actuellement en construction.



LA CONCLUSION DES PREMIERS ACCORDS-CADRES

L'accord-cadre constitue un engagement contractuel pluriannuel réciproque relatif à une capacité d'infrastructure que l'entreprise ferroviaire ou le candidat autorisé s'engage à commander et que le gestionnaire d'infrastructure s'engage à offrir pour une durée déterminée dépassant l'horaire de service. A la demande des parties, l'Autorité peut émettre un avis sur un accord-cadre projeté entre eux, notamment sur son volet tarifaire.

Afin de préparer les avis qu'elle aura à rendre, l'Autorité a lancé en avril 2012 une consultation publique sur la problématique des accords-cadres. Cette consultation publique a permis de recueillir 41 contributions.

Ces contributions montrent que les bénéfices attendus par les acteurs d'un accord-cadre sont :

- **pour le demandeur de sillons**, avant tout de sécuriser les capacités liées aux plans de transport et, en diminuant les risques, de faciliter les investissements et le développement des trafics ;
- **pour le gestionnaire d'infrastructure**, de connaître par avance les besoins de circulations utiles à la planification horaire ; cette anticipation doit permettre une amélioration de la gestion du réseau, par exemple par une meilleure programmation des travaux de maintenance ou des investissements de modernisation et de développement.

Pour les acteurs, les accords-cadres ne constituent néanmoins qu'une réponse ponctuelle et de portée insuffisante pour résoudre l'ensemble des difficultés actuelles en matière de gestion des capacités (qualité et précarité des sillons, délais d'attribution des sillons, stabilité des horaires, modernisation des systèmes d'information, etc.).

La consultation publique a permis également de confirmer les enjeux suivants :

- un besoin de souplesse contractuelle, pour prendre en compte la diversité des trafics et des segments de marché, par exemple en termes de tolérances horaires dans la définition des engagements de capacités, de durée du contrat et de clauses de sortie ;
- l'obligation de ne pas faire obstacle par la conclusion d'accords-cadres à l'accès des autres demandeurs de capacité, et, à cet effet, la nécessité, le cas échéant, de prévoir un plafonnement des capacités ouvertes à des contractualisations pluriannuelles ;
- une clarification attendue de la part de RFF, dans le document de référence du réseau, des modalités de coordination des demandes de sillons faisant l'objet d'un accord-cadre avec les autres demandes de sillons ;
- la prévisibilité tarifaire, qui, si elle n'est pas assurée, peut être un frein à la conclusion de tels accords ;
- la demande d'assortir ce type d'accord d'engagements contractuels incitatifs et proportionnés.

L'Autorité a émis un avis favorable, en 2012, sur trois projets d'accord-cadre proposés entre RFF, d'une part, et respectivement Europorte France, SNCF et T3M d'autre part. **Deux accords-cadres ont été signés en début 2013, entre d'une part RFF et EUROPORTE et d'autre part, entre RFF et la SNCF, dans le cadre de la mise en service des TGV OUIGO.**

2/ Les différends soumis à l'Autorité en matière d'allocation des sillons

Le différend soumis par l'entreprise ferroviaire Eurocargorail

Eurocargorail (ECR) a saisi l'ARAF d'un règlement de différend pour contester l'absence de réponse de RFF à ses demandes de sillons concernant des plans de transport avec la société GEFCO (en partenariat avec Colas Rail et Europorte sur l'acheminement de voitures), avec la Société anonyme des Eaux d'Évian, avec Kombiverkehr et Spain Shuttle.

Elle demande également que la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué, apporte son concours à RFF pour répondre à ses griefs.

L'Autorité constate en premier lieu des progrès notables, suite à sa décision de janvier, instaurant des mesures conservatoires.

Pour l'Autorité :

- Les demandes d'ECR, relatives au plan de transport GEFCO, sont recevables au titre du droit d'accès au réseau.
- RFF doit étudier en liaison avec l'EPSF une simplification des procédures de demande d'incorporation d'un avis de transport exceptionnel.
- La définition de modalités transparentes et non discriminatoires de concertation entre les entreprises ferroviaires et les services responsables de l'allocation des sillons relève de la seule responsabilité de RFF en sa qualité de donneur d'ordre vis-à-vis de la direction de la circulation ferroviaire.

Dans sa décision, l'Autorité ordonne à RFF :

- D'apporter les réponses aux demandes de sillons relatives aux plans de transport GEFCO, KOMBIVERKHER et SPAIN SHUTTLE ;
- D'inscrire dans les systèmes d'information, les sillons du plan de transport GEFCO.

Elle demande à RFF d'améliorer les modalités de la procédure de transport exceptionnel lors des demandes de sillons et de lui soumettre les propositions correspondantes.

Elle rejette le surplus des demandes des parties.

Le différend soumis par l'entreprise de transport combiné Froidcombi

La société FROIDCOMBI est une société spécialisée dans le transport combiné sous température dirigée, notamment pour la livraison des fruits et légumes d'Avignon à destination des agglomérations parisiennes et lilloises.

FROIDCOMBI a pris connaissance des sillons attribués par RFF pour l'année 2012 et, estimant que les conditions d'allocation de ses sillons étaient inéquitables et discriminatoires, a saisi l'ARAF d'une demande de règlement de différend, le 11 octobre 2011.

Elle demandait notamment :

- le maintien prioritaire du marché combiné existant en affectant des horaires fermes et de qualité aux opérateurs sur la base de données historiques ou justifiées par appel d'offre par exemple ;
- le maintien de la qualité des sillons tout au long du service et en cohérence avec les différents marchés du combiné ;
- l'introduction au DRR et la mise en place par RFF d'une gamme d'offres cohérentes de service d'acheminement de « portique » à « portique » à l'image du « quai » à « quai » pour les voyageurs, autour de caractéristiques de marché (vitesse moyenne minimum garantie, solution de détournement systématique en cas de travaux et tolérance sur les horaires en adéquation avec la nature des trafics, critères aujourd'hui absents du processus de demande des sillons) ;
- que dans le cas de demande tardive de sillons, c'est-à-dire hors processus annuel, les performances des sillons ne puissent être meilleures que l'existant sauf à améliorer ce dernier simultanément ;
- que le non-respect de ces fondamentaux de marché ouvre droit à des compensations financières destinées à compenser les écarts de coûts de production directs.

En réponse à ces demandes, l'ARAF a considéré qu'il n'existait pas dans le secteur ferroviaire de droit acquis au maintien prioritaire d'un sillon historique d'une année sur l'autre, comme il peut exister un « droit du grand-père » dans le domaine aérien. Le gestionnaire de l'infrastructure n'a qu'une obligation de moyen pour la résolution de conflits éventuels lors de la procédure de consultation.

L'ARAF a rappelé le contexte fortement contraint dans lequel a été effectué l'établissement du graphique de circulation pour l'horaire de service 2012. Elle a demandé à RFF d'offrir une meilleure visibilité aux entreprises, dans le cadre de la procédure des « sillons précaires », en mettant en œuvre les recommandations contenues dans son avis sur le DRR à ce sujet.

L'ARAF a en outre :

- demandé d'intégrer les contraintes d'utilisation des chantiers de transport combiné dans la préparation du catalogue de sillon de fret et l'attribution des sillons fret.
- demandé à RFF de mieux mettre en adéquation le catalogue des sillons réservés pour le fret avec les besoins du marché et de la coordination des gestionnaires d'infrastructures, en mettant en œuvre les recommandations contenues dans son avis sur le DRR à ce sujet

L'Autorité a soulevé que la société FROIDCOMBI n'a pas rapporté avoir été confrontée à une situation où une demande tardive aurait reçu une meilleure réponse qu'une demande identique réalisée antérieurement.

L'ARAF a enfin rejeté l'introduction d'un système de compensation financière dès lors que RFF n'est pas en mesure d'attribuer à un demandeur un sillon compatible avec son marché car ce type de dispositif n'est pas envisagé par la réglementation et le gestionnaire d'infrastructure n'a qu'une obligation de moyen et non de résultat dans l'objectif de « satisfaire toutes les demandes de capacités ».

Au-delà des faits d'espèce, l'Autorité a dans sa décision Froidcombi posé les principes procéduraux et juridiques suivants :

- la saisine de l'ARAF par une personne autorisée à demander des capacités d'infrastructure est possible alors même qu'aucun contrat d'utilisation de l'infrastructure ni de contrat d'attribution de sillons n'a été conclu avec le gestionnaire de l'infrastructure ;
- l'ARAF n'est pas compétente pour connaître des reproches d'une entreprise ferroviaire à l'égard de la SNCF s'agissant de leurs relations contractuelles qui ne relèvent pas de la régulation de l'accès à l'infrastructure ;
- l'ARAF peut demander en règlement de différend à une partie de mettre en œuvre une prescription qu'elle avait formulée dans la partie « avis motivé » de son avis sur le document de référence du réseau.

Froidcombi a fait appel de cette décision le 9 mars 2012 mais s'est désisté de son appel avant que la Cour d'Appel de Paris ne rende son arrêt et ne livre son analyse sur ces principes.



LE PREMIER APPEL D'UNE DÉCISION DE L'AUTORITÉ SUR L'ACCÈS AU RÉSEAU (AFFAIRE NOVATRANS/COMBIWEST-RFF)

La société Novatrans a saisi l'Autorité, le 19 avril 2011 d'une demande de règlement de différend portant sur l'attribution d'un sillon à la société Combiwest pour la réalisation d'un service de transport combiné entre Lyon et Rennes, liaison sur laquelle les deux sociétés étaient en concurrence. Le contentieux concernait également l'accès à une infrastructure de services, en l'espèce le chantier de transport combiné de Rennes, géré par Combiwest.

Le 8 juillet 2011, l'Autorité a rejeté les demandes formées par Novatrans, constatant que cette dernière avait abandonné sa demande initiale de suppression du sillon de Combiwest et qu'elle ne démontrait pas que l'instruction des demandes de sillons des deux sociétés pour le second semestre 2011 s'était effectuée de manière discriminatoire. L'Autorité a également rejeté les demandes de constat d'irrégularité aux motifs que ces demandes n'avaient pas pour objet de régler un différend lié à l'accès au réseau.

