

**Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014  
relatif au document de référence du réseau ferré national  
pour l'horaire de service 2015**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu la décision d'exécution 2011/633/UE de la Commission du 15 septembre 2011 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n°83-109 du 18 février 1983 modifié relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 modifié portant approbation du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français ;

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

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 décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012 ;

Vu l'avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013 ;

Vu l'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 ;

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014

Vu l'avis n° 2013-011 du 24 avril 2013 relatif à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2014.

Vu la 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 ;

Vu l'avis n°2013-026 du 12 novembre 2013 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015.

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2015 - Version 2 du 6 décembre 2013 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 6 décembre 2013 sur son site internet ;

Vu les avis formulés par les entreprises ferroviaires lors de la consultation conduite par RFF sur le projet de document de référence du réseau et les éléments complémentaires transmis par Réseau ferré de France et par la SNCF en qualité de gestionnaire d'infrastructures de services ;

Après en avoir délibéré le 28 janvier 2014 ;

## **I. Portée de l'avis sur le document de référence du réseau**

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 6 décembre 2013 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2015 - Version 2 du 6 décembre 2013 » (DRR 2015). Ce document intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, mais également les éléments relevant des infrastructures de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) ainsi que d'autres gestionnaires.

I.2 Le code des transports<sup>1</sup> dispose que l'Autorité donne un avis motivé sur le DRR de tout réseau appartenant au réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 du code des transports, qui comprend le réseau ferré national (parties II et IV).

I.3 Le DRR comporte le projet de tarification prévu par les textes propres à la tarification de l'infrastructure du réseau ferré national<sup>2</sup>. Le code des transports dispose que l'Autorité « émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du

---

<sup>1</sup> Article L. 2133-6 du code des transports.

<sup>2</sup> Décret n° 97-446, auquel renvoie l'article 17e) du décret n° 2003-194.

réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau »<sup>3</sup>. Cet avis conforme porte sur les seules prestations minimales (partie IV).

I.4 La directive 2012/34/UE, qui devra être transposée en droit national au plus tard le 16 juin 2015, confirme et renforce le rôle du document de référence du réseau pour la définition des règles d'accès au réseau et aux installations de services. Elle donne en son annexe IV la liste des éléments qu'il doit contenir. L'Autorité constate que le document de référence du réseau et ses annexes répondent globalement à ces exigences de structuration, même si certaines informations doivent être complétées.

## II. Observations relatives à l'accès à l'infrastructure ferroviaire (avis motivé)

### 1. Les conditions techniques de l'accès au réseau principal

*Le contexte général de l'allocation des capacités en 2014*

II.1 L'établissement du graphique de circulation pour l'horaire de service 2014 a bénéficié des effets positifs des actions engagées par RFF et la DCF, notamment pour une meilleure anticipation du traitement des conséquences des travaux. En septembre 2013, RFF avait traité 99,8% des demandes de sillons déposées avant avril 2013 pour l'horaire de service 2014. Le tableau suivant présente les résultats du processus d'allocation à septembre 2013. Il montre une nette augmentation du nombre de sillons attribués fermes, bénéficiant en particulier aux nouveaux entrants. L'Autorité demande toutefois à RFF de documenter l'impact de la diminution du nombre de « sillons précaires » sur la vitesse moyenne des sillons fret.

	Nombre de sillons-jours demandés			Taux de sillons-jours attribués fermes		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Sillons voyageurs	5 364 648	5 368 972	5 236 000	89%	90%	93%
Sillons fret						
Fret SNCF	661 579	621 325	519 721	69%	73%	80%
Autres EF	211 148	301 268	287 665	48%	57%	68%

(Source RFF - Retraitement ARAF)

Malgré ces résultats positifs, l'Autorité rappelle que la procédure des « sillons précaires » a vocation à disparaître.

II.2 Dans son avis n° 2013-002, l'Autorité avait constaté que le taux de sillons-jours fermes attribués en réponse aux demandes de Fret SNCF était sensiblement supérieur à celui observé en moyenne pour les autres entreprises ferroviaires et candidats autorisés. Les analyses produites par RFF montrent que les sillons demandés par les nouveaux entrants étaient en moyenne plus longs que ceux demandés par Fret SNCF et rencontraient, de ce fait, davantage de travaux. Ce biais expliquerait une précarité plus élevée. L'Autorité demande à RFF d'approfondir ces comparaisons sur des sillons comparables demandés par Fret SNCF et les nouveaux entrants.

<sup>3</sup> Article L. 2133-5 du code des transports.

II.3 RFF a transmis récemment un projet de « *Rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national* », suivant la recommandation formulée par l'Autorité dans son avis n° 2013-002 d'établir et de publier un compte-rendu annuel de l'efficacité des processus d'allocation des sillons. Un tel document est en effet nécessaire aux parties prenantes pour une objectivation de la qualité de l'allocation des sillons et des progrès effectués ou restant à réaliser.

*La mise en œuvre d'incitations à une meilleure utilisation du réseau*

II.4 L'Autorité constate qu'aucune évolution n'est intervenue en termes d'incitations, lesquelles permettraient de mieux responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau.

*L'organisation des travaux*

II.5 L'Autorité constate que le gestionnaire de l'infrastructure ne fournit pas les indicateurs permettant d'évaluer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau de même que leur utilisation effective, mesures pourtant fondamentales pour objectiver le débat.

II.6 Dans son avis n° 2013-002, elle avait également souligné :

- l'absence d'indicateurs permettant de mesurer l'utilisation réelle par SNCF-Infra des capacités d'infrastructure qui lui sont allouées ;
- l'absence d'incitations dans les relations contractuelles entre RFF et SNCF-Infra visant à responsabiliser financièrement le gestionnaire délégué sur le juste dimensionnement initial de ses besoins de capacités et sur une restitution plus rapide des capacités non utilisées ;
- les limites importantes apportées par les systèmes d'information à un dialogue efficace entre gestionnaire des sillons et responsable des travaux.

Ce constat demeure. L'organisation des circulations sur le réseau reste marquée par une préemption forte, par les travaux, des capacités de l'infrastructure en lien avec l'effort d'investissement réalisé actuellement sur le réseau.

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	<i>à déc. 2009</i>	<i>à déc. 2010</i>	<i>à déc. 2011</i>	<i>à oct. 2012</i>	<i>à nov. 2013</i>	<i>à 8 nov. 2013</i>
<b>Nombre de plages-jours</b>	<b>536 997</b>	<b>580 865</b>	<b>685 622</b>	<b>830 059</b>	<b>901 956</b>	<b>895 256</b>
<b>Volume d'heures correspondant</b>	-	-	-	-	<b>3 942 720</b>	<b>3 805 014</b>

*Source RFF*

II.7 La détermination des fenêtres-travaux en décembre de l'année A-2 doit permettre de définir, d'une part, des espaces-temps dédiés aux travaux et, d'autre part, des espaces-temps dédiés aux sillons dans lesquels les demandeurs de sillons vont pouvoir commander leurs sillons avec moins d'incertitude. L'Autorité suggère que des capacités travaux ne puissent être éventuellement introduites dans l'espace réservé aux sillons qu'après septembre A-1, dans la capacité résiduelle du graphique.

II.8 L'Autorité s'interroge également sur le degré de priorité à accorder aux différents types de travaux par rapport aux besoins de circulations commerciales, selon qu'il s'agisse de travaux indispensables au bon fonctionnement du réseau (entretien, renouvellement,...) ou de travaux dont l'urgence est parfois moindre (développement, travaux pour tiers,...). L'Autorité conduira en 2014 sur ce point une étude comparative des pratiques d'autres gestionnaires européens.

II.9 Tout au long du service horaire, il est primordial que le gestionnaire de l'infrastructure organise ses travaux dans les fenêtres travaux réservées et s'y tienne. Il doit également veiller à réaliser effectivement les travaux programmés, non seulement pour assurer la pérennité du réseau et de ses performances mais aussi pour ne pas avoir à neutraliser à nouveau des capacités les années suivantes.

II.10 La mise en place d'incitations dans le domaine des travaux est nécessaire pour responsabiliser le gestionnaire de l'infrastructure. Le DRR, en son article 4.6, précise par exemple les conséquences d'une non-utilisation des sillons attribués et prévoit les mesures que le gestionnaire de l'infrastructure peut mettre en œuvre pour y remédier<sup>4</sup>. En revanche aucune mesure symétrique concernant la non-utilisation des plages travaux réservées n'est prévue, alors même que l'impact sur l'efficacité du système ferroviaire est tout aussi important. Dans le même esprit, l'Autorité avait demandé à RFF d'étudier la mise en place d'un système d'incitations basé sur la valorisation du temps d'immobilisation de l'infrastructure par les capacités travaux et d'un système favorisant une restitution plus anticipée des capacités non utilisées, au moins 14 jours avant. Sur ce dernier point, RFF s'est engagé à conduire une étude au printemps 2014.

