

Avis n° 2020-025 du 19 mars 2020

relatif à la fixation des compléments de redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020

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

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2122-5 et L. 2133-5 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

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

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

Vu le décret n° 2012-070 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

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

Vu l'avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023 ;

Vu l'avis n° 2020-020 du 28 février 2020 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 ;

Vu le « Complément tarifaire relatif à l'utilisation des quais à voyageurs – V4.1 DRR 2020 (chapitre 6.2 et annexe 6.2) – 30 janvier 2020 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 4 février 2020 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 19 mars 2020 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Dans son avis n° 2019-005 du 7 février 2019, l'Autorité a rendu un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, sauf pour ce qui concerne l'évolution globale des redevances de marché payées par les services conventionnés TER et des redevances de marché et d'accès payées par les services conventionnés en Ile-de-France qu'elle a plafonnée à 1,8%.
2. Par ailleurs, alors que la réglementation française incluait les quais à voyageurs dans le périmètre des installations de service relevant des gares¹, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans un arrêt du 10 juillet 2019², que « l'annexe II de la directive 2012/34/UE (...), doit être interprétée en ce sens que les « quais à voyageurs », visés à l'annexe I de cette directive, sont un élément de l'infrastructure ferroviaire dont l'utilisation relève de l'ensemble des prestations minimales, conformément au point 1, sous c), de ladite annexe II ».
3. Ce changement de statut conduit à devoir exclure « les quais à voyageurs » du périmètre des gares relevant des installations de service pour les intégrer au régime juridique des prestations minimales et les soumettre notamment aux modalités de tarification associées, en passant ainsi d'une tarification n'excédant pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable à une tarification limitée au coût directement imputable qu'il est possible de majorer si le marché s'y prête.
4. Tirant les conséquences de cette décision, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions ont proposé, dans le document de référence des gares pour l'horaire de service 2020 publié le 29 octobre 2019, que les tarifs de la redevance pour le service de base offert dans les gares de voyageurs applicables à compter du 1^{er} janvier 2020, date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire confiant à la filiale SNCF Gares & Connexions la gestion unifiée des gares de voyageurs, soient établis en excluant les quais à voyageurs du périmètre des gares relevant des installations de service. Le 28 février 2020, l'Autorité a rendu un avis favorable³ sur le projet de tarification des redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 (document de référence des gares - version du 29 octobre 2019), à l'exception des redevances de mise à disposition des portes d'embarquement.
5. Parallèlement, SNCF Réseau a publié, le 30 janvier 2020, après consultation du secteur, le « Complément tarifaire relatif à l'utilisation des quais à voyageurs – V4.1 DRR 2020 » (ci-après « complément tarifaire du DRR 2020 ») modifiant le point 6.2. du chapitre 6 du Document de référence du réseau 2020 modifié relatif à la tarification et l'annexe 6.2. dudit DRR relative aux barèmes des prestations minimales pour y adjoindre un complément aux barèmes des redevances de marché. Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et des articles 17 du décret n° 2003- 194 du 7 mars 2003 susvisé et 10 du décret n° 97- 446 du 5 mai 1997 susvisé, détermine le complément de redevance de marché pour les activités

¹ Cf en particulier l'article 1^{er} du décret du 20 janvier 2012 susvisé, lequel prévoit que l'accès aux installations de service s'entend comme comprenant l'accès aux « gares de voyageurs (...), y compris les quais », l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé qui inclut les quais dans le périmètre des charges à prendre en compte pour le calcul des redevances des prestations régulées en gares, ou encore l'article préliminaire du décret du 7 mars 2003 susvisé, lequel exclut à ce jour de l'infrastructure ferroviaire les quais à voyageurs à la différence des voies situées à l'intérieur des gares de voyageurs.

² Arrêt de la Cour (huitième chambre) du 10 juillet 2019 ; WESTbahn Management GmbH contre ÖBB-Infrastruktur AG ; Affaire C-210/18.

³ Avis n° 2020-020 du 28 février 2020 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020

de transport de voyageurs conventionnées et non conventionnées lié au transfert des quais à voyageurs dans le périmètre des prestations minimales.

6. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 10 du décret du 5 mai 1997 précité, l'Autorité dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis conforme sur cette proposition de SNCF Réseau de complément tarifaire du DRR 2020 relatif à l'utilisation des quais à voyageurs et ainsi rendre exécutoire les compléments de redevances de marché applicables aux activités de transport de voyageurs conventionnées et non conventionnées qui en découlent.