Saisie par Novatrans, la Cour d'appel de Paris a, par arrêt du 6 décembre 2012, confirmé en tous points la décision de l'Autorité. Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

Au-delà des faits de l'espèce, la décision de la Cour d'appel de Paris a conforté l'analyse de l'Autorité sur différents points de principe et de procédure qui trouveront à s'appliquer à d'autres affaires similaires :

- Sur la nécessité de discussions préalables entre les parties antérieurement à la saisine de l'Autorité en règlement de différend :

L'Autorité n'estime pas « raisonnable et proportionné » de fixer les modalités d'accès au réseau dès lors que les parties n'ont pas utilement discuté des demandes qu'elles lui ont soumises. Cette exigence de « discussions utiles » ne constitue pas une condition de recevabilité de la demande, dans la mesure où elle n'est pas exigée par l'article L. 2134-2 du code des transports. Cependant, l'Autorité est nécessairement tenue, dans le cadre du règlement du différend, d'apprécier l'existence, la teneur et l'utilité de discussions préalables entre les parties. Dès lors, elle peut s'abstenir de faire droit à la demande lorsqu'il apparaît que l'organisation de discussions préalables aurait permis aux parties de résoudre elles-mêmes le différend en obtenant des résultats concrets plus rapidement que par une saisine de l'Autorité.

En revanche, l'Autorité ne peut rejeter la demande faute de « discussions utiles » lorsqu'il est démontré que l'une des parties a différé artificiellement et inutilement l'examen des demandes, dans des conditions qui rendraient de toute façon vaine l'exigence de discussion préalables et utiles.

- Sur le non traitement par l'Autorité d'une demande qui ne relève pas du règlement du différend :

La Cour d'appel a confirmé que l'ARAF pouvait ne pas faire droit à une demande en considérant qu'elle ne permettait pas de régler le différend, mais constituait en fait une demande de sanction au sens de l'article L. 2135-7 du code des transports. Il s'agissait en l'occurrence, d'une demande visant à faire constater les irrégularités relatives à l'instruction de la modification du sillon d'une entreprise ferroviaire concurrente. En outre, le préjudice dont se prévaut le requérant doit persister au moment où l'Autorité rend sa décision.

- Sur l'absence de communication par RFF de l'état d'avancement de l'instruction des demandes de modification des sillons :

L'article 14, paragraphe 3, de la directive 2001/14 impose au gestionnaire de l'infrastructure et à l'organisme de répartition de respecter la confidentialité des informations qui leur sont communiquées. Ainsi, est contraire à ce principe la communication systématique de l'état d'avancement de l'instruction par RFF d'une demande de modification de sillons à l'entreprise concurrente et à l'entreprise bénéficiaire.

En outre, RFF doit s'abstenir de communiquer à l'ensemble des demandeurs de sillons les réclamations reçues à l'occasion de la finalisation de l'horaire de service.

- Sur la possibilité pour l'Autorité d'identifier à l'occasion d'un règlement de différend des modifications souhaitables de la réglementation :

Outre le règlement du différend qui lui est soumis, l'Autorité peut, dans le cas où les circonstances de l'affaire conduisent à identifier des modifications souhaitables de la réglementation ou du DRR, suggérer ces modifications dans sa décision. En l'espèce, l'Autorité avait relevé une contradiction entre l'article 21 du décret 2003-194 et l'article 14.3 de la directive 2001/14/CE.

3/ Les conditions techniques d'accès au réseau

La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs

Avant qu'un engin moteur d'un nouveau type n'accède au réseau, RFF impose une procédure de vérification de sa compatibilité en sus de l'autorisation de mise en exploitation commerciale déjà délivrée en France par l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF). Cette procédure de vérification de compatibilité qui, dans les faits, dépend de la diligence de SNCF-Infra, conditionne l'accès au réseau. A plusieurs reprises, l'Autorité a estimé que les délais incertains de cette procédure constituaient une barrière importante à l'entrée pour les nouveaux entrants et étaient sources de surcoûts pour eux. RFF en justifie l'existence par l'absence de registres d'infrastructure, qui permettraient aux entreprises ferroviaires de connaître l'ensemble des caractéristiques de l'infrastructure et ainsi de vérifier par elles-mêmes la compatibilité de leur matériel. RFF indique viser une mise en place progressive des registres d'infrastructure, entre mars 2015 et mars 2017. L'Autorité a demandé à RFF à accélérer la production de ces registres d'infrastructure. En attendant, l'Autorité a invité RFF à étudier, en lien avec EPSF, la possibilité d'anticiper cette vérification en l'instruisant en parallèle de la procédure d'autorisation de mise en exploitation commerciale des matériels, a minima pour une utilisation sur le réseau structurant.

Les questions de sûreté

Si les questions de sûreté ferroviaire ne sont pas une compétence directe de l'Autorité, elle est néanmoins partie prenante sur ce sujet, par différentes voies : la saisine du gouvernement sur les textes réglementaires ou de plaintes émises à l'encontre de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

Deux avis ont été donnés sur des projets d'arrêtés ministériels, l'un relatif à l'immatriculation des véhicules ferroviaires, l'autre relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes (éléments issues de la division du système ferroviaire).

L'Autorité a examiné ces projets d'arrêté au regard :

- du bon fonctionnement des activités concurrentielles de transport ferroviaire ;
- de la transparence des conditions d'accès au réseau ferroviaire ;
- de l'équité d'accès, notamment au regard de l'absence de discrimination, de subvention croisée et de distorsion de concurrence ;
- de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre avec les contraintes économiques, juridiques et techniques du secteur.

L'Autorité a émis un avis favorable sur le projet d'arrêté relatif à l'immatriculation des véhicules ferroviaires sous la réserve qu'il maintienne, au-delà du 31 décembre 2013, la possibilité offerte aux détenteurs de numéro européen de véhicule (NEV) de modifier leur numéro d'immatriculation au moyen d'une procédure allégée.

La souplesse ainsi accordée n'est pas neutre au plan opérationnel. Un détenteur de véhicule ferroviaire peut souhaiter faire immatriculer ses véhicules dans un autre Etat membre que celui où ils sont déjà immatriculés.

Pour l'Autorité, il serait bénéfique de conserver cette disposition, au-delà du 31 décembre 2013.

Cet arrêté a été publié au Journal officiel le 27 juillet 2012.

Elle a émis un avis défavorable sur le projet d'arrêté relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire considérant que l'absence d'une réponse motivée de l'EPSF en cas de refus d'approbation ou d'autorisation de mise en exploitation commerciale était contraire aux exigences de transparence et de surcroît préjudiciable aux entreprises ferroviaires qui sont susceptibles de présenter un recours devant l'Autorité. Elle a également considéré que les procédures prévues étaient lourdes et coûteuses.

L'arrêté a été publié au Journal officiel le 23 juillet 2012, sans que les observations émises par l'Autorité n'aient été prises en compte.

Un règlement de différend portant sur une prestation de sûreté

EUROPORTE, filiale du groupe Eurotunnel, a porté un différend devant l'Autorité concernant une prestation de sûreté facturée par RFF pour la détection de la présence éventuelle de migrants à bord des trains, ainsi que la surveillance et le gardiennage des rames.

Cette prestation a pour objet de prévenir le départ de personnes en situation irrégulière vers la Grande-Bretagne et de contribuer à la sécurité du tunnel sous la Manche.

L'Autorité s'est déclarée incompétente pour régler ce différend. En effet, elle a estimé que la prestation de sûreté ne relève pas de l'accès au réseau ferroviaire national mais de l'accès au « système » du tunnel sous la Manche et, que dans ces conditions, l'autorité de régulation compétente était celle du tunnel, c'est-à-dire la commission intergouvernementale franco-britannique chargée de suivre, au nom des deux gouvernements l'ensemble des questions liées à sa construction et à son exploitation.

L'Autorité a toutefois noté que :

- la redevance prévue par RFF n'induisait pas de discrimination entre les entreprises ferroviaires dès lors qu'elle était proportionnelle au nombre de trains et que les différences de composition des trains n'induisaient pas d'écarts significatifs de coût de contrôle susceptibles de remettre en cause le choix d'un tarif unique par train ;
- la tarification de la prestation pour 2012 semblait correspondre aux coûts supportés par RFF tels qu'ils ressortent du contrat passé avec son prestataire ;
- la pertinence de confier à RFF une responsabilité de contrôle posait question compte tenu de l'intervention parallèle des services des douanes ;
- les bases légales applicables à ces contrôles devaient être clarifiées, ainsi que les modalités juridiques de prise en charge et de répartition des frais afférents ;
- la propriété et la jouissance des diverses parcelles du site de Calais-Frethun demandaient à être précisées entre RFF, France-Manche, l'Etat et la SNCF.



IV

La tarification
des prestations
minimales

1/ Les redevances des prestations minimales

Dans le cadre de son avis sur le document de référence du réseau 2013, l'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances des prestations minimales offertes sur le réseau, c'est-à-dire :

- le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure,
- le droit d'utiliser les capacités accordées,
- l'utilisation des branchements et aiguilles du réseau,
- la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation,
- la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ou de toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

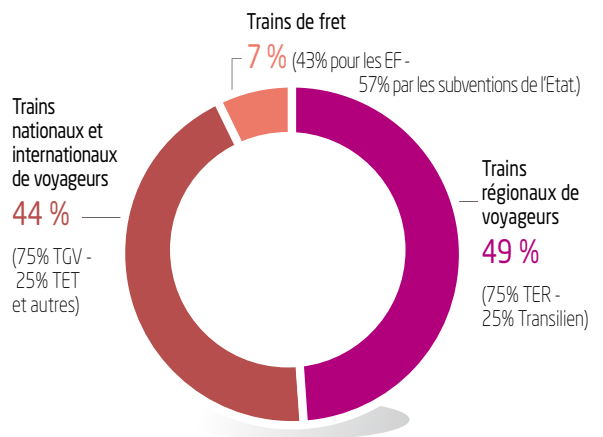
L'avis conforme est contraignant. Il impose à RFF de modifier la partie tarification de son DRR pour se mettre en conformité. Les modifications apportées par RFF devront à leur tour être soumises à l'Autorité pour avis conforme.

L'article L.2133-5 du code des transports précise que l'Autorité émet cet avis « au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau ».

En 2013, les redevances « prestations minimales » représentent 5,5 milliards d'euros, soit 88% des recettes attendues par RFF pour cette année. Elles sont réparties sensiblement en 3 tiers :

- **les redevances de circulation**, payées par tous les trains dès lors qu'ils circulent sur le réseau et qui couvrent le coût variable d'usage de l'infrastructure ;
- **les redevances de réservation**, qui visent à inciter à un usage efficace du réseau en traduisant le coût de la congestion des infrastructures et couvrent tout ou partie des coûts du capital ;
- **les redevances d'accès spécifiques aux activités** sous contrat de service public (TET, TER, Transilien) qui couvrent les coûts fixes de l'infrastructure.