#### *Les catalogues fret*

II.11 L'Autorité avait constaté en 2013 une amélioration du taux d'utilisation des catalogues de sillons préconstruits fret. Les résultats fournis par RFF pour l'horaire de service 2014 montrent un ralentissement, à la fois du nombre de sillons catalogue proposés (- 30%) et du nombre total de sillons fret préconstruits finalement commandés (- 22%), le développement du catalogue de sillons fret « spéciaux », destinés à répondre aux besoins spécifiques des demandeurs ne permettant pas de compenser la baisse des commandes de sillons dits « génériques ». Ainsi, seulement 11% des sillons-jours fret commandés pour l'horaire de service 2014 sont issus des catalogues de sillons préconstruits fret, ce qui est faible.

II.12 Cette situation amène à s'interroger sur :

- l'adéquation des catalogues proposés avec les besoins des demandeurs ; des entreprises de fret ont par exemple indiqué que les capacités fret préconstruites sont insuffisantes dans les nœuds ferroviaires, en particulier à Paris et Lyon ;
- la prise en compte des conditions d'accès aux infrastructures terminales ;
- la qualité des sillons proposés, des entreprises ferroviaires ayant souligné que des sillons, bien qu'issus de catalogues fret, pouvaient être alloués « précaires ». En effet, il apparaît que les sillons préconstruits fret publiés en décembre A-2 en vue de la préparation des commandes par les demandeurs de capacités ne prennent pas suffisamment en compte l'ensemble des capacités requises par les travaux. RFF ne peut ainsi pas garantir leur allocation ferme.

---

<sup>4</sup> L'article 4.6 du DRR précise que la non utilisation d'un sillon attribué est dommageable pour le système ferroviaire, RFF et les autres utilisateurs du réseau, il donne à RFF la possibilité de décider de la suppression du sillon attribué pour la période restant à courir si celui-ci est utilisé à moins de 75% pour un mois calendaire.

II.13 L'Autorité demande à RFF de poursuivre ses efforts pour pallier ces insuffisances, notamment en conduisant une analyse approfondie de l'adéquation entre l'offre des catalogues et les besoins des utilisateurs.

II.14 Par ailleurs l'Autorité relève que le DRR présente, de façon suffisamment explicite, les dispositions relatives à l'attribution des capacités réservées pour les corridors de fret issus du règlement européen n° 913/2010<sup>5</sup>.

#### *L'adaptation de l'horaire de service et l'allocation des capacités de dernière minute*

II.15 Les quatre différends réglés en 2013 par l'Autorité relatifs aux conditions de facturation de la redevance de réservation, d'allocation et de suivi des sillons<sup>6</sup> ont confirmé les trop grandes incertitudes qui pèsent sur la disponibilité des sillons attribués. Si un sillon peut être annulé pour des cas d'urgence et de nécessité absolue, des suppressions ou modifications de sillons pour d'autres motifs, tels que des travaux non pris en compte au moment de l'attribution ou une réorganisation de travaux de maintenance, ne sont pas justifiées. L'Autorité rappelle le souhait qu'elle a exprimé à l'occasion de ces règlements de différend tenant à une clarification et à un encadrement dans le DRR des motifs pour lesquels RFF peut modifier ou supprimer des sillons.

II.16 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. Les données fournies sur ce point par RFF relatives au service 2013 indiquent une amélioration du « taux de circulation »<sup>7</sup> :

- alors qu'en 2012, en moyenne, seulement 80% de la capacité confirmée par les transporteurs de fret étaient utilisés, ce taux a été de 88% en 2013 ;
- pour les services de voyageurs, ce taux est stable, autour de 98%.

II.17 Cet indicateur est cependant imparfait, puisqu'il ne permet pas d'appréhender si des capacités finalement non utilisées ont été libérées tardivement. L'Autorité demande à RFF d'approfondir cet élément de connaissance. Elle rappelle que l'article 36 de la directive 2012/34/UE impose un renforcement des incitations économiques pour dissuader les entreprises ferroviaires qui n'utilisent pas régulièrement les sillons qui leur ont été attribués fermes.

#### *La gestion opérationnelle des circulations*

II.18 Le DRR précise, en annexe 5, les conditions relatives à la gestion des circulations sur le réseau. Ces règles opérationnelles sont importantes, en tant qu'elles définissent les processus, responsabilités et critères de décision applicables à l'ensemble des parties prenantes, dans l'objectif de gérer les aléas et situations perturbées au bénéfice des utilisateurs. L'Autorité a examiné cette annexe sous l'angle des principes d'équité et de non-discrimination, et notamment les règles :

- de gestion des conflits entre trains (paragraphe 5.7.1 de l'annexe 5) ;

<sup>5</sup> Corridor 2 : Rotterdam / Anvers / Luxembourg / Metz / Dijon / Lyon / Bâle ; Corridor 4 : Metz / Le Havre / Madrid / Algesiras / Porto / Lisbonne / Sines - Corridor 6 : Zahony / Budapest / Lubiana / Trieste / Venise / Milan / Turin / Lyon / Marseille / Barcelone / Madrid / Valence / Almeria.

<sup>6</sup> Cf. Décisions n° 2013-016, n° 2013-017, n° 2013-018 et n° 2013-019.

<sup>7</sup> Le taux de circulation est le ratio entre, d'une part, les trains-km circulés (source Pacific) et, d'autre part, les sillons-km réservés encore présents dans l'application informatique HOUAT la veille de la circulation.

- de gestion des restrictions de capacité (paragraphe 5.7.4 de l'annexe 5).

II.19 L'Autorité considère que la notion de train à l'heure doit être précisée. En particulier, un train dont le sillon a été décalé par décision d'un opérateur de la DCF pour une cause indépendante de l'entreprise ferroviaire exploitant ce train pourrait être considéré comme étant à l'heure à la sortie du segment du conflit, pour l'application éventuelle de la règle du paragraphe 5.7.1<sup>8</sup>. Ceci permettrait d'éviter une amplification des retards pour un train de long parcours traversant plusieurs zones de gestion, puisque celui-ci se serait plus considéré comme désheuré et donc non prioritaire par les centres opérationnels de gestion des circulations successifs qui le prendront en charge. Le « coordonnateur d'axe » mentionné au paragraphe 5.1 devrait à cet égard jouer un rôle essentiel pour l'application de cette règle, s'agissant notamment des trains de fret de long parcours.

II.20 Dans le cas de trains tous en retard, il conviendrait de considérer non seulement comme indiqué la « vitesse limite » (c'est-à-dire la vitesse maximale) des trains, mais aussi la vitesse moyenne résultant du service assuré par les convois. Ainsi, un TER dont la vitesse maximale est de 160km/h peut, compte tenu de ses arrêts fréquents, avoir une vitesse moyenne inférieure à celle d'un train de fret sans arrêt.

II.21 Dans le cas de l'utilisation d'itinéraires de détournement, l'application de la règle indiquée dans le DRR paraît équitable lorsque l'itinéraire de détournement peut être utilisé dans des conditions comparables. En revanche, dans le cas de détournement à partir d'une ligne à grande vitesse vers une ligne classique, il est constaté que la priorité est le plus souvent donnée au trafic à grande vitesse, au détriment des autres trains circulant sur ces axes (TER, trains de fret long et moyen parcours et TET). L'Autorité s'interroge sur l'opportunité de préciser ou de faire évoluer la règle, en privilégiant par exemple des mécanismes de régulation du trafic, favorisant un écoulement maximal (« domestication » de l'ensemble des circulations, y compris des trains à grande vitesse détournés).

### *Le système d'amélioration des performances*

II.22 La directive 2001/14/CE, reprise et précisée par la directive 2012/34/UE, impose la mise en place par le gestionnaire de l'infrastructure d'un système d'amélioration des performances, encourageant les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure « à réduire au minimum les défaillances et améliorer les performances du réseau ferroviaire ». Un tel système repose généralement sur l'application de pénalités en cas de retards. Il est fondé sur des mécanismes incitatifs et n'a pas pour objet d'indemniser les préjudices subis. Toutefois, il n'est pas forcément limité à la problématique des retards, mais peut concerner d'autres incitations, par exemple concernant l'efficacité du processus d'allocation des capacités, la qualité ou le suivi des sillons.

II.23 Dans son arrêt du 18 avril 2013, la Cour de justice de l'Union européenne avait conclu que la France avait manqué à son obligation de mise en place d'un système d'amélioration

---

<sup>8</sup> Priorité de circulation entre trains - Lors d'un conflit de circulation, le traitement par la DCF se traduit par :

- conflits entre trains d'entreprises ferroviaires différentes : un train à l'heure (seuil inférieur à 5 minutes) ne peut être désheuré pour un train en retard. Si les trains en conflit sont tous en retard ils sont classés par ordre décroissant de vitesse et, en cas d'équivalence, sur une priorité accordée au train transportant des voyageurs par rapport à celui n'en transportant pas. En cas de nouvelle équivalence, priorité est donnée au train international
- conflits entre trains d'une même entreprise ferroviaire : selon les principes communiqués par l'entreprise ferroviaire concernée, dans la mesure où ils n'entraînent pas de réduction de la capacité du réseau.

