

**Avis n° 2016-130 du 6 juillet 2016**  
**relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017**

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

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

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

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France ;

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

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2017 - Version 5 du 29 mars 2016 » ;

Vu l'avis n° 2016-012 du 10 février 2016 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017 ;

Vu le courrier de SNCF Réseau du 23 mai 2016, enregistré au greffe de l'Autorité le 30 mai 2016 ;

Vu le courrier du directeur des infrastructures de transport en date du 11 janvier 2016 en réponse à la consultation du gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports alors applicable et le courrier de consultation adressé au Gouvernement le 23 juin 2016 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 6 juillet 2016 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. 1. CONTEXTE

1. Dans son avis n° 2016-012 du 10 février 2016 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur le projet de tarification des redevances d'accès et des redevances de réservation des services de transport de voyageurs pour l'horaire de service 2017.
2. S'agissant des activités fret, elle a émis un avis favorable sur le projet de tarification prévue pour l'horaire de service 2017, sous réserve que SNCF Réseau justifie, à l'appui d'un engagement dûment formalisé de l'Etat, la couverture du coût directement imputable à l'exploitation de ces services.
3. Par courrier en date du 23 mai 2016, enregistré le 30 mai 2016 au greffe de l'Autorité, SNCF Réseau a soumis de nouvelles propositions tarifaires pour les redevances relatives au transport de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

### 2. 2. ANALYSE

#### 2.1. Sur la tarification des services de transport de voyageurs

##### 2.1.1. L'évolution globale des redevances

4. Dans son avis n° 2016-012 du 10 février 2016 susvisé, l'Autorité a souligné que l'évolution des redevances selon la formule d'indexation inscrite au DRR, par ajustement de « l'indice d'indexation des péages » (IP) de + 0,9 %, dérogeait au principe résultant de l'article L. 2111-25 du code des transports qui prévoit que « *les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle* ». Elle a en outre précisé que la proposition de SNCF Réseau ne s'était pas accompagnée d'une explication précise de la méthode par laquelle les entreprises ferroviaires seraient assurées de l'effectivité de la neutralisation de l'ajustement sur les horaires de services à venir.
5. En réponse, SNCF Réseau a indiqué, dans son courrier du 23 mai 2016, que la disposition de l'article L. 2111-25 du code des transports doit être interprétée sans préjudice des aménagements de la formule d'indexation. Ainsi, SNCF Réseau estime pouvoir revenir sur la référence donnée par la décision du 9 février 2012 du conseil d'administration de RFF relative à l'encadrement des péages voyageurs pour la période 2014-2018.
6. Par ailleurs, SNCF Réseau propose de lisser le report de la baisse de 0,9 % sur les deux horaires suivants, soit - 0,5 % pour l'horaire de service 2018 et - 0,4 % pour l'horaire de service 2019.
7. En premier lieu, le 2° de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié dispose que le document de référence du réseau contient : « *[u]n chapitre relatif aux principes de tarification et aux tarifs. Ce chapitre contient des précisions appropriées concernant le système de tarification ainsi que des informations suffisantes sur les redevances d'infrastructure. A ce titre, il décrit en détail la méthode, les règles et, le cas échéant, les barèmes utilisés pour déterminer les coûts et les redevances d'infrastructure. Il contient, lorsqu'elles sont disponibles, des informations concernant les modifications de redevances prévues au cours des cinq prochaines années [...]* ». Par ailleurs, l'article 29 du même décret dispose que « *[le] gestionnaire d'infrastructure est en mesure de prouver à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et aux entreprises*

*ferroviaires que les redevances d'infrastructure qu'il facture réellement à toute entreprise ferroviaire sont conformes à la méthode, aux règles et aux barèmes définis dans le document de référence du réseau mentionné à l'article 17 [...] ».*