La répartition des redevances par utilisateur



	Activités conventionnées	Activités concurrentielles	Montants 2013
Redevance d'accès	« charges fixes d'exploitation et de maintenance » des lignes hors LGV (Décret 97/446, article 5)	-	1 974 M€
Redevance de circulation	« Coût directement imputable » (Directive 2001/14, article 7.3) « Part variable des charges d'exploitation et de maintenance » (Décret 97/446, article 7)		1 627 M€
Redevance de réservation	« Tout ou partie des coûts du capital investi » et modulations possibles (période horaire, qualité sillons, rareté des capacités...) (Décret 97/446, article 6) « Rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation » (Directive 2001/14, article 7.4)		1 913 M€
	-	Majorations « lorsque le marché s'y prête » (Décret 97/446, article 6 et directive 2001/14, article 8.1)	

(source : RFF)

2/ Les enjeux de la tarification des prestations minimales

En 2012, l'Autorité a rendu deux avis relatifs à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2013.

Dans ses avis, l'Autorité s'est attachée à vérifier le bon respect des règles et principes de tarification : la transparence dans l'élaboration et la publication des redevances, la non-discrimination, la relation aux coûts de l'infrastructure et la capacité du marché à supporter le niveau des redevances.

La tarification orientée vers une meilleure utilisation du réseau

Le système de tarification doit permettre d'orienter les choix des acteurs au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire, dans le sens du bon fonctionnement du service public, d'une part, et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, d'autre part. Alors que le développement de nouvelles capacités est particulièrement coûteux, les contraintes de capacités constituent un enjeu majeur. La tarification doit privilégier des incitations à une meilleure utilisation des capacités offertes et orienter les investissements du gestionnaire d'infrastructure et des entreprises ferroviaires.

Il est donc impératif que les redevances envoient un signal pertinent sur le niveau d'utilisation du réseau.

Une vision pluriannuelle des redevances

Il est essentiel que le gestionnaire de l'infrastructure soit en mesure de présenter aux entreprises ferroviaires des principes de tarification pluriannuels, comme le requiert la loi et comme cela est appliqué dans d'autres pays. Une visibilité sur l'évolution des péages est en effet nécessaire aux entreprises ferroviaires pour développer leurs activités.

Une incitation pour le gestionnaire de l'infrastructure à réduire ses coûts

Comme le prévoit l'article 30 de la directive 2012/34/UE, reprenant l'article 6.2 de la directive 2001/14/CE, le gestionnaire de l'infrastructure doit être encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts d'infrastructures et par là le niveau des redevances d'utilisation du réseau. Pour l'Autorité, il s'agit là d'un enjeu majeur qui doit être pris en compte dès à présent, sans attendre la création annoncée du gestionnaire de l'infrastructure unifié.



3/ Les observations de l'Autorité sur la tarification proposée par RFF pour l'année 2013

Le « modèle de coûts 2008 », dépassé, est en cours de révision par RFF

Les redevances de circulation ont vocation à couvrir le coût directement imputable à l'exploitation des services ferroviaires. Le gestionnaire de l'infrastructure doit estimer, par l'utilisation d'un modèle économique, les coûts marginaux d'exploitation, d'entretien et de renouvellement. A partir de l'analyse, section de ligne par section de ligne, des coûts de différentes natures supportés par RFF, le modèle de coûts permet d'estimer les coûts marginaux et, par déduction des coûts complets, les coûts fixes pour chacune des activités. Pour cela il utilise des méthodes économétriques et des « dires d'experts ». L'Autorité a constaté, dans la tarification proposée par RFF pour 2013, que le modèle de coûts mis en place par RFF en 2007/2008 était dépassé. Quant à la date des données utilisées et de la méthodologie utilisée, des travaux ont été entrepris par RFF pour établir un nouveau modèle de coûts ; ses premiers résultats seront intégrés dans le cadre de la tarification de l'horaire de service 2014.

La redevance de réservation ne donne pas de signaux suffisamment clairs

Dans son avis sur le DRR 2013, l'Autorité a considéré que les redevances de réservation envoient des signaux économiques brouillés aux acteurs :

- la part reflétant la rareté des capacités, est un signal économique adressé aux entreprises ferroviaires pour les inciter à une optimisation de l'utilisation du réseau ;
- les majorations tarifaires ont pour objectif une meilleure couverture du coût complet du réseau, limitées par la capacité des différents marchés du ferroviaire à les acquitter.

La spécificité des services internationaux de voyageurs à grande vitesse doit être prise en compte

La directive 2001/14/CE prévoit en effet que la tarification des infrastructures peut, sous condition, dépasser la seule prise en compte des coûts marginaux sociaux dans l'objectif « de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure ». L'Etat a décidé d'appliquer cette possibilité aux lignes à grande vitesse par le biais d'une augmentation des redevances de réservation

Dans son avis sur le DRR 2013, l'Autorité a demandé à RFF de justifier des hausses spécifiques proposées au-delà de l'indexation ferroviaire pour chacun des segments de marché internationaux de voyageurs à grande vitesse. Le niveau actuel des redevances de réservation pour les lignes

à grande vitesse résulte de décisions prises depuis plusieurs années, dont l'impact sur le transport international, segment de marché désormais ouvert à la concurrence, n'a pas été pleinement mesuré. L'Autorité a néanmoins pris acte des résultats. A la demande de l'Autorité, RFF a effectué des tests complémentaires permettant d'apprécier si les hausses de tarifs proposées étaient supportables par les services internationaux à grande vitesse. Au vu du résultat de ces tests et après que RFF ait pris l'engagement de les conduire systématiquement dans le cadre de l'élaboration des prochaines tarifications, l'Autorité a donné un avis favorable sur les propositions de RFF en matière de tarification des prestations minimales pour 2013.

La formule de l'indexation ferroviaire doit être justifiée et incitative

L'actualisation du barème tarifaire résultait jusqu'au DRR 2013 de l'application d'un indice composite établi lors de la refonte de la tarification en 2010. L'Autorité a critiqué l'utilisation de cet indice.

En effet, si l'utilisation d'une indexation peut être admise, dès lors qu'elle concourt à un objectif de prévisibilité des tarifs, les justifications apportées par RFF sur sa composition ont été jugées insuffisantes pour assurer qu'elle reflétait bien la hausse des coûts supportés par RFF.

L'Autorité a également estimé que le recours systématique à une formule fondée sur une constatation de l'évolution de coûts externes et la prise en compte d'une perte permanente de productivité, était révélatrice de l'insuffisante maîtrise des coûts de l'infrastructure, liée à l'absence d'engagements de productivité, et des choix industriels de maintenance et de renouvellement. L'Autorité a souligné la nécessité de tels objectifs de productivité pour assurer la mise en œuvre effective de l'exigence d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès, prévue par les directives européennes. La réglementation prévoit à cet effet que la convention conclue entre RFF et la SNCF, pour l'entretien de l'infrastructure, fixe à la SNCF les objectifs de productivité pour ces missions et les modalités de contrôle de leur réalisation, ces objectifs devant servir d'hypothèses au calcul de la tarification.

Les engagements réciproques en matière de productivité conclus entre RFF et la SNCF en février 2012 constituent un premier pas en ce sens. Ils doivent figurer dans les conventions de gestion de l'infrastructure et y être accompagnés d'une définition précise des produits et des facteurs de production, ainsi que d'indicateurs globaux de suivi du volume de production permettant d'assurer le contrôle de leur mise en œuvre réelle.

V
Les gares
de voyageurs



1/ La mise en œuvre

du décret n°2012-70 relatif aux gares de voyageurs

Définir des conditions d'accès transparentes et non discriminatoires aux gares de voyageurs est un enjeu primordial dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de voyageurs, internationaux aujourd'hui, régionaux et nationaux demain. Or, si elles sont la propriété de l'État, les gares sont aujourd'hui gérées par la SNCF, par le biais d'une de ses branches créée le 1^{er} janvier 2010, Gares & Connexions. Seuls les quais appartiennent à RFF et sont gérés par celui-ci.

Pour prévenir que cette organisation ne nuise aux nouvelles entreprises ferroviaires, le Code des transports a encadré la gestion des gares de voyageurs :

- en faisant obligation à la SNCF de gérer de façon transparente et non discriminatoire les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'État ou d'autres personnes publiques ;
- en prévoyant que l'utilisation des gares par une entreprise ferroviaire donne lieu à la passation d'un contrat avec le gestionnaire des gares ;
- en imposant une séparation comptable entre la gestion des gares assurée par Gares & Connexions et l'exploitation des services de transport de la SNCF, afin qu'aucune aide publique versée à l'une de ces activités ne puisse être affectée à l'autre.

Au cours de l'année 2012, l'Autorité a rendu cinq avis et décisions relatifs aux gares de voyageurs :

- avis n° 2012-014 du 13 juin 2012 sur le projet d'arrêté relatif à la détermination des seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs ;
- avis et décision n° 2012-016 du 11 juillet 2012 relatifs au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014 ;
- délibération n° 2012-017 du 18 juillet 2012 portant communication sur les règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs attendues de la SNCF ;
- décision n° 2012-023 du 7 novembre 2012 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF ;

- avis n° 2012-025 du 14 novembre 2012 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014.

Cette intense activité s'explique en grande partie par la nécessité de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2012-70 qui précise les conditions d'accès aux gares de voyageurs, et notamment les prestations qui y sont offertes et leur tarification.

L'Autorité a également émis pour la première fois un avis sur le document de référence des gares (DRG) établi par Gares & Connexions et RFF pour 2014. Ce DRG a pour but de préciser les conditions techniques et tarifaires d'accès aux gares de voyageurs. Il est l'équivalent pour ces dernières de ce qu'est le document de référence au réseau (DRR) pour l'accès au réseau.



2/ Les prestations offertes en gares

Le décret n° 2012-70 distingue, d'une part, le service de base obligatoirement fourni aux entreprises ferroviaires lorsqu'il n'existe pas d'autre option économiquement raisonnable, ce qui est généralement le cas pour les entreprises ferroviaires, et les prestations complémentaires obligatoirement proposées aux entreprises ferroviaires dès lors qu'elles sont déjà fournies à l'une d'entre elles.

Le service de base fait l'objet d'un tarif unique. Il comprend principalement :

- l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public jusqu'au train, comprenant l'accès aux services communs, aux commerces et aux bâtiments publics ;
- les services d'accueil, d'information et d'orientation de leurs passagers et du public concernant les horaires et l'accès à ses trains.