Pour déterminer l'ordre de circulation de ces trains à la sortie du point ou segment de conflit, on positionne chaque train sur les priorités indiquées ci-dessus.

des performances prévue à l'article 11 de la directive 2001/14/CE. RFF pallie ce manque par la mise en place, en 2014, d'un tel système, décrit au chapitre 6.3 du DRR.

II.24 L'Autorité se félicite de cette introduction, qui répond à des demandes répétées. Il lui paraît toutefois utile d'explicitier dans le DRR la nature des retards pris en compte<sup>9</sup>. Il serait également utile d'intégrer le Guide du Système d'Amélioration des Performances dans la liste des documents définissant le système d'amélioration des performances.

II.25 L'Autorité constate que la démarche choisie par RFF lui a permis de recueillir un certain consensus auprès des acteurs, mais elle observe que :

- ce système ne concerne que les retards ;
- les impacts financiers prévus par le système sont limités.

II.26 C'est pourquoi, l'Autorité encourage RFF, après un premier retour d'expérience, à compléter le système mis en place. Elle suggère d'étudier notamment les pistes de progrès suivantes :

- la publication des résultats de chacune des entreprises ferroviaires, en utilisant les indicateurs du système d'amélioration des performances ; l'impact sur leur image peut en effet être un levier pertinent d'incitation à l'amélioration de leurs performances ;
- une différenciation du système pour mieux appréhender les particularités des services fret et des services voyageurs ;
- la prise en compte des trains supprimés et celle des retards causés par une entreprise ferroviaire sur une entreprise ferroviaire tierce ;
- l'identification des types de retard les plus pénalisants pour le système ferroviaire (six retards de 10 min n'ont pas le même effet qu'un retard de 60 min) et l'adaptation des incitations en conséquence.

### *La gestion de la saturation*

II.27 La déclaration de saturation doit intervenir « lorsqu'à l'issue de la coordination des sillons demandés et de la consultation des candidats, il s'avère impossible de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités de l'infrastructure »<sup>10</sup>. Dans ses avis n° 2012-005 et n° 2013-002, l'Autorité recommandait à RFF d'utiliser cette procédure lorsque cela est pertinent et de modifier la définition, actuellement restrictive, de la saturation dans le DRR<sup>11</sup> qui exclut de manière absolue la cause travaux.

II.28 L'Autorité constate que la rédaction du DRR n'a pas évolué. Elle rappelle qu'il est indispensable que les acteurs disposent d'informations suffisantes sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de

<sup>9</sup> Sont appelés retards secondaires les retards qui suivent le premier retard (dit retard primaire) suivant l'incident à l'origine de la situation perturbée

<sup>10</sup> Article 22 de la directive 2001/14/CE, transposé par l'article 26 du décret n° 2003-194 modifié et repris par l'article 47 de la directive 2012/34/UE.

<sup>11</sup> Cf. Paragraphe 4.4.2 du DRR : « Une ligne est déclarée saturée par Réseau ferré de France quand des demandes de sillons réguliers pour circuler au moins une fois par semaine sur la durée de l'horaire de service, hormis cause travaux, n'ont pu donner lieu à attribution de sillons, à l'issue de la procédure de coordination et de réclamation. »

conception du graphique ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre pour y remédier.

### *Les systèmes d'information*

II.29 RFF a apporté en 2013 plusieurs améliorations à ses applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons<sup>12</sup>.

II.30 Ces améliorations sont à poursuivre. A cet égard, l'Autorité avait enjoint à RFF, dans ses décisions n° 2013-016, n° 2013-017, n° 2013-018 et n° 2013-019 :

- d'offrir, grâce aux évolutions envisagées de GESICO<sup>13</sup> ou des systèmes d'information, la possibilité de suivre les dates de levée des précarités avec un indicateur de performance, afin d'objectiver le débat entre le gestionnaire de l'infrastructure et ses clients ;
- de lui présenter, avant avril 2014, un programme d'évolution de ses systèmes d'information intégrant une fonctionnalité de détection de conflits. Ce programme comprendra une phase de concertation avec les demandeurs.

II.31 RFF a confirmé avoir engagé des développements informatiques, sur lesquels les entreprises ferroviaires sont actuellement consultées :

- il s'agit d'une part d'une évolution de GESICO permettant de visualiser sous forme calendaire et au moyen d'un code couleur l'état – ferme, précaire ou refusé - et l'évolution de cet état pour un ou plusieurs sillons choisis par le demandeur. Ces informations seront mises à jour de manière hebdomadaire. Cette évolution permettra aux demandeurs de connaître l'état actualisé toutes les semaines de ses sillons-jours et si cet état a été modifié. Des informations supplémentaires seront fournies pour les sillons faisant l'objet d'un accord qualité-sillon.
- il s'agit d'autre part d'un nouveau système d'information, DELTHA, ayant vocation à être intégré à GESICO et à remplacer l'envoi des avis-train. Il permettra d'afficher les modifications et suppressions apportées aux sillons-jours choisis par un demandeur entre deux dates sélectionnées par ce dernier. La modification opérée le cas échéant sera également présentée. L'alerte du demandeur sera ainsi possible, celui-ci ayant la possibilité de choisir les sillons suivis.

II.32 L'Autorité prend acte de l'avancement du projet stratégique de déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire ». RFF escompte que celui-ci soit déployé en trois phases, à partir de l'horaire de service 2016. L'Autorité est attachée au respect du calendrier tel qu'il lui a été présenté le 22 octobre 2013. Elle attire également l'attention sur l'enjeu d'une plus grande intégration entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et ceux relatifs aux sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel.

### *La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs*

II.33 La vérification de la compatibilité des engins moteurs conditionne l'accès au réseau. En 2013, cette procédure a concerné 35 demandes d'études de compatibilité. A plusieurs reprises, l'Autorité a estimé que les délais incertains de cette procédure constituaient une

---

<sup>12</sup> Notamment la version 6 de GESICO disponible depuis août 2013 et la mise en place de TCAP, destiné aux travaux, en remplacement de SIPGPLV.

<sup>13</sup> GESICO est l'application informatique permettant à une entreprise ferroviaire ou un candidat autorisé de formuler ses demandes de capacités.

barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants et étaient sources de surcoûts pour les entreprises ferroviaires. A ce titre, l'Autorité relève que des délais d'instruction sont désormais mieux précisés à l'article 2.7.2.

II.34 Dans son avis n° 2013-002, l'Autorité avait demandé à RFF d'étudier en lien avec l'EPSF la possibilité d'instruire la vérification de compatibilité en parallèle de la procédure d'autorisation de mise en exploitation commerciale des matériels. L'Autorité encourage la démarche actuellement expérimentée pour débiter les analyses en amont de l'homologation pour certains matériels nouveaux, dans l'objectif d'une réduction des délais d'instruction.

II.35 Dans ce contexte, la production du registre d'infrastructure prévu par le décret n° 2006-1279 et la décision 2011/633/UE devient d'autant plus urgente. L'Autorité demande que la mise à disposition de ce registre soit la plus rapide possible sans attendre les dates limites prévues par les textes.

## **2. Les conditions contractuelles de l'accès à l'infrastructure ferroviaire**

II.36 Les entreprises ferroviaires n'ayant pas la faculté d'en négocier les termes, les contrats proposés par RFF sont assimilables à des contrats d'adhésion<sup>14</sup>. Ils présentent donc un risque de déséquilibre au profit de RFF susceptible d'affecter l'accès au réseau, que l'Autorité doit prévenir.

### **a. Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons**

#### *Les clauses de renonciation réciproque à indemnisation*

II.37 Certaines clauses de renonciation réciproque à indemnisation risquent d'aboutir en pratique à pénaliser les entreprises ferroviaires. L'Autorité demande par conséquent le réexamen de la clause de renonciation réciproque à l'indemnisation des préjudices subis du fait d'un retard dans la circulation des trains, quelle qu'en soit l'origine ou l'auteur<sup>15</sup>. En effet, les entreprises ferroviaires sont désormais tenues d'indemniser les voyageurs en cas de retard, y compris lorsque ce retard est imputable à un cas de force majeure<sup>16</sup>. Si l'Autorité reconnaît que cette disposition ne concerne pas directement RFF, elle suggère toutefois un rééquilibrage de la clause de renonciation réciproque, afin de prévoir la possibilité pour l'entreprise ferroviaire de solliciter une indemnisation lorsque la cause du retard est imputable à la gestion de l'infrastructure.

#### *La force majeure*

II.38 Les recommandations relatives à la force majeure formulées par l'Autorité dans ses précédents avis n'ont pas conduit RFF à modifier le DRR ou à engager de nouvelles discussions avec la profession. Dans ces conditions, en cas de différend dans la mise en œuvre pratique d'une telle clause, il appartiendra aux entreprises ferroviaires de porter le cas échéant leurs contestations dans le cadre d'une procédure juridictionnelle devant le juge du contrat ou d'une procédure de règlement de différend devant l'Autorité.

<sup>14</sup> Par exemple, l'article 3 des conditions générales du contrat d'utilisation des systèmes d'information prévoit que l'utilisation des services informatiques de RFF « implique l'adhésion aux dispositions du présent contrat ».

<sup>15</sup> Cf. article 13.5 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure.