8. Il ressort du point 3.1. « indice de l'indexation des péages » de l'annexe 10.1.1 du DRR pour l'horaire de service 2017 que SNCF Réseau a défini une formule permettant de prendre en compte l'évolution des coûts de l'infrastructure ferroviaire. Ainsi, et conformément aux dispositions précitées du décret du 7 mars 2003, SNCF Réseau est tenu de prendre en compte la valeur de l'indice résultant de la stricte application de la formule qu'il a lui-même définie et dont il ne propose pas, au demeurant, de modification préalable, sauf à remettre en cause l'existence même de la formule d'indexation.
9. En second lieu, l'article L. 2111-25 du code des transports prévoit que « *les principes d'évolution de ces redevances [redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national] sont fixés de façon pluriannuelle* ». Cette disposition procède d'un principe de prévisibilité, qui est indissociable des conditions nécessaires pour assurer aux entreprises ferroviaires un accès au réseau équitable et non-discriminatoire.
10. Dès l'horaire de service 2014, SNCF Réseau s'est engagé à appliquer la formule d'indexation décrite en annexe du DRR pour les années 2014 à 2017 incluses. Cet engagement a été confirmé chaque année dans le DRR. Ainsi, le DRR pour l'horaire de service 2014 précisait que « *depuis 2014 et pour une période pluriannuelle de 4 ans, le barème de redevance des prestations minimales (...) est indexé sur la base d'une nouvelle formule d'indexation des redevances* ». Cette formule, reprise dans le DRR pour les horaires de service pour 2015 et 2016, est identique à celle de l'article 3 de l'annexe 10.1.1. du DRR pour l'horaire de service 2017.
11. Dans ces conditions, et conformément aux dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports, SNCF Réseau ne saurait procéder à la modification de la formule d'indexation applicable aux redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national jusqu'en 2017, à supposer que telle soit son intention, ni, à plus forte raison, déroger à l'application de la formule d'indexation décrite au point 3.1. de l'annexe 10.1.1. du DRR pour l'horaire de service 2017 en retenant une baisse des redevances de 0,9 %.
12. De surcroît, il ressort des dernières données publiées que, loin d'être ponctuelle, la baisse de l'indexation est amenée à se prolonger pour l'horaire de service 2018 (l'indice IP s'établissant à - 1,3 % sur la période servant de référence à la construction des tarifs). Enfin, la perspective de la refonte de la tarification qui doit intervenir pour l'horaire de service 2018 rendrait impossible tout suivi de la mise en œuvre de l'engagement qu'entend souscrire SNCF Réseau.
13. L'Autorité rappelle qu'il est indispensable de donner aux candidats et au gestionnaire d'infrastructure une visibilité suffisante sur l'évolution pluriannuelle de la tarification du réseau. Dans cette perspective, elle ne peut qu'insister à nouveau sur la nécessité que les parties arrêtent, dans les meilleurs délais, le contrat décennal prévu par l'article L. 2111-10 du code des transports.

### 2.1.2. Les redevances de réservation

14. En lien avec la mise en service de la ligne Bretagne Pays de la Loire (BPL), SNCF Réseau prévoit la création d'une nouvelle catégorie tarifaire C-BPL pour la redevance de réservation appliquée sur la ligne classique parallèle à la LGV BPL, entre Le Mans Nord et Cesson-Sévigné, actuellement en catégorie tarifaire C.