Dans les gares disposant de personnels, s'ajoute au service de base l'assistance nécessaire à l'embarquement ou au débarquement des passagers handicapés ou à mobilité réduite, lorsqu'elle n'est pas fournie par l'entreprise ferroviaire ou prise en charge par l'autorité organisatrice de transports. Cette prestation fait l'objet d'une tarification distincte

Concernant les prestations complémentaires, chacune de ces prestations fait l'objet d'un tarif spécifique. Ce sont :

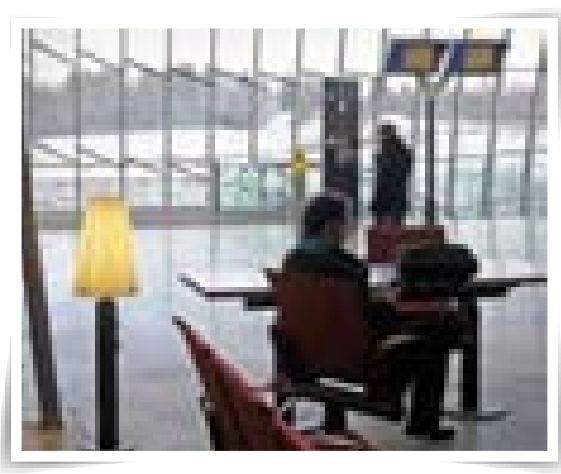
- le préchauffage des voitures et des locomotives ;
- la mise à disposition d'espaces ou de locaux adaptés à la réalisation des opérations de vente de titres pour les services de transport ferroviaire ;
- la mise à disposition de locaux de service pour les personnels d'accompagnement ou de conduite de l'entreprise ferroviaire ;
- la mise à disposition des locaux et installations nécessaires aux prestataires des entreprises ferroviaires pour la réalisation des services techniques tels que l'avitaillement ou le nettoyage.

Dans son projet de DRG pour 2014, Gares & Connexions avait prévu d'individualiser et de tarifier d'autres prestations, distinctes de la prestation de base et des prestations complémentaires, notamment :

- des « visites de prise de connaissance des gares », « visites techniques » et « frais d'étude et de dossier » ;
- des « prestations exceptionnelles d'ouverture de gare » ;
- une prestation pour le « passage des Contrôles Automatiques Banlieue (CAB) dans les gares de la région Ile-de-France » par les voyageurs non munis de titres de transport à tarification Ile-de-France.

L'Autorité a jugé ces prestations, non prévues par le décret, discriminatoires, puisque les premières ne s'appliquent qu'aux nouveaux entrants, SNCF-Voyages et SNCF-Proximités en étant de facto exonérées, et que l'aide au passage des CAB était une contrainte imposée aux entreprises ferroviaires autres que Transilien, qui ne saurait constituer une prestation en leur faveur et ne devait donc pas leur être facturée.

Gares & Connexions a supprimé ces prestations à l'exception des « études » pouvant faire l'objet de frais spécifiques. Les frais d'étude seront facturés à l'ensemble des entreprises ferroviaires qui en font la demande, y compris les transporteurs SNCF.



3/ La tarification des gares

Le modèle économique des gares est un modèle orienté vers les coûts, les redevances liées aux prestations régulées étant construites avec l'objectif de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles. Ces redevances doivent également tenir compte « de l'utilisation réelle de l'infrastructure sur les trois dernières années et des perspectives de développement du trafic ».

Ainsi, les redevances liées aux prestations régulées en gare sont établies annuellement par RFF et la SNCF, pour les biens et services qu'ils gèrent, aux fins de couvrir :

- l'ensemble des charges prévisionnelles d'entretien et d'exploitation correspondant à la réalisation des prestations.
- une rémunération de l'utilisation des actifs prenant en compte :
 - le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues ;
 - le coût moyen pondéré des capitaux engagés correspondant, d'une part, aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et, d'autre part, au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée.

Calculées au printemps 2012, les redevances en gares pour l'horaire de service 2014 sont basées sur des données antérieures à 2011. Leur construction nécessite donc non seulement d'avoir une connaissance fine des coûts d'exploitation, des dotations aux amortissements et des trafics, ainsi que de leur répartition, mais également de pouvoir estimer de manière fiable leur évolution pour les années à venir.

Par ses avis, l'Autorité s'est prononcée sur les éléments constitutifs de cette tarification et notamment :

- la séparation comptable de Gares & Connexions qui est préalable à l'établissement de tarifs d'accès sur des bases non discriminatoires et transparentes ;
- la segmentation qui définit les périmètres de péréquation des charges entre gares ;
- les frais financiers à prendre en compte ;
- le coût d'immobilisation du capital pour les fonds propres investis en gare.



4/ La séparation comptable de Gares & Connexions

Dans un secteur régulé où l'opérateur historique conserve à la fois des activités de gestionnaire d'infrastructure et de transporteur ferroviaire, l'objectif de la séparation comptable est double : empêcher toute subvention, au sein de la SNCF, croisée entre des activités monopolistiques et des activités soumises à la concurrence, mais aussi disposer d'informations objectives et détaillées sur les coûts réellement supportés qui sont utilisés pour le calcul de la tarification.

C'est pourquoi la loi demande à l'ARAF de s'assurer que les comptes de Gares & Connexions soient bien séparés des autres activités de la SNCF. Pour rendre une telle vérification possible, l'ARAF doit, dans un premier temps, approuver des règles de séparation comptable proposées par la SNCF, ce qu'elle a fait par décision n° 2012-023 du 7 novembre 2012.

L'examen de l'Autorité s'est plus particulièrement attaché aux points suivants :

- la présentation des règles de séparation comptable :

Les règles de séparation comptable, qui constituent la base de la tarification, doivent offrir la transparence et la stabilité nécessaire à une vision pluriannuelle des redevances en gare. C'est pourquoi l'Autorité a estimé nécessaire de les réunir dans un document unique et autonome, homogène et lisible, sans référence de date ni renvoi à d'autres documents périodiquement mis à jour.

L'exigence de pérennité de ce document et des règles de séparation comptable qu'il contient est renforcée par le fait que les redevances en gares sont calculées deux ans avant l'horaire de services concerné, en faisant des estimations de charges et de trafic. Les règles de séparation comptable doivent offrir une anticipation analogue, ce qui impose leur stabilité.

- la constitution du bilan d'ouverture 2010 de l'activité de Gares & Connexions, qui doit offrir une image fidèle de l'ensemble du patrimoine et un ratio entre dettes et fonds propres cohérent avec le programme d'investissement attendu ;
- les règles d'imputation comptable qui doivent privilégier le principe d'imputation directe des coûts et des charges aux activités régulées ou, à défaut, l'emploi de clés de répartition justifiées et pertinentes ;
- les relations financières entre Gares & Connexions et les activités au sein de la SNCF afin de prévenir toute possibilité de subventionnement croisé.

L'Autorité a notamment examiné les relations financières entre Gares & Connexions et « Fonctions Transverses », régies notamment par les dispositions relatives à l'« impôt sur les sociétés interne », aux « dividendes internes » et aux frais financiers.

L'Autorité a donné acte à la SNCF de sa proposition de taux d'imposition interne de 34,43% du résultat comptable. L'impôt sur les sociétés interne versé par Gares & Connexions ne devra toutefois pas excéder le montant d'impôt sur les sociétés effectivement payé par l'EPIC SNCF, exception faite de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) qui est un complément d'impôt ne concernant que les activités de transporteur ferroviaire.

L'Autorité a considéré que le versement des dividendes ne devait pas mettre en péril le financement du programme d'investissements en gare et que les règles de séparation comptable devaient traduire cette priorité. C'est pourquoi, un éventuel dividende peut être versé en cas de résultat positif de Gares & Connexions, à condition de ne pas dégrader le ratio-cible entre la dette et la marge opérationnelle de l'activité et être adapté aux nécessités du programme d'investissement.

L'Autorité a estimé qu'un écart excessif entre le taux des frais financiers acquittés par Gares & Connexions à « Fonctions Transverses » et le taux moyen de la dette de l'EPIC pourrait être considéré comme constitutif d'un subventionnement croisé. Elle a donc limité cet écart à 0,5%.

Enfin, dans un souci de transparence, l'Autorité estime la réglementation devrait imposer la publication annuelle des comptes séparés de Gares & Connexions après certification des commissaires aux comptes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

L'approbation donnée par l'ARAF, après deux ans de discussions, ne doit pas cacher la difficulté d'établir une réelle séparation comptable de Gares & Connexions au sein de la SNCF et les limites d'un tel exercice.

5/ La segmentation des gares

Le décret prévoit également de répartir les gares selon trois catégories suivantes : les gares de voyageurs d'intérêt national, les gares d'intérêt régional et les gares d'intérêt local.

Cette segmentation a d'abord une visée tarifaire. Elle identifie des périmètres de gestion faisant l'objet d'une comptabilité analytique et sur lesquels sont établies les redevances liées aux prestations régulées, selon un principe de recouvrement des charges prévisionnelles.

Chaque gare d'intérêt national fait l'objet d'un tarif spécifique sur la base des charges et des trafics prévisionnels de la gare concernée ; si le résultat des activités non régulées y est positif, les transporteurs bénéficient d'une baisse des redevances qu'ils acquittent à hauteur de 50 % de ce résultat.

Chaque ensemble régional de gares d'intérêt régional ou d'intérêt local fait l'objet d'un tarif moyenné sur la base de la somme des charges et des trafics prévisionnels des gares de la région considérée. Ces gares peuvent faire l'objet d'une convention de gestion pluriannuelle entre la SNCF, d'une part, et le STIF ou la région concernée, d'autre part.

Cette segmentation a des conséquences pratiques qui ne sont pas à négliger. Ainsi, dans son projet de DRG pour 2014, RFF avait établi la tarification des gares de voyageurs d'intérêt national sur la base d'une moyenne pour chacune des régions, contrairement à ce que prévoit la réglementation.



Ce mode de calcul présente des risques de discriminations entre activités puisqu'il induit une péréquation entre gares d'une même région, particulièrement entre les gares TGV et les autres gares. Une telle péréquation modifie la répartition des redevances payées entre les différentes activités et augmente la part relative aux circulations Transilien et à certains TER. L'Autorité a donc demandé à RFF mettre ses tarifs en conformité avec la réglementation ce qui a été fait. Le ministère chargé des transports a saisi l'Autorité d'un projet d'arrêté fixant les seuils de fréquentation visant à répartir les gares dans ces trois catégories.

- Le seuil prévu par le projet d'arrêté pour la détermination des gares d'intérêt national (fréquentation par les usagers des services nationaux ou internationaux d'au moins 300 000 voyageurs ou égale à 100% des voyageurs) conduisait à retenir 94 gares dans cette catégorie, représentant environ 92% de la fréquentation nationale ou internationale et 36% de la fréquentation totale.

Pour l'Autorité, en raison de la diversité de leurs trafics ferroviaires et de l'importance de leurs charges d'exploitation et d'investissement, il apparaît effectivement justifié et proportionné d'établir pour chacune de ces gares une comptabilité analytique, permettant la détermination de redevances individualisées par gare. Le seuil proposé ne permet néanmoins pas d'englober d'autres gares importantes, qui présentent des enjeux de concurrence ou de valorisation.