<sup>16</sup> Cf. CJUE 26.09.2013 ÖBB-Personenverkehr AG, C-509/11.

## *Le recours à l'arbitrage*

II.39 L'article 31.1 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure prévoit la possibilité pour les parties, en cas d'échec d'une conciliation préalable, de recourir à une procédure d'arbitrage. En aucun cas, de telles procédures ne peuvent concerner le niveau des redevances de l'utilisation de l'infrastructure<sup>17</sup>.

II.40 Par ailleurs, elles doivent respecter les exigences de transparence et de non-discrimination qui s'appliquent à l'accès aux infrastructures essentielles, ce qui implique la publication de leurs résultats. En outre, elles ne doivent pas porter atteinte au droit reconnu pour les tiers de saisir l'Autorité en règlement de différend dans les conditions fixées par l'article L. 2134-2 du code des transports.

### **b. Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation des systèmes d'information de RFF**

II.41 Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation des systèmes d'information de RFF définissent les modalités techniques et financières d'utilisation des services des systèmes d'information mis à la disposition des entreprises ferroviaires par RFF (bases de données, logiciels et protocoles de communication des données, etc.)<sup>18</sup>. Ce contrat est souvent imprécis sur les obligations à la charge de RFF.

II.42 L'article 15 des conditions générales, relatif aux responsabilités de RFF, pourrait par exemple prévoir, comme il est d'usage en matière de prestations informatiques, des pénalités en cas d'indisponibilité des systèmes au-delà d'un certain seuil et du fait de RFF. Les situations d'indisponibilité de longue durée devraient être caractérisées et prévoir, le cas échéant, les conditions de minoration de la rémunération de l'accès à l'application informatique concernée.

### **c. Les procédures d'indemnisation et de réclamation**

II.43 Les procédures d'indemnisation et de réclamation figurant aux annexes 13 à 13.3 du DRR, qui ont fait l'objet de modifications, appellent les observations suivantes.

II.44 Les délais de traitement des contestations de facture ont été réduits et sont désormais contraignants<sup>19</sup>, conformément aux décisions de règlement de différend n° 2013-016, n° 2013-017, n° 2013-018 et n° 2013-019. Cependant, RFF ne s'est pas encore doté d'un outil lui permettant de suivre les délais de traitement des demandes, alors qu'il avait indiqué qu'il en disposerait à la fin de l'année 2013. Il est donc demandé à RFF de se doter au plus vite d'un tel outil de suivi.

II.45 Par ailleurs, les règles relatives à la constitution du dossier de réclamation risquent de décourager l'introduction d'une demande en imposant aux entreprises ferroviaires une charge de travail excessive. Ainsi, certaines informations devant être communiquées par les entreprises ferroviaires dans leur dossier de réclamation ne sont pas indispensables (par exemple, le montant de la compensation fret) ou sont déjà à la disposition de RFF par

<sup>17</sup> Cf. point 6 de l'article 56 de la directive 2012/34.

<sup>18</sup> Cf. Annexes 3.4.1 et 3.4.2.

<sup>19</sup> L'annexe 13.1 indique que la notification de la complétude/incomplétude de la réclamation intervient au plus tard dans les 15 jours et que la réponse à la réclamation intervient au plus tard 45 jours à partir de la date de l'envoi électronique de l'accusé de réception par RFF de la réclamation.

l'intermédiaire de ses systèmes d'information. En conséquence, l'Autorité demande à RFF de revoir ces règles en concertation avec les entreprises ferroviaires.

II.46 Enfin, l'Autorité estime que les délais de traitement effectifs des demandes d'indemnisation<sup>20</sup> doivent encore être améliorés. L'Autorité demande la fixation de délais contraignants et non pas seulement indicatifs.

### **III. Observations relatives à la tarification des prestations minimales pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire (avis motivé et conforme)**

#### **1. Les évolutions tarifaires proposées par RFF pour les prestations minimales de l'horaire de service 2015**

III.1 La proposition de RFF pour le DRR 2015 prévoit :

- une augmentation moyenne des redevances pour les prestations minimales d'environ 1,9% à trafic constant, incluant l'introduction d'un complément de redevance de réservation pour la prestation de reconnaissance des lignes à grande vitesse ;
- le reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) et de certaines redevances liées à des investissements spécifiques de RFF dans les prestations minimales.

III.2 L'évolution des redevances repose, pour partie, sur une actualisation selon la formule d'indexation (Ir) introduite pour l'horaire de service précédent<sup>21</sup>. Ainsi :

- les redevances de réservation augmentent de 1,5% (Ir), hausse à laquelle il convient de rajouter l'incidence de l'augmentation spécifique de la prestation de reconnaissance des lignes à grande vitesse, soit pour les lignes à grande vitesse une augmentation finale d'environ 2,4% ;
- les redevances de circulation des services de fret et des TER augmentent de 1,5% (Ir), auquel il est retranché l'« objectif de productivité » de 0,5%<sup>22</sup>, soit une augmentation finale de 1% ;
- les redevances d'accès (RA), la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) et les redevances particulières tenant compte de l'investissement réalisé par RFF augmentent de 1,5% (Ir) ;
- les redevances de circulation des trains à grande vitesse, des trains d'équilibre du territoire (TET) et du Transilien ne sont pas indexées sur l'Ir et augmentent de 2,5 à 2,6%.

<sup>20</sup> L'annexe 13.2 indique un délai de notification de la complétude/incomplétude de la réclamation de 60 jours et un envoi au client de la réponse à la réclamation dans un délai cible de 120 jours calendaires à partir de la date de l'envoi électronique de l'accusé de réception par RFF de la réclamation pour les dossiers notifiés complets.

<sup>21</sup> Cet indice ferroviaire, présenté dans l'annexe 10.1 du DRR, correspond à la moyenne pondérée d'un indice destiné à représenter l'évolution des coûts d'exploitation (IPCH) et d'un indice destiné à représenter l'évolution des charges d'investissements (TP01), majorée d'un terme fixe de 0,4%.

<sup>22</sup> Cette valeur de 0,5% résulte de la pondération par poste de dépenses des hypothèses de productivité suivantes : 0,8% pour les coûts d'entretien SNCF Infra (44% des coûts) ; 0,5% pour les coûts d'exploitation DCF (6% des coûts) ; 0,3% pour les coûts de renouvellement (50% des coûts).

III.3 Une telle hétérogénéité dans l'actualisation des redevances et la diversité des modèles mobilisés justifient un effort particulier de transparence de la part du gestionnaire de l'infrastructure.

III.4 L'Autorité constate que les propositions de RFF dérogent aux principes d'évolution affichés dans l'annexe 10.1 des DRR 2014 et 2015, qui indiquent : « *A partir de 2014 et pour une période pluriannuelle de 4 ans, le barème de redevances des prestations minimales, hors mise en service de projets de développement et de nouvelles offres, est indexé sur la base d'une nouvelle formule d'indexation des redevances (Ir)* ». Ainsi, RFF n'offre pas la prévisibilité à laquelle il s'était engagé auprès des entreprises.

III.5 Une attention particulière a été portée aux avis que les acteurs ont exprimés sur le projet de DRR 2015. L'Autorité relève leur satisfaction au sujet de la hausse modérée des péages pour 2015, quand bien même il a été souligné que l'effort de productivité devrait être accentué et que la hausse différenciée de la redevance de circulation posait question. L'Autorité note que plusieurs acteurs ont également exprimé des préoccupations sur le manque de transparence relatif au nouveau modèle de coûts, à l'évolution pluriannuelle des redevances et au coût complet du réseau présenté par RFF. Partant, une refonte de l'annexe 10.1 apparaît inéluctable pour répondre à ces préoccupations légitimes.

## **2. La productivité de la gestion de l'infrastructure et la transparence des redevances**

III.6 A plusieurs reprises, l'Autorité a souligné l'impératif, d'ailleurs posé par les directives européennes 2001/14/CE et 2012/34/UE, que le gestionnaire de l'infrastructure soit incité à réduire ses coûts. De telles incitations participent à l'objectif d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure et, partant, le fonctionnement des trafics et de la concurrence. Cet enjeu est d'autant plus important que l'objectif affiché d'une couverture totale des coûts par les redevances se rapproche d'une tarification de type « cost plus », par nature peu porteuse d'incitations à minimiser le niveau des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure.

III.7 Dès lors, RFF devrait satisfaire deux exigences :

- l'inclusion d'objectifs de productivité dans la tarification des prestations minimales ;
- la transparence sur ses efforts de productivité et leurs résultats, ce qui impose notamment que les acteurs aient accès à l'information relative aux volumes des travaux d'entretien et de renouvellement réalisés et aux facteurs de production mobilisés.

III.8 Concernant la première exigence, l'article L. 2111-10 du code des transports précise que les conditions de rémunération des missions de gestion déléguée de l'infrastructure sont fixées par convention conclue entre RFF et la SNCF. Cette convention a notamment pour objet de fixer à la SNCF les objectifs de productivité pour ces missions et les modalités de contrôle de leur réalisation (cf. point d de l'article 11-2 du décret n° 97-444), ces objectifs devant servir d'hypothèses au calcul de la tarification.