15. Dans le DRR 2017 publié le 18 décembre 2015 (version V4), SNCF Réseau proposait que la redevance de réservation de la ligne classique parallèle à la LGV BPL augmente de 1,272 €/s-km à 5,782 €/s-km pour les circulations de trains aptes à la grande vitesse empruntant cette ligne. L'objectif visé serait, selon SNCF Réseau, d'éviter un report du trafic TAGV sur la ligne classique parallèle, en réduisant l'écart tarifaire avec la LGV BPL.
16. Pour la même raison, SNCF Réseau envisageait de créer une nouvelle catégorie tarifaire C-SEA pour la redevance de réservation appliquée sur la ligne classique parallèle à la LGV Sud Europe Atlantique (SEA), aujourd'hui majoritairement en catégorie tarifaire C-GV. Le prix kilométrique de réservation pour les sillons TAGV passerait ainsi de 3,570 €/s-km à 5,782 €/s-km, les autres trains étant facturés à 1,272 €/s-km.
17. Le projet de barème de SNCF Réseau prévoyait également une nouvelle catégorie tarifaire ATL-0 pour la redevance de réservation entre Paris et Massy, qui fait passer le montant de la redevance de réservation pour cette section de 5,941 €/s-km à 12,000 €/s-km.
18. Dans son avis n° 2016-012 du 10 février 2016, l'Autorité a estimé que les rehaussements tarifaires des redevances de réservation prévues sur les lignes classiques parallèles aux lignes à grande vitesse SEA et BPL et sur la section entre Paris et Massy ne pouvaient être acceptés faute de justification suffisante au regard des principes de tarification donnés par la directive 2012/34/UE, et en particulier de l'obligation de définition préalable des segments de marché résultant de l'article 32.1 de la directive.
19. Dans son courrier du 23 mai 2016, SNCF Réseau a informé l'Autorité de sa décision de maintenir les rehaussements prévus de la tarification des redevances de réservation des TAGV sur les lignes classiques parallèles aux LGV BPL et SEA, sans toutefois apporter les justifications requises par l'Autorité.
20. Par conséquent, la proposition de rehaussement tarifaire des redevances de réservation des lignes classiques parallèles aux lignes à grande vitesse SEA et BPL ne peut être admise. L'Autorité rappelle, à cet égard, que, dans l'attente de la refonte globale de la tarification pour l'horaire de service 2018, les insuffisances relevées dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 demeurent pour l'horaire de service 2017. Dès lors, sauf à en justifier strictement la conformité au droit applicable, aucune évolution tarifaire autre que la simple actualisation du barème existant ne peut intervenir.
21. S'agissant de la section entre Paris et Massy, SNCF Réseau propose de renoncer à la hausse prévue pour la redevance de réservation, en contrepartie toutefois d'une hausse de la redevance de réservation BPL (13,404 €/s-km contre 12,967 €/s-km dans la proposition initiale). Ce relèvement permettrait, d'après les précisions apportées par SNCF Réseau, de maintenir le niveau de recettes attendues au titre de la mise en service de la ligne BPL.
22. Dans l'attente de la refonte de la tarification prévue pour l'horaire de service 2018 qui devra, en particulier, définir rigoureusement les segments de marché auxquels s'appliquent les majorations, et dans la mesure où il est nécessaire de définir un tarif pour l'utilisation de cette infrastructure nouvelle, l'Autorité admet à titre conservatoire le niveau du barème des redevances prévues pour l'horaire de service 2017 pour la catégorie tarifaire BPL.

## 2.2. Sur la tarification des services de transport de fret

23. Dans son avis n° 2016-012 du 10 février 2016 susvisé, l'Autorité a souligné que la proposition d'augmentation des redevances applicables aux services de transport de fret reposait, une nouvelle fois, sur l'hypothèse d'un engagement financier de l'Etat qui n'avait pas été confirmé.

24. Par courrier en date du 21 juin 2016, SNCF Réseau a transmis à l'Autorité la lettre adressée par le commissaire du Gouvernement auprès de SNCF Réseau, par lequel ce dernier l'informe que « *soucieux de répondre aux préoccupations de l'ARAFER concernant la couverture du coût marginal, [il] tien[t] à [...] confirmer l'engagement financier de l'Etat pris l'an dernier* ». L'Autorité relève que la formulation retenue dans le courrier n'est pas exempte d'ambiguïté. Il aurait pu être affirmé plus clairement, notamment par une référence explicite à l'horaire de service 2017, que l'Etat s'engageait à couvrir le solde du coût direct non couvert par les péages perçus auprès des entreprises ferroviaires de fret, dans le sens des dernières déclarations du Gouvernement sur le maintien d'une subvention en leur faveur de 90 millions d'euros.
25. Sans préjudice de cette clarification de forme, l'Autorité tient à être préalablement assurée de la mise en œuvre de l'engagement pris pour l'horaire de service en cours, dont dépend la valeur de celui annoncé pour 2017. Or, en l'absence d'éléments d'appréciation disponibles à ce stade de l'exécution budgétaire de l'exercice, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur la réalité de la tenue de cet engagement et est, en conséquence, amenée à renvoyer à la fin de l'année la perspective d'une éventuelle levée de la réserve émise dans son avis n° 2016-012 du 10 février 2016 concernant la fixation des redevances relatives aux services de transport de fret.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur la fixation des redevances d'accès et des redevances de réservation des services de transport de voyageurs telles que figurant dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2017 publié par SNCF Réseau le 29 mars 2016, à l'exception des redevances relatives à la section entre Paris et Massy, hors indexation des péages (IP), et des redevances relatives à la catégorie tarifaire BPL.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 6 juillet 2016.*

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

Le Président

Pierre Cardo