- Le projet d'arrêté prévoyait un seuil de fréquentation de 100 000 voyageurs annuels pour distinguer gares d'intérêt régional et gares d'intérêt local. Un tel seuil conduirait à classer environ 950 gares en catégorie b) et 1 970 gares en catégorie c).

Sur 3 000 gares en France 94 gares accueillent 36% de la fréquentation totale de voyageurs.

Pour l'Autorité, un tel seuil ne permet pas d'établir des catégories régionales de gares homogènes en termes de charges de gestion et de nature de trafics. Ainsi, sur les 950 gares d'intérêt régional, environ 230 gares sont « multi-transporteurs » et environ 720 gares ne connaissent que des services TER ou Transilien.

Avec une telle définition, la catégorie b) regrouperait des gares équipées de bâtiments dédiés à l'accueil des voyageurs et disposant d'un niveau de service élevé et des haltes périurbaines sans bâtiment ni service d'accueil particulier mais à fort trafic TER ou Transilien. Il est susceptible d'en résulter, pour certaines régions, des tarifs moyens peu représentatifs et ne permettant pas de tarifier de manière satisfaisante les trains nationaux et internationaux.

Pour l'Autorité, ce classement des gares doit d'abord rechercher à :

- offrir un cadre transparent et non-discriminatoire pour le développement de la concurrence dans les gares « multi-transporteurs » où coexistent plusieurs types de trafics ou plusieurs opérateurs ; ce critère peut s'apprécier en fonction de la présence ou non de plusieurs activités (TGV, TET, Transilien, TER) ferroviaires distinctes dans une même gare ;
- offrir un cadre qui incite les responsables à la meilleure valorisation des gares, du point de vue commercial et de celui de l'intérêt public.

C'est pourquoi, l'Autorité a proposé une segmentation alternative à la proposition du ministère en deux catégories plutôt qu'en trois :

- les gares d'intérêt national comprendraient de l'ordre de 200 à 250 gares afin d'englober la quasi-totalité des gares contribuant actuellement à la fréquentation nationale et internationale ;
- les gares d'intérêt régional comprendraient, dans chaque région, l'ensemble des autres gares, aucune raison objective, notamment tarifaire, ne justifiant une répartition des gares en deux catégories régionales et locales.

Corrélativement, par souci de simplification, la possibilité aurait pu être ouverte aux gestionnaires de gares, en lien avec les autorités organisatrices régionales, d'établir des redevances sans séparation entre périmètres régulé et non régulé dans toutes les gares d'intérêt régional.

Le Ministère des transports n'a pas retenu la proposition de l'Autorité.



6/ Le coût d'immobilisation des capitaux

La réglementation prévoit que le gestionnaire peut incorporer dans les redevances en gares, le coût moyen pondéré des capitaux qu'il a engagés (CMPC) correspondant, d'une part, aux charges d'emprunt et frais financiers qu'il acquitte sur la dette qu'il a contractée et, d'autre part, au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée par ces fonds propres.

Dans une entreprise, le coût moyen pondéré du capital correspond au coût de la ressource financière et apparaît donc comme le seuil minimal de rentabilité permettant de justifier l'engagement d'un investissement.

En son sein, le coût d'immobilisation des fonds propres doit offrir non seulement une rémunération au moins équivalente à celle d'un placement sans risque mais également couvrir les risques encourus. Cette exigence correspond à l'attente des investisseurs qui demandent une rentabilité plus ou moins importante selon le risque qu'ils associent au projet, au secteur économique, au pays dans lequel ce projet est envisagé. Ils ne s'engagent sur un projet que si la rentabilité attendue leur paraît suffisante pour couvrir le risque pris.

Dans un monde où les ressources sont rares, le décideur public, comme le décideur privé, mais dans des situations différentes, est amené à tenir compte des incertitudes en analysant les risques des projets et en les intégrant dans ses calculs économiques. Il est donc justifié de prévoir une rémunération des capitaux engagés et d'y intégrer une prime de risque liée aux aléas qui peuvent affecter les résultats des activités en gare.

Le cadre réglementaire relatif aux gares de voyageurs ne préconise pas, contrairement à d'autres secteurs régulés, de méthode particulière pour l'évaluation des taux de rémunération des capitaux. Néanmoins, ce taux est usuellement calculé comme la somme d'un taux sans risque et d'un taux représentant le risque spécifique associé au secteur d'activité concerné.

Gares & Connexions et RFF ont proposé de retenir un coût d'immobilisation des fonds propres avant impôt respectivement de 11,7 % et de 10,9 %, calculés en utilisant une méthode appelée « modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) » largement utilisée dans le secteur privé malgré les limites qui lui sont reconnues. Dans cette méthode, le risque spécifique encouru par les gestionnaires des gares est évalué en référence à celui supporté par des sociétés qui agissent dans des secteurs d'activité considérés comme voisins et sont cotées sur les marchés financiers, en l'occurrence des sociétés aéroportuaires.

Pour l'Autorité, cette comparaison n'est pas pertinente. Les aéroports retenus sont pour la plupart des « hubs » internationaux de correspondance. Leurs revenus directement liés au trafic de passagers sont beaucoup plus sensibles à la conjoncture économique que l'activité ferroviaire. Cette moindre sensibilité du ferroviaire est renforcée par le fait que le revenu des gares ferroviaires est basé sur le trafic exprimé en nombre de trains et non en nombre de passagers et provient, pour 75% de leur chiffre d'affaires régulé, du transport de proximité conventionné (TER et Transilien).

En outre, la régulation du secteur aérien est généralement fondée sur des contrats pluriannuels assortis de plafonds de prix et d'objectifs de productivité, alors que le cadre annuel de tarification des gares ne permet pas de le responsabiliser le gestionnaire et minimise ses risques :

- le gestionnaire peut réajuster sa trajectoire financière chaque année et peut même rattraper des erreurs de prévisions identifiées en matière de trafics ou d'évolution des charges ;
- ces prévisions sont à la seule initiative du gestionnaire qui peut choisir des valeurs prudentes, voire favorables ;
- le principe de recouvrement des coûts est peu incitatif à la productivité, donc peu risqué. Gares & Connexions et RFF n'ont d'ailleurs pas fait état d'objectifs de productivité ambitieux.

L'Autorité considère donc que le profil de risque des gestionnaires de gares diffère de façon importante de celui des activités choisies comme « comparables ».

L'Autorité a ainsi demandé de mieux tenir compte des caractéristiques spécifiques à l'activité de monopole public régulé des gares de voyageurs. Ainsi, la prime de risque spécifique aux gares de voyageurs (hors activités commerciales) doit tenir compte notamment :

- de la nature des activités régulées du gestionnaire des gares en matière ferroviaire et notamment la sensibilité de leurs résultats aux aléas économiques ;
- du modèle économique tarifaire du gestionnaire des gares et notamment son horizon temporel ;
- du caractère public du gestionnaire des gares et de ses actifs.

A cette fin, l'Autorité a préconisé de se référer au rapport établi en juillet 2011 par le Centre d'analyse stratégique et intitulé « Le calcul du risque dans les investissements publics », qui traite de la prise en compte des risques dans les investissements publics. Ce rapport offre une approche économique plus adaptée de la prime de risque à intégrer dans le calcul du coût moyen des capitaux engagés en gares. Il propose ainsi de retenir une prime de risque macroéconomique (équivalente à la prime de risque marché prise en compte dans la méthode MEDAF) de 3%.

Sur cette base, et compte tenu du faible niveau de risque supporté par les gestionnaires des gares, l'Autorité a donné un avis défavorable sur la proposition de Gares & Connexions en la jugeant excessive. Elle a en revanche donné un avis favorable sur la proposition de RFF.



7/ Les conditions techniques d'accès aux gares de voyageurs

Dans son examen du projet de DRG pour 2014, l'Autorité s'est particulièrement attachée à prévenir tout risque de discrimination à l'égard des nouvelles entreprises ferroviaires dans l'accès aux gares.

Dans cette perspective, elle a d'abord critiqué le rôle de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF).

En effet, pour bénéficier d'un accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis, les entreprises ferroviaires doivent s'adresser à la PSEF, service de la direction de la stratégie et de la régulation, elle-même rattachée à la direction générale de la SNCF. La PSEF est systématiquement présente et intervient tout au long du processus, de l'instruction des demandes à la gestion des contrats.

Cette procédure ne s'applique qu'aux nouveaux entrants, SNCF-Voyages et SNCF-Proximités n'ayant pas à transiter par la PSEF pour leurs demandes d'accès aux services en gare.

Le rôle confié à la PSEF pose problème quant à la confidentialité des données qui transitent par elle, ce qui nourrit la suspicion des tiers quant à de possibles discriminations ou comportements anti-concurrentiels.

Gares & Connexions s'est engagée à reprendre les missions de la PSEF, avec l'objectif de réaliser ce transfert courant 2013, avec en première étape le transfert de la facturation.



8/ Un cadre de régulation qui a d'ores et déjà montré ses limites

Bien que récemment mis en place, le modèle de gestion mis en place pour les gares a d'ores et déjà montré ses limites et ne semble pas à la hauteur des enjeux opérationnels, économiques et de gouvernance, aussi bien pour les activités concurrentielles que pour les activités relevant du service public.

L'examen pratique du modèle tarifaire montre que ce cadre annuel de recouvrement des coûts (« cost-plus ») n'est pas responsabilisant :

- il ne comprend aucune incitation à la maîtrise des coûts, les gestionnaires pouvant transférer tous leurs coûts, même inefficaces, dans les prix ; cette situation est aggravée par le principe d'annualité ;
- les engagements de productivité sont purement déclaratifs, sans incidence réelle ;
- ce cadre de régulation n'engage pas davantage les gestionnaires en termes de performance (qualité de service).

Une autre limite du modèle économique prévu par la réglementation est également qu'il n'a pas su organiser un consensus (ou un système de gouvernance) entre les acteurs sur les capacités d'autofinancement nécessaires aux gestionnaires de gares pour réaliser des plans d'investissements ambitieux. La réglementation prévoit en effet des redevances couvrant des coûts comptables passés, alors que l'ampleur des investissements futurs nécessiterait un surcroît de capacité d'autofinancement pour l'avenir.

A cet égard, le décret n° 2012-70 comporte une exigence contradictoire en rapprochant « le coût d'immobilisation du capital » qui doit refléter les risques spécifiques liés à l'activité au « financement pérenne des investissements ». Ces deux notions ne représentent pas un rapport évident entre elles.