III.9 L'Autorité constate qu'à ce jour, la convention relative à la gestion déléguée pour l'année 2014 n'a pas encore été validée par les conseils d'administration des deux établissements publics, et donc a fortiori celle pour l'année 2015. Dans ces conditions l'Autorité constate que les objectifs de productivité ne sont pas fixés, comme l'exige la réglementation.

III.10 RFF et SNCF Infra avaient toutefois transmis à l'Autorité un accord signé le 26 mars 2013 entre RFF et la SNCF Infra stipulant que la convention pour l'année 2014 reprendrait l'engagement de « *productivité de 0,8% sur le périmètre de la convention* ». Cet accord reprenait ainsi les termes des engagements réciproques pris en début d'année 2012 entre RFF et la SNCF. Cette dernière s'était engagée à réaliser des gains de productivité équivalents à 0,8% par an<sup>23</sup>, dans l'attente d'une unification des métiers de gestion de l'infrastructure, puis de 1,5% par an une fois cette unification réalisée.

III.11 L'Autorité constate que RFF a reconduit la valeur de 0,8% pour le calcul des redevances de l'année 2015. Cette valeur n'intègre donc pas encore les perspectives d'unification des métiers du gestionnaire d'infrastructure.

III.12 Par ailleurs, il n'y a pas de document explicite mentionnant les objectifs de productivité fixés à la SNCF pour l'entretien<sup>24</sup> alors que c'est une exigence réglementaire.

III.13 Concernant la seconde exigence, l'Autorité estime que la situation n'est pas satisfaisante, quand bien même RFF et SNCF Infra ont établi en 2012 et en 2013 un tableau de bord regroupant des données et des ratios relatifs à leurs activités. Celui-ci ne fournit pas une mesure globale de la production et des facteurs mobilisés.

III.14 En 2012, les montants consacrés au renouvellement ont augmenté de 1636 à 1820 millions d'euros sur le périmètre SNCF Infra. Dans le même temps, le coût total d'entretien a augmenté de 5% (de 2099 à 2203 millions d'euros). Les éléments fournis dans le tableau de bord sur les volumes d'entretien concernent d'une part, un ensemble de 56 interventions types<sup>25</sup> dont le volume de production diminue de 1,3% en 2012 par rapport à 2011 et, d'autre part, une sélection d'unités d'œuvre dont certaines présentent des baisses sensibles en 2012 par rapport à 2011 : - 3,4% pour le remplacement de « cœurs (hors rupture) » ; - 2,8% pour les interventions sur la végétation par moyen mécanique ou manuel ; - 4,8% pour le bourrage mécanique lourd des voies courantes ; - 16,2% pour le remplacement de traverses sur voies principales ; - 2,9% pour les interventions sur les dispositifs d'écoulement et de drainage<sup>26</sup>.

III.15 Si RFF incorpore bien des objectifs de productivité dans la tarification, les éléments qui précèdent suggèrent que cette prise en compte risque de n'être que faciale, faute d'outils satisfaisants qui permettraient de contrôler le volume d'entretien et de renouvellement effectivement réalisé ainsi que l'effort de productivité en résultant. Dès lors, l'Autorité estime que les objectifs de productivité inclus dans l'évolution des redevances ne constituent pas de réelles incitations à la réduction des coûts unitaires de production.

III.16 Dans ce contexte l'Autorité demande à RFF de mettre au point un indicateur global de suivi du volume de production, avec une définition précise des produits et des facteurs de production utilisés, recommandation précédemment formulée par l'Autorité dans son avis n° 2013-011.

---

<sup>23</sup> Soit une progression des coûts de SNCF Infra de 2,3% par an pour l'entretien du réseau, sous une hypothèse d'inflation de 1,7% par an.

<sup>24</sup> L'article 17 e) du décret n° 2003-194 prévoit que les hypothèses de charges « *tiennent compte des objectifs de productivité fixés dans le cadre des conventions mentionnées aux articles 11-1 et 11-2 du décret n° 97-444* ».

<sup>25</sup> Cf pages 22 à 25 du tableau de bord « 5.4 Volume de production entretien ».

<sup>26</sup> En 2012, les montants consacrés au renouvellement ont augmenté de 1636 à 1820 millions d'euros sur le périmètre SNCF Infra.

III.17 De tels progrès sont indispensables dans la perspective du contrat prévu, entre l'Etat et le gestionnaire de l'infrastructure, par le projet de loi portant réforme ferroviaire ou, à défaut, de la renégociation du contrat de performance. L'Autorité demande à RFF de progresser sur ces différents points en 2014. Elle auditionnera RFF en mars prochain sur son programme de travail.

III.18 Le DRR ne contient pas d'informations sur les coûts supportés par le gestionnaire de l'infrastructure, les travaux réellement réalisés et l'état du réseau en résultant. Les informations publiées dans l'annexe 10.1 « *Principes de la tarification des prestations minimales* » sur les charges fondant les redevances sont partielles et difficilement compréhensibles. L'annexe ne répond ainsi pas à l'objectif de transparence, en particulier en ce qui concerne la description des principes de tarification, la justification des liens entre les coûts et les redevances et l'évolution des redevances. Elle doit être impérativement améliorée. Le gestionnaire de l'infrastructure pourrait également organiser des réunions d'information à destination des utilisateurs du réseau sur ce point.

### **3. Les redevances de circulation**

#### *La détermination des coûts directement imputables*

III.19 Aux termes de l'article 7 du décret 97-446 modifié, « *la redevance de circulation est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau supportées par Réseau ferré de France* ». Pour l'Autorité, cette définition doit être interprétée à la lumière de l'article 31-3 de la directive 2012/34/UE aux termes duquel cette redevance est égale au « *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». Il est donc nécessaire que RFF ait une connaissance suffisamment fine des coûts qu'il supporte.

III.20 La notion de coût directement imputable devrait être prochainement précisée par un acte d'exécution européen. Dans le cadre de la préparation de cet acte, l'IRG-Rail<sup>27</sup> a adopté une position commune sur la manière dont doit être établi le coût directement imputable. Pour les autorités de régulation, ce coût doit être interprété comme un coût marginal constitué :

- de coûts marginaux d'exploitation (par exemple les coûts liés à la gestion du trafic) ;
- de coûts marginaux d'entretien de l'infrastructure ;
- de coûts marginaux de renouvellement de l'infrastructure.

III.21 Selon cette interprétation, les coûts liés au développement futur du réseau sont exclus de la redevance de circulation.

#### *Les limites du modèle de coûts utilisé n'ont pas été levées*

III.22 RFF fonde partiellement ses propositions sur le modèle de coûts finalisé en 2012. A l'occasion de son avis n°2013-02, l'Autorité avait souligné que le nouveau modèle de coûts de RFF marquait des améliorations par rapport au précédent modèle (utilisation de bases de données beaucoup plus riches et plus récentes (2009), estimation des coûts marginaux d'exploitation et d'entretien à l'aide de techniques économétriques plus rigoureuses) et

---

<sup>27</sup> IRG-Rail est l'association regroupant les régulateurs ferroviaires européens.

permettait ainsi d'établir une mesure plus robuste des coûts de court terme directement imputables à la circulation d'un train sur le réseau ferroviaire, constatés en 2009.

III.23 En dépit de ces améliorations significatives sur l'estimation des coûts d'exploitation et de maintenance, l'Autorité avait souligné que le modèle devait être complété d'une mise en qualité semblable sur la partie renouvellement. Des échanges avec RFF, il ressort que RFF n'a pas accompli de progrès suffisants pour disposer d'une estimation robuste des coûts marginaux de renouvellement pour l'ensemble des activités.

III.24 L'Autorité demande à RFF de lui présenter sous un mois un programme de travail pour que les insuffisances du modèle de coûts soit levées. RFF doit poursuivre ses efforts de modélisation des coûts de renouvellement en développant, en particulier, des modèles d'ingénierie adaptés à une meilleure estimation des coûts de renouvellement et en intégrant l'articulation entre dépenses d'entretien et de renouvellement.

III.25 L'Autorité prend acte du fait que le nouveau modèle de coûts de RFF n'est toujours appliqué qu'aux seules activités TAGV, TET et Transilien, et que les activités TER et fret en sont exclues. Cette situation n'est pas satisfaisante. Elle entraîne des évolutions différentes des redevances, difficilement compréhensibles par les acteurs et entretient une suspicion de discrimination.

III.26 Par ailleurs, pour que l'estimation des coûts marginaux reste au plus proche de la réalité des coûts et des pratiques d'exploitation et de maintenance, il est nécessaire que RFF procède à une révision périodique du modèle de coûts. L'Autorité estime qu'une mise à jour du modèle tous les quatre ou cinq ans constitue une périodicité raisonnable au regard des objectifs de prévisibilité des tarifs et des exigences de transparence vis-à-vis des entreprises et des autorités organisatrices. En l'espèce, les données utilisées par le présent modèle de coûts datant de 2009, il est nécessaire que RFF se mette en capacité d'utiliser les données 2013 et 2014 pour la refonte de son modèle de coûts. Ce calendrier serait cohérent avec l'échéance de la contractualisation entre l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure unifié qui ne pourra légitimement être fondée que sur des données récentes.