2. ANALYSE

7. Le « complément tarifaire du DRR 2020 » publié le 30 janvier 2020 par SNCF Réseau vise à tirer les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 10 juillet 2019 précité en intégrant les quais à voyageurs au sein des éléments de l'infrastructure ferroviaire dont l'utilisation et la tarification relèvent des prestations minimales.
8. L'Autorité souligne que ni la décision de la CJUE ni la réglementation européenne ne définissent ce que recouvrent les quais à voyageurs. Or, cette définition est fondamentale car elle détermine la « *limite où finit l'exploitation de l'installation de service ferroviaire et où commence l'utilisation de l'infrastructure* »⁴. Aussi, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions ont, de façon opérationnelle, défini les quais à voyageurs constitutifs de l'infrastructure ferroviaire en tant qu'une partie de l'espace aménagé le long des voies dont la largeur permet la montée et la descente des voyageurs et au-delà de laquelle les voyageurs peuvent attendre leur train en sécurité. Cette approche s'inscrit dans l'esprit des conclusions de l'Avocat général présentées dans l'affaire « WESTBahn », lesquelles précisent qu'un quai à voyageurs désigne communément « *l'espace aménagé afin de permettre aux personnes de monter ou de descendre du train* »⁵.
9. Sur la base de ces éléments, le montant des charges relevant des quais à voyageurs intégré dans les prestations minimales s'élève, pour 2020, à 19 millions d'euros (exprimés en euros 2020). SNCF Réseau a indiqué que ce montant correspond aux postes de charges directement concernés par cette bande réservée ou à une partie proratisée pour les charges communes à l'installation de service « gares de voyageurs ».
10. Par ailleurs, l'intégration de ces charges dans les prestations minimales n'a pas eu d'impact sur le coût directement imputable. En effet, le considérant n°8 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 susvisé prévoit que « *le gestionnaire de l'infrastructure ne devrait être autorisé à intégrer dans le calcul de ses coûts directs que les coûts pour lesquels il peut démontrer objectivement et rigoureusement qu'ils résultent directement de l'exploitation du service ferroviaire* ». Les coûts associés aux quais à voyageurs, dont le montant de charges s'élève, ainsi qu'il a été dit plus haut, à 19 millions d'euros, sont composés de [10 - 20] millions d'euros de charges de capital (amortissements et rémunération du capital) et de [5 - 10] millions d'euros de charges opérationnelles directement affectables à l'infrastructure ferroviaire (par exemple : les charges relatives à l'entretien de la signalétique ferroviaire). Ces coûts associés aux quais n'évoluent pas ou de façon extrêmement faible en fonction du nombre de circulations ferroviaires dans le sens où elles ne provoquent pas ou peu d'usure de cette infrastructure.
11. Ainsi, SNCF Réseau indique que « *la couverture de ces charges relève des majorations de la redevance de marché et fait l'objet d'un complément dans les barèmes de la redevance de marché* ».

⁴ Conclusions de l'Avocat général du 28 mars 2019, point 53.

⁵ Conclusions de l'Avocat général du 28 mars 2019, point 47.

12. La méthode retenue par SNCF Réseau pour déterminer les montants complémentaires de la redevance de marché relatifs aux quais désormais intégrés dans les prestations minimales se base sur un principe d' « iso-dépenses » pour chaque client. Ainsi, le montant du complément de redevance de marché qu'aura à acquitter chaque client en 2020 correspondra à celui de l'ex- « redevance quai » dont le montant a été retranché du barème figurant dans le document de référence des gares pour l'horaire de service 2020 à compter du 1^{er} janvier 2020 de manière à ce que l'application de ce complément soit neutre financièrement pour chaque client sur cet horaire de service. L'Autorité considère cette méthode comme étant de nature à garantir que les montants complémentaires de la redevance de marché sont soutenables pour chaque segment de marché concerné.
13. Enfin, le document publié par SNCF Réseau le 30 janvier 2020 prévoit l'application de ce complément tarifaire dès le début de l'horaire de service 2020, soit le 15 décembre 2019. L'Autorité relève que cette date n'est pas cohérente avec le dispositif retenu dans le document de référence des gares (DRG) pour l'horaire de service 2020 qui repose sur la prolongation, du 15 au 31 décembre 2019 des redevances précédemment validées par l'Autorité pour l'horaire de service 2019, l'application des tarifs du DRG fixés sur une base de charges excluant la partie « infrastructure » des quais n'étant prévue qu'à compter du 1^{er} janvier 2020. Dans ces conditions, si la date d'application des compléments tarifaires au 15 décembre 2019 était retenue, elle conduirait à faire acquitter deux fois aux usagers des redevances correspondant aux mêmes coûts et ne permettrait plus de garantir le principe de neutralité financière pour les clients évoqué précédemment.
14. Ainsi, en cohérence avec l'avis n° 2020-020 du 28 février 2020 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 et afin d'éviter que les clients n'acquittent à la fois, sur la période du 15 décembre 2019 au 31 décembre 2019, d'une part les redevances fixées dans le DRG 2020 validées par l'Autorité, (application pour la période du 15 décembre 2019 au 31 décembre 2019 des tarifs du DRG pour l'horaire de service 2019 au titre des parties A et B), intégrant, au titre de la redevance quai, les charges relatives aux quais à voyageurs, et d'autre part un complément de redevance de marché intégrant la partie des quais relevant des prestations minimales, l'Autorité ne peut valider une entrée en vigueur du complément tarifaire modifiant le DRR 2020 qu'à compter du 1^{er} janvier 2020.
15. Au vu des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que la prise en compte des quais dans les prestations minimales applicables à l'horaire de service 2020 est conforme aux principes tarifaires en vigueur prévus par la directive 2012/34/UE susvisée, à savoir la couverture de charges ne résultant pas directement de l'exploitation du service ferroviaire par l'application de majorations tarifaires et le respect du principe de soutenabilité de ces dernières. Dès lors, sous réserve d'une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020, en cohérence avec l'avis n° 2020-020 du 28 février 2020 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020, l'Autorité approuve la proposition de complément tarifaire du DRR applicable pour l'horaire de service 2020.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des compléments de redevances de marché pour l'horaire de service 2020 pour les activités de transport de voyageurs conventionnées et non conventionnées tels que figurant à l'annexe 6.2. du DRR 2020 modifié dans sa version résultant du complément tarifaire relatif à l'utilisation des quais à voyageurs publié le 30 janvier 2020, sous réserve que ces compléments entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020.

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 19 mars 2020.

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

Le Président

Bernard Roman