On peut dès lors supposer que la valeur excessive du coût d'immobilisation des capitaux retenue par Gares & Connexions reflétait d'abord la volonté de disposer de plus de ressources pour le financement des investissements plutôt que d'une juste appréciation des risques. Dans le même but, RFF a proposé de déroger à la réglementation en incorporant des amortissements économiques supérieurs aux amortissements comptables dans la tarification des quais.

L'Autorité recommande de faire évoluer le cadre de régulation économique vers une régulation pluriannuelle, par le biais de contrats de performance incitant véritablement les gestionnaires de gares à des efforts de maîtrise des coûts (productivité) et à la performance (qualité des services).



VI
Les **autres**
Infrastructures
de **services**



1/ Le cadre réglementaire de l'accès aux infrastructures

L'accès aux infrastructures de services, autres que les gares de voyageurs, constitue également un enjeu essentiel pour les entreprises ferroviaires, en particulier pour les nouveaux entrants, puisqu'il peut constituer un obstacle rédhibitoire à l'entrée sur le marché.

En effet, le projet de décret se contente de lister les services offerts par ces infrastructures de services. Il ne définit pas de modalités qui pourraient garantir une gestion sans discrimination de ces installations, ni ne précise plus avant les principes de tarification.

Dans son avis n°2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013, l'Autorité a ainsi souligné que les conditions d'accès aux infrastructures de services devraient être décrites avec le même souci de transparence, de précision et de justification que les conditions d'accès aux prestations minimales présentées par RFF.

Cette lacune du cadre réglementaire peut être source de contentieux et d'incertitudes pour les nouveaux entrants. Elle l'est d'autant plus que nombre de ces infrastructures restent gérées par l'opérateur historique.

Ainsi, dans sa décision du 18 décembre 2012, l'Autorité de la Concurrence a confirmé que **la gestion de certaines infrastructures de services par une entreprise étant elle-même en position dominante sur le marché du transport ferroviaire pouvait favoriser des pratiques anti-concurrentielles.** Elle a sanctionné la SNCF à hauteur de 60,9 millions d'euros pour avoir mis en œuvre plusieurs pratiques ayant entravé ou retardé l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du transport ferroviaire de marchandises. L'Autorité de la concurrence a notamment estimé que la SNCF avait utilisé, dans son propre intérêt commercial, des informations confidentielles stratégiques concernant ses concurrents dont elle disposait en tant que gestionnaire déléguée des infrastructures.

Elle impose en effet aux gestionnaires d'infrastructure de services placés sous le contrôle, direct ou indirect, d'une entité ou d'une entreprise qui est également active et occupe une position dominante sur des marchés nationaux de transport ferroviaire, de s'organiser de manière à assurer leur indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis de cette entreprise.

L'Autorité sera particulièrement vigilante sur le respect de cet objectif dans le cadre de la réforme ferroviaire.

2/ La tarification

des infrastructures de services

LA TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES DE SERVICES

Pour les infrastructures de services autres que les gares de voyageurs, le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 s'est limité à préciser la nature de ces infrastructures et la liste des prestations de services concernées, ainsi que les conditions de fourniture des prestations pour accéder à ces infrastructures et les utiliser. Il a en effet insuffisamment précisé les principes tarifaires et les conditions de tarification par les gestionnaires de ces infrastructures.

Pour chacune de ces infrastructures, le décret distingue deux natures de prestations :

> **Un service de base** contenant lui-même une ou plusieurs prestations bien définies mais qui forment toutes un bloc indissociable de services proposés ; ce service de base doit être proposé de manière transparente et non discriminatoire aux entreprises ferroviaires et candidats autorisés, **lorsqu'il n'existe pas d'autre option économiquement raisonnable** ; le gestionnaire de l'infrastructure de services doit en effet motiver toute décision de refus de fournir une prestation et indiquer dans ce cas les alternatives économiquement raisonnables disponibles sur d'autres infrastructures de services. De par sa nature même le service de base est qualifié de prestation régulée.

Cette dernière donne lieu à la perception d'une **redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel**. L'Autorité a regretté l'insuffisante précision du décret quant à ce principe tarifaire.

> **Une ou plusieurs prestations complémentaires**, spécifiques à l'utilisation ou aux services de chaque infrastructure. Deux principes caractérisent cette catégorie de prestations :

- Dès lors que le gestionnaire d'une infrastructure de services fournit à une entreprise ferroviaire ou à un candidat autorisé l'une des prestations complémentaires, il doit la fournir, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, sur cette même infrastructure de services à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat autorisé qui en fait la demande.
- Elles sont qualifiées de prestations régulées lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur, et qui est donc en situation de monopole. Dans ce cas, et comme pour le service de base, elles font l'objet d'une rémunération liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel. Là encore, le texte n'apporte pas de précision quant à ce principe général de tarification.

L'Autorité s'est attachée à l'examen le plus avancé des relations entre coûts et tarifs de chacune de ces infrastructures. La directive n° 2012/34/UE précise que les redevances perçues en contrepartie des prestations régulées dans les infrastructures de services doivent être inférieures ou égales au coût de la prestation, avec la possibilité d'y ajouter un bénéfice « raisonnable ».

Cette directive fixe donc un plafond et l'Autorité s'est attachée à préciser les règles qui pourraient conduire à un calcul équitable de ces redevances à l'intérieur de ce plafond.

L'Autorité a constaté que les gestionnaires appliquent de façon assez hétérogène le principe du coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel. Certaines redevances sont ainsi calculées dans l'objectif d'obtenir un niveau de recettes prédéterminé. D'autres sont effectivement fondées sur des coûts comptables prévisionnels, mais prennent en compte des coûts injustifiés.

En l'état actuel de ses analyses et travaux, l'Autorité a dégagé deux lignes principales de doctrine :

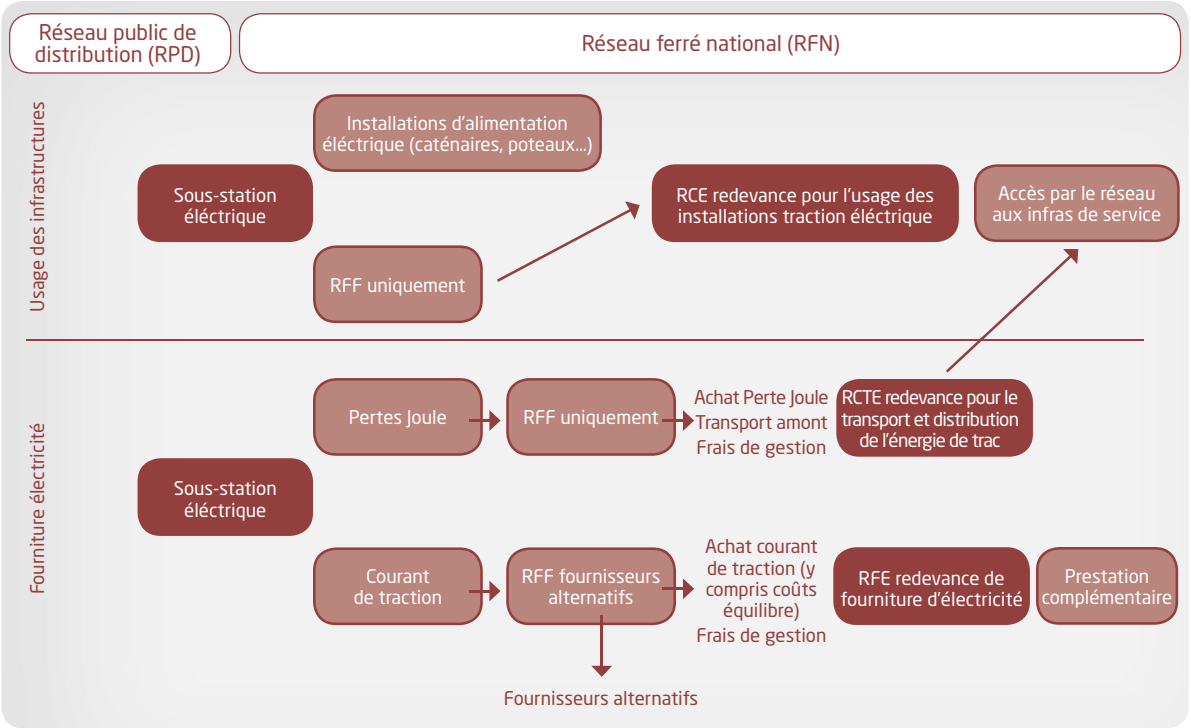
- Au sein de chaque gestionnaire, les infrastructures de services devraient disposer de comptes séparés des autres activités du gestionnaire, notamment celles dédiées au transport ferroviaire. Cette exigence est inscrite à l'article 13-3 de la directive 2012/34/UE qui doit être transposée au plus tard le 16 juin 2015 ;
- La construction des redevances des infrastructures de services doit non seulement respecter les exigences de prévisibilité et de transparence, mais aussi incorporer des objectifs de productivité et de performance. C'est pourquoi les coûts pris en compte dans le calcul des redevances doivent respecter les principes appliqués dans la régulation de toutes les activités de réseau, à savoir : être justifiés, pertinents et efficaces.

Les conditions de fourniture et de facturation du courant de traction sur le réseau (règlement de différend 2012/019)

Ce règlement de différend portait sur la seule redevance de fourniture de l'électricité (RFE) facturée par RFF quand l'entreprise ferroviaire demande à ce dernier cette prestation qui est qualifiée de complémentaire au sens de l'annexe II de la directive 2001/14/CE et du décret n° 2012-70.

L'Autorité s'est attachée, dans sa décision, à fixer des conditions transparentes, proportionnées et incitatives à une meilleure gestion de la consommation électrique des entreprises, tout en considérant attentivement la réalité du faible niveau d'équipement en compteurs électriques des entreprises ferroviaires exerçant en France.