#### *La hausse de la redevance de circulation et les incitations à la réduction des coûts*

III.27 Pour les activités qui ne font pas l'objet d'une application du modèle de coûts (TER, Fret), l'utilisation depuis plusieurs années d'un indice composite (Ic puis Ir) fait peser le risque d'une divergence entre la redevance et l'évolution réelle des coûts. Cela renforce l'urgence des approfondissements demandés pour appliquer le modèle de coûts à l'ensemble des activités.

III.28 Pour les autres activités (TAGV, TET et Transilien), qui font l'objet d'une application du modèle de coûts, la redevance de circulation, censée refléter l'évolution des coûts supportés par RFF, est augmentée de 2,5% ou 2,6%. Cette augmentation résulte de la même méthode de calcul que celle appliquée lors du précédent horaire de service et correspond à une dérive de long terme de 3,1%, diminuée d'un terme de 0,5%<sup>28</sup>. La valeur de 3,1% correspondrait à la hausse moyenne des coûts de SNCF Infra sous hypothèse d'une inflation générale de 1,7%. L'Autorité s'interroge sur la légitimité du terme tendanciel de 3,1% dans un contexte d'inflation générale plus modérée.

---

<sup>28</sup> Cette valeur de 0,5% résulte de la pondération par poste de dépenses des hypothèses de productivité suivantes : 0,8% pour les coûts d'entretien SNCF Infra (44% des coûts) ; 0,5% pour les coûts d'exploitation DCF (6% des coûts) ; 0,3% pour les coûts de renouvellement (50% des coûts).

### *La tarification des services fret*

III.29 L'avis formulé par l'Autorité tient compte de la reconduction par l'Etat de son soutien financier au fret, tel qu'il figure dans les barèmes publiés dans le DRR 2015. L'Autorité note toutefois la subvention de l'Etat prévu par la loi de finances pour 2013 a été en partie gelée.

III.30 Comme indiqué précédemment, les résultats du modèle de coûts pour le fret sont insuffisamment robustes et il n'est pas apparu raisonnable à RFF de les appliquer, ce dont l'Autorité prend acte. L'estimation des coûts de renouvellement doit en particulier être améliorée.

III.31 Afin de préparer l'application au fret ferroviaire du modèle de coûts révisé, il est également nécessaire de préciser les conditions de sortie de l'engagement national pour le fret. A cet égard, les groupes de travail réunis à l'initiative du ministre chargé des transports, et notamment le groupe n°4 « Fret ferroviaire et utilisation de l'infrastructure » proposeront des pistes.

### *La tarification des TER*

III.32 L'Autorité prend acte que les résultats du modèle de coûts ne sont pas appliqués pour les services TER. Pour lever les suspicions de discrimination que cette situation porte, l'Autorité invite RFF à améliorer l'estimation des coûts marginaux pour cette activité et à étudier la pertinence de leur déclinaison territoriale.

## **4. Les redevances de réservation**

### *Les contraintes de capacité*

III.33 La tarification doit concourir à une allocation optimale des capacités, en incorporant des signaux économiques relatifs à la rareté des capacités. Dans son avis n°2013-011 du 24 avril 2013, l'Autorité avait rappelé « *sa demande de clarification des signaux économiques liés à la redevance de réservation, en particulier ceux relatifs à la rareté des capacités* ». Aucun éclairage n'a été apporté par RFF sur cette question.

III.34 Les modulations actuelles des redevances de réservation, et notamment la modulation par période horaire (C1) aujourd'hui applicable à l'ensemble des sections du réseau, conduisent à une dilution des signaux économiques de rareté adressés aux acteurs.

III.35 Par ailleurs, dans son avis n°2011-003, il y a trois ans, l'Autorité rappelait que « *le regroupement des sections élémentaires du réseau en différentes catégories tarifaires, autorisé par la réglementation, doit être fait en fonction de leurs caractéristiques et de leur niveau de trafic, ce qui ne semble pas être le cas. Elle constate que cette multiplication des catégories tarifaires a contribué à une complication importante du barème. L'Autorité demande la simplification et la justification des catégories tarifaires* ». Ce constat demeure.

III.36 Dans ces conditions, les modulations et le classement actuel en catégories tarifaires ne permettent pas d'internaliser les effets externes dits de congestion, par analogie avec le transport routier, ni, a fortiori, d'effets de rareté des capacités, phénomènes qui caractérisent mieux le fonctionnement du système ferroviaire.

III.37 L'Autorité recommande, en premier lieu, d'améliorer la connaissance et l'information des demandeurs de sillons sur les zones soumises à des contraintes de capacité, en particulier sur les « nœuds ferroviaires ». Parallèlement à cet effort de transparence, l'Autorité demande à RFF d'établir un programme de travail pour la mise en œuvre d'une tarification de la rareté à l'horizon du service horaire 2017. Les conditions d'une attribution concurrentielle des sillons rares pourraient, en particulier, être examinées.

*Le complément de redevance de réservation pour l'usage des lignes à grande vitesse qui font l'objet d'une prestation de reconnaissance par train ouvreuse*

III.38 Pour des raisons de sécurité, une mission de reconnaissance des lignes à grande vitesse est assurée quotidiennement. Elle constitue pour RFF un coût fixe annuel évalué à environ 20 M€, qui n'a donc pas vocation à être intégré dans la redevance de circulation. Dans un premier temps, RFF avait souhaité introduire une nouvelle redevance applicable aux trains aptes à grande vitesse, pour couvrir ce coût fixe. A l'issue de la consultation des acteurs, RFF a abandonné cette option et a choisi d'intégrer ce coût dans la redevance de réservation des lignes à grande vitesse. Le complément de tarif correspondant est identifié par deux renvois :

- dans le barème concernant les circulations de voyageurs : « (4) Pour toutes les catégories tarifaires LGV, ajout de 0,218 €/sillon-km pour tous les trains aptes à circuler à grande vitesse (220 km/h et plus) sauf les trains commerciaux assurant la prestation de reconnaissance » ;
- dans le barème concernant les circulations de fret : « (3) Pour toutes les catégories tarifaires LGV, ajout de 0,218 €/sillon-km pour tous les trains aptes à circuler à grande vitesse (220km/h et plus) ».

III.39 L'Autorité considère que le système proposé par RFF complexifie inutilement le barème et observe qu'il conduit à des augmentations très différenciées entre les catégories tarifaires, du simple au triple, les sections de ligne proches des frontières étant les plus pénalisées. Il n'y a pas de légitimité à isoler ces coûts fixes supportés par RFF des autres coûts fixes supportés par l'établissement public sur les lignes à grande vitesse. En conséquence, pour plus de transparence et de simplicité, elle demande à RFF de les incorporer dans les barèmes des redevances de réservation, dans des conditions homogènes sur l'ensemble des lignes à grande vitesse entre 2014 et 2015, la seule contrainte pesant sur l'établissement public étant que les redevances soient soutenables par les marchés.

*Les segments de marché et la soutenabilité des majorations au coût directement imputable*

III.40 La notion de segment de marché est centrale dans la détermination de la tarification et le contrôle que le gestionnaire de l'infrastructure doit effectuer de la soutenabilité par les marchés de la tarification qu'il propose. L'Autorité constate que le DRR distingue de manière implicite au moins six segments de marché :

- les services de fret ;
- les services conventionnés ;
- les trains aptes à la grande vitesse inter-secteurs ;
- les transports régionaux sur ligne à grande vitesse ;

- les trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse ;
- les autres trains à grande vitesse.

III.41 La distinction de ces segments de marché n'a pas reposé sur un examen préalable et approfondi de la définition et de la structure des segments de marché, conformément aux objectifs poursuivis par la directive 2012/34/UE. Il convient que RFF entreprenne rapidement des travaux sur cette question car la liste des segments de marchés devra être publiée au DRR à l'échéance de la transposition de la directive 2012/34/UE. L'annexe 10.1 a donc vocation à être complétée pour inclure des justifications suffisantes sur les segments retenus et les tests de soutenabilité mis en œuvre.

III.42 D'autre part, il convient que RFF réfléchisse à une évolution de la structure des redevances acquittées par les entreprises de fret, le marché ne leur permettant pas de supporter des majorations des redevances au-delà du coût directement imputable.

III.43 Au vu des évolutions des redevances et de l'avis de la SNCF<sup>29</sup>, l'Autorité considère qu'aucun élément ne lui permet de conclure que les tarifs prévus au DRR 2015 ne sont pas soutenables par le marché. Pour mémoire, l'augmentation d'environ 0,9% des redevances de réservation liée aux trains ouvriers ne devrait avoir aucune incidence négative sur les comptes de SNCF Voyages, RFF indiquant que cette prestation n'était pas rémunérée jusqu'à présent.

## **5. La redevance complémentaire d'électricité**

III.44 L'usage des installations de traction électrique est facturé aux entreprises ferroviaires à travers la redevance dite RCE. Celle-ci figurait dans les DRR précédents dans le chapitre relatif aux infrastructures de services. Dans le DRR 2015, RFF l'a transférée dans le chapitre relatif aux prestations minimales, dans la perspective de la directive 2012/34/UE, dont la date limite de transposition est fixée au 16 juin 2015.

III.45 L'Autorité souligne que l'intégration de l'usage des installations de traction électrique dans les prestations minimales devra également s'accompagner d'une évolution de ses modalités de tarification, en distinguant les coûts directement imputables aux circulations des charges fixes, ce que devra prévoir la réglementation nationale portant transposition.

III.46 C'est pourquoi, l'Autorité demande à RFF de préparer la future tarification de l'usage des installations de traction électrique à l'échéance de la transposition de la directive 2012/34/UE et, d'ici là, de maintenir la RCE dans le chapitre relatif aux infrastructures de services.

## **6. Les redevances particulières tenant compte de l'investissement réalisé par RFF**

III.47 Dans son avis n°2013-02, l'Autorité avait demandé « *que soit clarifié le régime de ces sur-redevances, en en précisant notamment le terme en fonction d'un bilan financier* ». Pour l'horaire de service 2015, RFF a classé en prestations minimales les redevances suivantes : redevance pour l'usage par les trains fret de la section 38080 « Montérolier - Buchy - Motteville » ; redevance pour l'usage par les trains fret de la ligne « Saint-Pierre d'Albigny -

<sup>29</sup> Courrier du 4 novembre 2013 adressé à RFF.

Modane Frontière » ; redevance pour l'usage par les trains de l'autoroute ferroviaire alpine de la ligne « Saint-Pierre-d'Albigny - Modane Frontière » ; redevance pour l'usage du raccordement court de Mulhouse. L'Autorité relève la disparition en 2015 de la redevance liée à l'usage des voies de la gare « Futuroscope ».

III.48 Les informations apportées par RFF dans le DRR sont insuffisantes. En effet, la fixation de ces redevances particulières repose sur des hypothèses que RFF ne justifie pas de façon suffisamment précise pour répondre aux obligations posées par l'article 17 e) du décret 2003-194. L'Autorité demande à RFF de publier les informations suivantes : montant initial de l'investissement engagé et durée de la redevance.

III.49 L'Autorité s'interroge par ailleurs sur la base juridique de telles redevances. En effet, si les directives européennes ouvrent bien certaines possibilités de majorer les redevances dans le cas de « *projets d'investissement spécifiques* », les dispositions réglementaires nationales, notamment le décret 97-446 et l'arrêté du 30 décembre 1997, devraient être précisées pour fonder ce type de redevances.

#### **IV. Observations relatives aux infrastructures de services (avis motivé)**

##### **1. L'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus**

###### **a. Observations relatives aux dispositions tarifaires**

*Les hypothèses fondant les redevances en gare*

IV.1 Plusieurs éléments d'incertitude subsistent quant aux hypothèses qui permettent de calculer les redevances en gare.

IV.2 Dans son avis n° 2013-026, l'Autorité avait relevé certaines anomalies relatives aux hypothèses de trafic retenues pour 2014 et 2015 eu égard, en particulier, à l'affectation de certains trafics TGV. Les gestionnaires de gares ont procédé à des corrections mais des anomalies subsistent, 10% des départs-trains TGV étant comptabilisés dans la catégorie « train régional »<sup>30</sup> pour l'application de la modulation c2. L'Autorité demande la rectification des anomalies qui persistent et affectent l'ensemble des tarifs.

IV.3 La construction des tarifs de Gares & Connexions prend pour hypothèse une forte baisse du montant rétrocedé à partir du résultat des activités non régulées : l'apport de celles-ci passerait ainsi de 20 M€ en 2014 à environ 11 M€ en 2015 et ne concernerait plus que 27 gares au lieu de 57 précédemment. Une telle évolution paraît contradictoire avec les objectifs jusqu'ici affichés de valorisation des gares. L'Autorité demande à Gares & Connexions de fournir des analyses complémentaires, détaillées par gare, justifiant ces évolutions pour 2015 et les perspectives pluriannuelles en découlant.

*La délégation du service en gare et de la gestion de site à TER pour certaines gares régionales*

---

<sup>30</sup> La catégorie « train régional » est définie comme un train parcourant une distance supérieure ou égale à 50 km et traversant deux régions administratives au maximum.

IV.4 Dans son courrier du 6 décembre 2013 adressé à l'Autorité, Gares & Connexions indique que « *Gares & Connexions et les TER ont lancé une démarche de forfaitisation des gares régionales (b) et (c). La démarche est testée sur 4 régions expérimentales en 2014* ». L'Autorité s'interroge sur les modalités de mise en place d'une telle délégation et sur l'impact pour les tarifs des gares concernées, étant constaté par ailleurs que les documents de référence des gares pour les horaires de service 2014 et 2015 ne font pas mention d'une exception au principe de facturation selon les tarifs unitaires publiés, exception qui pourrait intervenir dans les conditions définies par l'article 15 du décret n° 2003-194.

#### *Les frais d'étude et de dossier*

IV.5 L'Autorité prend acte de la suppression par Gares & Connexions des frais de dossier.

#### *Le coût moyen pondéré du capital*

IV.6 Les tarifs de Gares & Connexions intègrent un coût moyen pondéré du capital avant impôts de 9,2%. Dans ses avis n° 2013-024 et n° 2013-026, l'Autorité a rappelé que le coût moyen pondéré du capital doit être établi en fonction du risque encouru, dans le respect des règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité, ce qui n'est pas le cas.

IV.7 Concernant RFF, l'Autorité prend acte de la stabilité pour l'horaire de service 2015 du coût moyen pondéré du capital fixé par RFF à 6,2% avant impôts, conformément à la recommandation faite par l'Autorité.

#### *L'absence d'engagements de performance et de productivité*

IV.8 L'absence d'affichage d'objectifs de performance et de productivité ne permet pas de disposer d'un des seuls leviers prévus par la réglementation pour inciter à une maîtrise des coûts et à une amélioration du service rendu. Le document de référence des gares répond de manière partielle à cette obligation. L'Autorité demande aux deux établissements de se conformer à la réglementation.

### **b. Observations formulées au regard de l'équilibre des dispositions contractuelles**

IV.9 Dans son avis n° 2013-026, l'Autorité avait formulé plusieurs observations sur le risque de déséquilibre associé à certaines clauses contractuelles. En réponse, Gares & Connexions a :

- modifié la formulation relative aux charges communes des bâtiments<sup>31</sup>, en supprimant les mots « *sans que cette liste soit limitative* » ; dans le même esprit il convient d'y supprimer l'adverbe « *notamment* » ;
- ramené à un mois (au lieu de quatre) le montant de la sûreté financière prévue contractuellement à l'Annexe A2<sup>32</sup>. Cependant, l'Autorité constate que Gares & Connexions laisse inchangé le montant de la sûreté prévue à l'Annexe A3<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Cf. Article 21.2 des conditions générales d'occupation par les entreprises ferroviaires d'espaces ou de locaux en gare

<sup>32</sup> Conditions générales d'accès aux gares de voyageurs.

<sup>33</sup> Conditions générales d'occupation non constitutive de droits réels par les entreprises ferroviaires d'espaces ou de locaux en gare dépendant du domaine public ferroviaire.

IV.10 L'Autorité constate que Gares & Connexions n'a pas apporté de réponses satisfaisantes aux autres observations de l'Autorité, relatives aux conditions de résiliation dans certains cas particuliers, aux modalités de révision des tarifs ou au forfait d'impôts,... Elle lui demande de justifier ses choix.

## **2. L'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus**

### **a. La transparence de l'information**

IV.11 A la lecture de l'article 17 i) du décret n° 2013-194, la transparence de l'accès aux infrastructures de services suppose la publication par les gestionnaires des informations suivantes :

- la liste exhaustive des installations ainsi que leurs principales caractéristiques ;
- la nature des prestations régulées offertes, en distinguant le service de base et les prestations complémentaires ;
- les conditions générales de réalisation des prestations régulées ;
- les conditions générales des contrats à intervenir entre le gestionnaire et l'entreprise ferroviaire ;
- les barèmes tarifaires ainsi que les principes et méthodes utilisées pour la construction des tarifs.

#### *La publication de la liste des installations et de leurs principales caractéristiques techniques*

IV.12 L'Autorité constate que la SNCF a fourni des informations plus complètes dans son offre de référence et dans les documents particuliers.

IV.13 L'Autorité demande à RFF de compléter la description de ses installations, notamment l'annexe 4.6 du DRR intitulée « Localisation des voies de service », qui ne mentionne pas l'ensemble des gares où des voies de service sont accessibles, et les principales cours de marchandises.

IV.14 De la même façon, l'Autorité invite l'ensemble des gestionnaires de chantier de transport combiné à publier les caractéristiques techniques des chantiers.

IV.15 Par ailleurs, dans son avis n° 2013-002, l'Autorité a relevé la diminution des terminaux de marchandises, tels qu'énumérés dans l'offre de référence de la SNCF, par rapport au patrimoine initial dont elle est l'affectataire. Les dispositions introduites par l'article 13.6 de la directive 2012/34/UE imposeront un processus public de la part des gestionnaires qu'il conviendra d'articuler avec la consultation sur le DRR.