Dans le système de tarification, la RFE est l'une des trois redevances perçues au titre de l'alimentation électrique des trains ainsi que le montre le schéma suivant :



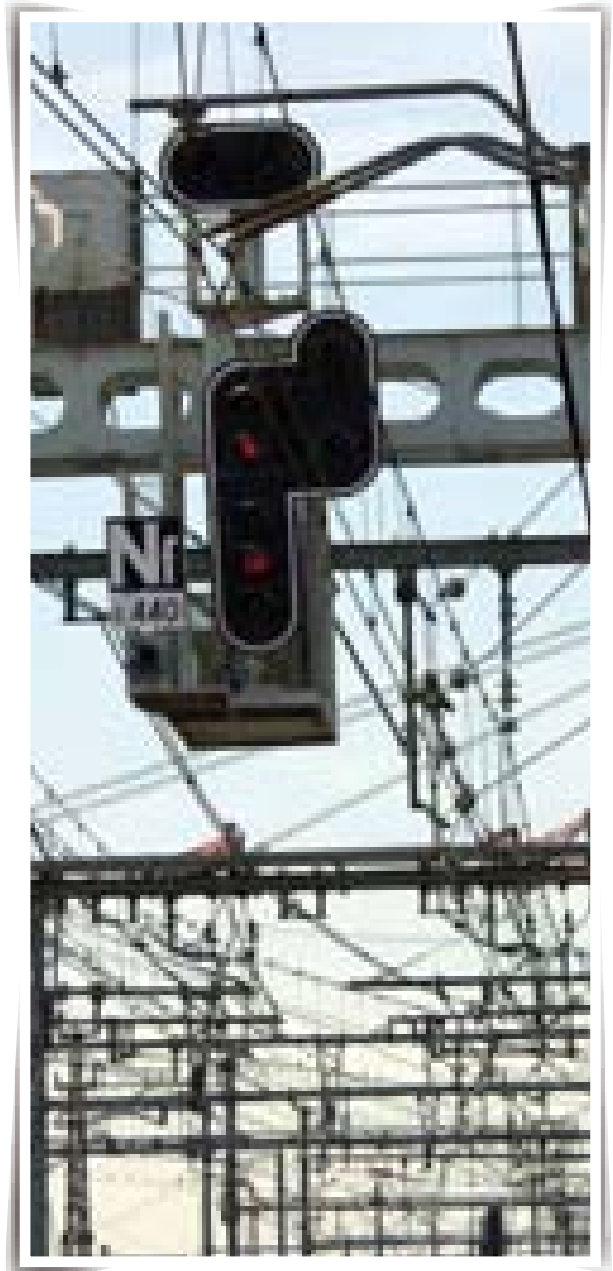
Pour l'Autorité :

- **La redevance de fourniture d'électricité doit être transparente.** Le tarif de l'électricité doit avoir les caractéristiques d'un prix contractuel, déterminé ou déterminable. Il doit être prévisible afin que les entreprises ferroviaires puissent passer des contrats avec leurs clients dans les meilleures conditions. RFF doit publier les règles tarifaires applicables à la fourniture du courant de traction et en décrire le contenu, dans le document de référence du réseau qui chaque année fixe les règles encadrant l'accès au réseau.
- **RFF doit justifier le tarif de l'électricité vendue aux entreprises.** Dans le cas où certaines informations nécessaires à cette justification seraient couvertes par les secrets protégés par la loi, RFF devra transmettre sa justification à l'Autorité qui, après vérification, s'en portera garant auprès des entreprises ferroviaires.
- **Le tarif de l'électricité vendue par RFF aux entreprises doit être établi sur la base des coûts réellement supportés** par le gestionnaire d'infrastructure.
 - Dès 2013, RFF doit établir les montants facturés aux entreprises ferroviaires sur la base de leur consommation réelle lorsque l'intégralité de leur parc de locomotives est équipée de compteurs. A compter de 2015, cette facturation à la consommation réelle devra être étendue aux entreprises dont le parc n'est que partiellement équipé.
 - D'ici trois ans, RFF doit améliorer son modèle d'estimation des consommations des locomotives non équipées de compteur, en tenant compte des caractéristiques des circulations des trains (performance énergétique des locomotives, tonnage, horaires...).

L'Autorité n'a pas souhaité à court terme remettre en cause le modèle d'évaluation de la consommation de la SNCF, principal consommateur du réseau (à environ 90 %) qui lui permet de s'approvisionner auprès du fournisseur de son choix sans que son parc de locomotives ne soit équipé de compteurs. Mais, à son sens, cet équipement devrait à terme être généralisé quelle que soit l'entreprise ferroviaire.

Ainsi, si la fourniture d'électricité par RFF aux nouvelles entreprises est essentielle pour lever un obstacle à l'entrée sur le marché, elles doivent être rapidement en mesure de s'adresser à un fournisseur d'électricité de leur choix, ce qui suppose que leurs locomotives soient équipées de compteurs et qu'elles connaissent leur consommation avec suffisamment de recul.

Enfin, il est à noter que la directive 2012/34/UE requalifie l'usage des installations et du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, en prestations minimales. De ce fait et à partir de la transposition du texte en droit national, cette prestation devra être calculée à partir du coût directement imputable, éventuellement majorée dans les conditions prévues par la directive.



Annexes



1 / Glossaire

Accord-cadre : Accord qui précise les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaire offertes à un demandeur de sillons pour une durée déterminée par le gestionnaire d'infrastructure.

Amortissement économique : Il reflète le besoin de renouvellement de long terme d'un actif donné pour assurer son maintien dans sa consistance actuelle.

BAR : Base d'actifs régulés.

Cabotage : Possibilité de prendre des passagers dans un pays pour effectuer un trajet intérieur, à l'occasion d'un service international.

Cadencement : Répétition à intervalles réguliers du même schéma de dessertes, heure de départ, arrêts en cours de route, heure d'arrivée. Cette organisation se fait en intégrant les sillons, du plus rapide au plus lent, selon un schéma symétrique (l'organisation est la même dans les deux sens et les trains se donnent correspondance dans toutes les directions).

CAPEX (CAPITAL EXPENDITURE) : Dépenses d'investissement.

Chantier de renouvellement : Travaux qui consistent à remplacer la totalité ou une partie des éléments qui la constituent, ballast, traverses, rails et leurs systèmes de fixation.

Chantier de transport combiné : Ensemble d'installations fixes (comprenant à la fois des installations ferroviaires telles que des voies spécialisées et des installations de transbordement et de stockage telles que des portiques de manutention et des cours) permettant le transfert du fret du mode ferroviaire au mode routier et vice versa.

Classification UIC : Les lignes ferroviaires sont classées de 1 (fort trafic) à 9 (faible trafic).

Coût complet : Somme du coût moyen et du coût du capital.

Coût directement imputable : Coût d'un service ferroviaire spécifique.

Coût marginal : Reflète le coût d'une unité de transport supplémentaire utilisant l'infrastructure. Le coût marginal est dit « social » lorsqu'il intègre les coûts externes (engorgements, pollution, accidents).

Coût moyen : Dépenses sur une année incluant les coûts d'exploitation, d'entretien et de régénération. Il est la somme du coût fixe (indépendant du trafic) et du coût variable (lié au trafic).

Coût moyen pondéré du capital : Le coût moyen pondéré du capital (WACC-Weighted Average Cost of Capital en anglais) est le taux de rentabilité annuel moyen attendu, par les actionnaires et les créanciers, en retour de leur investissement.

Coût variable : Correspond aux dépenses de maintenance, d'entretien et d'exploitation, liées à l'intensité du trafic. Il est assimilé au coût marginal c'est-à-dire au coût de production d'une unité supplémentaire lorsque des capacités de production, des sillons, sont disponibles.

Décision : Acte juridique pris par le Conseil de l'Union européenne ou par la Commission européenne. Elle est obligatoire dans toutes ses dispositions. Elle est applicable directement, sans transposition dans le droit national.

Directive : Acte juridique européen pris par le Conseil de l'Union européenne avec le Parlement ou seul dans certains cas. Elle lie les États destinataires de la directive quant à l'objectif à atteindre et leur laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans les délais fixés par elle.

Document de référence du réseau : Document précisant, de manière détaillée, les règles générales, les délais, les procédures et les critères relatifs aux systèmes de tarification et de répartition des capacités ; ce document contient aussi toutes les autres informations nécessaires pour permettre l'introduction de demandes de capacités de l'infrastructure.

Droits du grand-père : Règle qui consiste à ne pas remettre en cause les capacités utilisées par un opérateur, tant que celui-ci les utilise réellement.

Fenêtre d'indisponibilité : Restriction de capacité établie pour permettre de réaliser les travaux d'une section donnée du réseau. Elle se caractérise par un positionnement et une durée type (par exemple de 2h à 6h) et est établie pour une période couvrant soit l'ensemble des jours ouvrables soit un nombre de jours d'une année ou une période plus restreinte. Cette fenêtre est matérialisée par un trapèze sur le graphique de circulation. Les fenêtres sont finalisées en avril de l'année A-2, l'année A correspondant à l'horaire de service.

Force majeure : Circonstances imprévisibles et inéluctables qui libèrent une personne de ses responsabilités ou obligations.

Gopeq (grosse opération programmée équivalent) : Unité d'œuvre permettant de valoriser les différentes opérations de renouvellement de la voie et des appareils de voie.

Graphique de circulation : Document espace-temps qui traduit graphiquement, la marche de chacun des trains sur une section de ligne donnée.

Hub : Plate-forme d'un réseau de transport qui concentre un maximum de correspondances.

Infrastructures de services : Les gares de voyageurs ouvertes au public, y compris les quais et les haltes, et leurs bâtiments ; les installations d'alimentation électrique et de distribution de l'électricité de traction sur les voies ferrées ouvertes à la circulation publique ; les gares de triage ou de formation des trains ; les voies de remisage ; les terminaux de marchandises, y compris les chantiers de transport combiné, ainsi que les infrastructures autres que ferroviaires de ces terminaux ; les infrastructures d'approvisionnement en combustible en sable et les passerelles de visite de toiture ; les installations des centres d'entretien et les autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance légère.

Installations terminales embranchées (ITE) : Raccordements des zones d'activités au réseau ferré national.

Intermodalité : Combinaison de plusieurs modes de transports sur un même trajet.

Modèle d'équilibre des actifs financiers (MEDAF) : Modèle d'évaluation de la valeur intrinsèque des actifs financiers. Il est fondé sur l'analyse de l'équilibre entre le risque financier et la rentabilité.

Muraille de Chine : Dispositif devant permettre de garantir l'étanchéité entre différents services quant à la circulation d'informations sensibles.

OFP : Opérateur ferroviaire de proximité.

OPEX (Operational expenditure) : Dépenses d'exploitation.

Principe du contradictoire : L'ARAF ne peut retenir dans sa décision, les moyens, les explications et les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.

Prix plafond (Price Cap) : Plafond en deçà duquel une entreprise est libre de fixer ses prix. Le plafond de prix est calculé sur la base des coûts et des volumes traités par l'entreprise. Ce mécanisme se veut incitatif, tout écart entre le plafond de prix et les coûts réels constitue un profit pour l'entreprise.

Redevance d'accès : Appliquée aux seuls trains de voyageurs circulant dans le cadre d'un contrat de service public (trains régionaux de voyageurs (TER), trains régionaux de voyageurs en Ile-de-France (Transilien) et trains d'équilibre du territoire (TET)), la redevance d'accès vise à couvrir leurs charges fixes d'exploitation et de maintenance du réseau ferré (article 5 au décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié la tarification des prestations minimales).

Redevance de circulation : Redevance couvrant la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau ferré (article 7 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié la tarification des prestations minimales).

Redevance de réservation : Redevance couvrant tout ou partie des coûts du capital et à inciter à un usage efficace du réseau en traduisant le coût de la congestion des infrastructures ; elle peut être majorée pour certains types de trains, dans la mesure où le marché le permet (article 6 au décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié la tarification des prestations minimales).

Règlement : Acte juridique européen. Il est obligatoire dans toutes ses dispositions, les États membres sont tenus de les appliquer telles qu'elles sont définies par le règlement. Le règlement est donc directement applicable dans l'ordre juridique des États membres.

Route roulante et/ou autoroute ferroviaire : Transport combiné de camions complets ou de remorques seules, utilisant la voie ferrée avec des trains composés de wagons à plancher surbaissé sur toute leur longueur.

RVB : Renouvellement de Voie et de Ballast (ballast, traverses, rail).

Sillon : Capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point du réseau à un autre à un moment donné.

Sillon précaire : Attribution conditionnelle d'un sillon qui présente un conflit avec un ou plusieurs chantiers alloués sur le réseau ferré national.

Sillons « de dernière minute » : Sillon construit entre le jour J-7 et le jour J de circulation du train.

Sous-système : Résultat de la division du système ferroviaire. Il correspond soit à des domaines de nature structurelle (infrastructure, énergie, contrôle commande et signalisation, matériel roulant) soit à des domaines de nature fonctionnelle (exploitation et gestion du trafic, entretien, applications télématiques au service des passagers et au service du fret).

Transport combiné : Convoyage de marchandises à l'aide de caisses mobiles, qui fait appel sur un même trajet, à plusieurs modes de transport (rail, route ou voie fluviale).

Train-km : 1 train circulant sur 1 km = 1 trains.km

TREF : Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, elle est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs.

Yield Management : Technique d'optimisation de la recette globale consistant à faire varier le prix en fonction de l'échéance du départ et de l'élasticité de la demande, pour attirer des clients lorsque la demande est faible.

AUTORITÉS / ACTEURS

ARAF : Autorité de régulation des activités ferroviaires

AUTF : Association des Utilisateurs de Transport de Fret

Bundesnetzagentur : Autorité allemande de régulation des activités de réseau

Cour d'appel de Paris : La cour d'appel est la seule compétente pour mener à bien des recours formés contre les décisions de règlement de différends de certaines autorités de régulation sectorielle, dont l'ARAF.

Direction des circulations ferroviaires (DCF) : Service spécialisé au sein de la SNCF qui exerce, pour le compte de RFF, les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national.

IRG-Rail (Independent Regulator's Group-Rail) : Association regroupant de 21 autorités indépendantes de régulation ferroviaire dont les pays sont membres de l'Espace économique européen (Allemagne, Autriche, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Macédoine, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse).

ORR (Office of Rail Regulation) : Autorité de régulation des chemins de fer britanniques.

RFF : Réseau ferré de France, établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1997, est chargé de l'entretien, du développement, de la cohérence et de la mise en valeur du réseau ferré national.

ROSCO (Rolling Stock Company) : Société spécialisée en location de matériels ferroviaires.

UIC : Union internationale des Chemins de Fer, association internationale regroupant les opérateurs et gestionnaires d'infrastructure ferroviaires.

UTP : Union des Transports Publics.

2/ Le recapitulatif des avis et décisions

(Les avis et décisions de l'Autorité sont consultables en intégralité sur son site internet)

Avis n° 2012-025 du 14 novembre 2012 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014.

Décision n° 2012-024 du 7 novembre 2012 constatant le non-lieu à poursuivre la procédure de sanction ouverte à l'encontre de la SNCF pour non-respect des dispositions du code des transports relatives aux règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs.

Décision n° 2012-023 du 7 novembre 2012 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF.

Avis n° 2012-022 du 10 octobre 2012 relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure entre Réseau ferré de France et TSM.

Avis n° 2012-021 du 10 octobre 2012 relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure entre Réseau ferré de France et SNCF.

Avis n° 2012-020 du 10 octobre 2012 relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure entre Réseau ferré de France et Europorte France.

Décision n°2012-019 du 3 octobre 2012 portant sur la demande de règlement de différend formée par la société ECR à l'encontre de RFF et relative aux conditions de fourniture et de facturation du courant de traction sur le réseau ferré national.

Délibération n°2012-017 du 18 juillet 2012 portant communication sur les règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs attendues de la SNCF.

Avis et décision n° 2012-016 du 11 juillet 2012 relatifs au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014.

Avis n°2012-015 du 27 juin 2012 sur le projet d'arrêté relatif aux autorisations de réalisation et de mise en exploitation commerciale de sous-systèmes ou de véhicules de transport ferroviaire nouveaux ou substantiellement modifiés.

Avis n° 2012-014 du 13 juin 2012 sur le projet d'arrêté portant application du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à la détermination des seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs.

Avis n° 2012-013 du 16 mai 2012 sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 27 octobre 2010 relatif à l'immatriculation des véhicules ferroviaires mentionnés au second alinéa de l'article 57 du décret du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

Décision n° 2012-011 du 9 mai 2012 portant sur la demande formée par la société Europorte Channel dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF relatif aux prestations de « sûreté » sur le faisceau de Calais-Frethun.

Avis n° 2012 - 009 du 4 avril 2012 relatif aux modifications apportées à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2013 en application de l'avis n° 2012 - 005 de l'Autorité.

Décision n° 2012 - 007 du 15 février 2012 portant sur la demande de règlement d'un différend formée par la société Euro Cargo Rail à l'encontre de RFF et de la SNCF relative à l'allocation de sillons.

Décision n° 2012-006 du 1^{er} février 2012 portant sur la demande formée par la société FROIDCOMBI dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF et SNCF relatif à l'allocation des sillons.

Avis n°2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013.

Décision n° 2012 - 002 du 11 janvier 2012 portant sur la demande de mesures conservatoires formée par la société Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF et à la SNCF relatif à l'allocation de sillons et à la situation de la gare Gevrey.

Décision n° 2012-001 du 11 janvier 2012 donnant acte du désistement par la société Euro Cargo Rail de ses demandes de mesures conservatoires formées à l'encontre de la SNCF dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF et à la SNCF relatif à l'allocation de sillons et à la situation de la gare de Gevrey.

3/ Les principaux textes ferroviaires

Textes européens

- Directive n°91/440/CE du 29 juillet 1991 complétée par deux directives :
- La directive 95/18/CE du 19 juin 1995 relatives aux licences des entreprises ferroviaires,
- La directive 95/19/CE du 19 juin 1995 relative à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire (attribution des sillons) et aux redevances d'utilisation de l'infrastructure.

Le 1^{er} paquet ferroviaire est adopté en février 2001.

Il instaure une ouverture limitée du fret ferroviaire et comporte :

- La directive 2001/12/CE du 26 février 2001 qui modifie la directive 91/440/CEE et prévoit l'ouverture à la concurrence du fret sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire,
- La directive 2001/13/CE du 26 février 2001 qui modifie la directive 95/18/CE du Conseil relative aux licences des entreprises ferroviaires
- La directive 2001/14/CE du 26 février 2001 relative à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, à la tarification de l'infrastructure ferroviaire et à la certification en matière de sécurité

Le 2^{ème} paquet ferroviaire est adopté en avril 2004.

Il ouvre à la concurrence le marché du fret ferroviaire européen. Il établit au profit des nouveaux entrants un droit d'accès aux réseaux ferroviaires européens et trans-européens :

- Le règlement 2004/881/CE du 29 avril 2004 qui crée une agence ferroviaire européenne à Valenciennes, dont la tâche essentielle est de proposer des mesures d'harmonisation progressive des règles de sécurité et d'élaborer des spécifications techniques d'interopérabilité (STI),
- La directive 2004/49 du 29 avril 2004 relatif la sécurité des chemins de fer ferroviaires qui prévoit l'institution dans chaque Etat membre d'une autorité nationale de sécurité et d'un organisme permanent d'enquête sur les accidents.
- La directive 2004/50 du 29 avril 2004 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire trans-européen à grande vitesse et conventionnel,
- La directive 2004/51 du 29 avril 2007 modifiant la directive 91/440/CEE, qui ouvre à la concurrence le transport de marchandises sur l'ensemble du réseau ferroviaire international au 1^{er} janvier 2006 et sur le marché national au 1^{er} janvier 2007.

Le 3^{ème} paquet ferroviaire est adopté le 23 octobre 2007.

Il prévoit notamment d'ouvrir à la concurrence les services ferroviaires internationaux de voyageurs et d'accélérer l'intégration technique et juridique de l'espace ferroviaire européen :

- La directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007 qui modifie la directive 91/440/CEE et la directive 2001/14/CE pour permettre l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs
- La directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train qui institue une certification au niveau communautaire
- Le règlement 2007/1371/CE du 23 octobre 2007 qui institue un régime unifié des droits et obligations des voyageurs ferroviaires au sein de la Communauté européenne,

La refonte des paquets ferroviaires :

- La directive 2008/57/CE du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte).
- La directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)

Textes nationaux

Les principales lois (codifiées dans le code des transports)

- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée, d'orientation des transports intérieurs, créant notamment l'EPIC SNCF

- Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire

- Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports créant notamment l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

- Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports créant notamment l'Autorité de régulation des activités ferroviaires

(Elles sont désormais codifiées dans le code des transports).

Les principaux décrets

- Décret n°97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et au statut de RFF.
- Décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.
- Décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national.
- Décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire.
- Décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs.
- Décret n° 2011-891 du 26 juillet 2011 relatif au service du trafic et des circulations et portant diverses dispositions en matière ferroviaire.
- Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.



Document édité par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires
Directeur de la publication : Pierre Cardo
Siège : 57 boulevard Demorieux - CS 81915 - 72019 LE MANS Cedex 2
Tél. : 02 43 20 64 30
Antenne : 3 square Desaix - 75015 PARIS
Tél. : 01 58 01 01 10

Conception-réalisation : Obea Communication
Crédits photos : ARAF / RFF, Lionel Charrier - TOMA /
RFF, Jean-Jacques D'ANGELO / RFF, MARIE GENEL /
RFF, Philippe Giraud / RFF, Christophe RECOURA / RFF, M. Vigneau /
@SASSO - TOMA / Thinkstock.

Imprimé sur papier 100% PEFC

Mai 2013



ARAF

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES

57, boulevard Demorieux
CS 81915 – 72019 LE MANS Cedex 2
Tél : 02 43 20 64 30 – Fax : 02 43 24 78 23

3, square Desaix
75015 PARIS
Tél : 01 58 01 01 10 – Fax : 01 45 71 63 51