#### *La nature des prestations offertes*

IV.16 Conformément à la demande de l'Autorité, la SNCF a distingué le service de base des prestations complémentaires offertes dans les installations d'approvisionnement en gazole. « Pour des raisons de sécurité », la SNCF rend obligatoires les prestations de pilotage et de

fourniture de gazole, alors qu'elles ont la nature de prestations complémentaires au sens du décret n° 2012-70.

IV.17 La prestation de manutention fournie sur un chantier de transport combiné doit être proposée de manière transparente et non discriminatoire lorsqu'elle est déjà fournie à une entreprise ferroviaire ou un candidat autorisé. Sa tarification, régulée, doit respecter les dispositions du décret n° 2012-70, notamment les articles 2 et 3. Ceci est valable que l'infrastructure de services appartienne ou non à RFF. Les documents produits par les gestionnaires doivent être complétés en conséquence pour présenter l'ensemble des informations décrivant les prestations offertes et leurs conditions de réalisation.

IV.18 Par ailleurs, les dispositions du DRR prévoient que RFF peut, sous réserve de la disponibilité des capacités et du respect du droit d'accès au réseau ferré national garanti aux utilisateurs de ce dernier, mettre à disposition des voies de service pour un « *usage spécifique* ». Une telle mise à disposition donne alors lieu à la passation d'une convention d'utilisation temporaire. Du point de vue de RFF, ces conventions ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'utilisation normale du réseau ferré national ; elles ne seraient pas soumises aux règles applicables à la tarification des voies de service, mais relèveraient d'une utilisation privative du domaine public.

IV.19 L'Autorité constate cependant que :

- la notion « *d'usage spécifique* » d'une voie de service n'est pas définie, ce qui méconnaît le principe de transparence ;
- certaines des voies de service pour lesquelles une convention d'utilisation temporaire a été conclue ne sont pas référencées dans la liste des voies de service de RFF (annexe 4.6 du DRR).

L'Autorité invite donc RFF à clarifier ces questions, dans le respect de la réglementation.

#### *Les conditions générales de réalisation des prestations régulées*

IV.20 La publication de procédure d'allocation est nécessaire pour garantir la transparence de l'accès, notamment pour les installations soumises à des demandes d'utilisation concomitante.

IV.21 Ainsi, par décision n° 2013-032, l'Autorité a enjoint à RFF de publier, au plus tard le 31 mars 2014, une procédure d'allocation des voies de service définissant le calendrier des étapes du processus d'allocation, des critères objectifs et pertinents d'allocation des voies de service ainsi qu'une typologie des causes possibles de refus d'allocation. Le contenu du DRR devra être adapté en conséquence.

IV.22 De telles procédures devraient être plus généralement produites par les gestionnaires d'infrastructures de services, a minima pour celles soumises à des demandes d'accès concurrentes. C'est par exemple le cas de plusieurs chantiers de transport combiné.

IV.23 Par ailleurs, la SNCF a restreint les conditions d'entrées inopinées ou non programmées dans ses terminaux de marchandises et ses centres d'entretien. L'Autorité demande de justifier ces restrictions en clarifiant leurs bases juridiques.

## **b. Les conditions contractuelles**

*Les frais d'instruction du dossier, d'inspection commune préalable et de rédaction d'un plan de prévention des risques pour les centres d'entretien et de maintenance et les terminaux de marchandises*

IV.24 Les dispositions des documents particuliers SNCF prévoient la facturation des opérations d'instruction et de préparation du dossier préalablement à l'accès à un terminal de marchandises<sup>34</sup>, ou la réalisation de l'inspection commune préalable et du plan de prévention préalablement à l'accès aux centres d'entretien et de maintenance<sup>35</sup>.

IV.25 L'Autorité estime que la facturation de ces prestations aux nouveaux entrants constitue une source de discrimination. Elle demande la suppression de telles facturations et l'intégration des coûts correspondants dans les redevances du service de base.

*La clause de garantie financière*

IV.26 L'exigence d'une garantie financière préalablement à l'entrée en vigueur du contrat est susceptible de constituer une barrière à l'entrée, dans la mesure où elle génère un coût et des contraintes supplémentaires pour l'entreprise ferroviaire. L'insertion d'une telle clause au sein d'un contrat d'accès régulé à une infrastructure de services doit être justifiée et, dans tous les cas, proportionnée aux risques d'un éventuel défaut de paiement.

IV.27 A ce jour, RFF ne réclame pas de garantie financière pour les prestations rendues dans les infrastructures de services qu'il gère.

IV.28 Les différents contrats types d'accès aux installations de services que la SNCF gère prévoient que la fourniture d'une garantie financière peut être exigée sur constatation « *d'un ou plusieurs incidents de paiement dûment constatés du fait de l'EF* ». L'Autorité estime que cette définition est trop imprécise et que sa mise en œuvre pourrait créer des discriminations entre les entreprises ferroviaires. L'Autorité invite donc la SNCF à préciser plus clairement les situations qui l'amèneraient à exiger une garantie financière de l'entreprise ferroviaire.

*La protection de la confidentialité des informations à caractère commercial*

IV.29 Pour l'Autorité, le maintien, même facultatif, de l'accord préalable de confidentialité proposé par la SNCF est dépourvu d'intérêt pratique dès lors que la SNCF respecte ses obligations en termes de confidentialité, imposées notamment par l'article 10 du décret n° 2012-70. Parmi ces obligations figure notamment la communication à l'Autorité d'un dispositif de contrôle approprié. Ce dispositif doit prévoir des mesures précises et spécifiques pour les personnels concernés par l'obligation de confidentialité et définir les modalités opérationnelles de contrôle de son application.

IV.30 Dans tous les cas, le caractère facultatif d'un tel accord devrait être rappelé de manière plus explicite.

---

<sup>34</sup> Cf. Document particulier 1.2. Ces frais, d'un montant de 295 €, recouvrent la présentation et la découverte des installations et l'état des lieux d'entrée.

<sup>35</sup> Cf. Document particulier 3.2. Ces frais, d'un montant de 1502.7 €, correspondent à l'Inspection Commune Préalable et à la préparation par la SNCF du Plan de Prévention par site.

IV.31 La définition et la mise en œuvre des informations confidentielles dans les contrats proposés par la SNCF appellent plusieurs observations :

- le contrat d'application est inscrit dans la liste des informations considérées confidentielles par la SNCF alors même que ce dernier fait partie intégrante du document de référence, qui est par nature public. L'Autorité rappelle la nécessité de circonscrire le plus possible l'étendue des informations considérées comme confidentielles ;
- il existe différentes définitions des informations qualifiées de confidentielles. Ainsi, le contrat relatif aux cours de marchandises ne contient aucune définition des informations concernées<sup>36</sup>. A l'inverse, les contrats relatifs à la fourniture de gazole ou à l'utilisation des centres d'entretien et de maintenance contiennent des listes plus complètes d'informations protégées. L'Autorité invite la SNCF à élaborer une définition uniforme et claire des informations concernées par l'obligation de confidentialité ;
- compte-tenu du rythme de la vie des affaires, les informations confidentielles perdent, au fil du temps, leur importance commerciale pour les entreprises. L'Autorité suggère par conséquent à la SNCF de réduire le délai de cinq ans actuellement prévu pour la protection de la confidentialité au terme de l'exécution du contrat.

#### *L'équilibre des droits et obligations des parties*

IV.32 Plusieurs dispositions des contrats cadres nationaux d'accès aux infrastructures de services de la SNCF sont susceptibles de porter atteinte au droit d'accès des entreprises ferroviaires et au bon fonctionnement de la concurrence sur le marché.

IV.33 L'Autorité considère que les conditions dans lesquelles la SNCF pourrait résilier un contrat local d'utilisation afin de gérer la concomitance d'activité entre les entreprises ferroviaires sur une cour de marchandises<sup>37</sup> doivent être précisées. Les dispositions actuelles, permettant à la SNCF de résilier le contrat « à défaut de résultats satisfaisants à l'issue de la négociation », sont trop imprécises. L'objectif de cette disposition étant, selon la SNCF, d'éviter les pratiques de sursréservation, il convient de préciser la clause concernée.

IV.34 Le contrat relatif à l'accès aux terminaux de marchandises ne prévoit pas la possibilité pour l'entreprise ferroviaire de demander une indemnisation lorsque la durée des travaux de construction, aménagement ou maintenance excède la durée des travaux initialement prévue, contrairement aux dispositions des contrats relatifs aux installations d'approvisionnement en gazole et aux centres d'entretien. L'Autorité recommande une uniformisation des clauses des différents contrats types sur ces questions.

IV.35 Enfin, de nombreuses obligations à la charge des entreprises ferroviaires concernant les délais de prévenance, d'informations et de garanties à fournir au gestionnaire pour avoir accès aux installations, services et prestations proposés n'ont pas d'équivalent en termes de services ou de garanties fournis en contrepartie par la SNCF. S'agissant de l'approvisionnement en combustible, l'entreprise ferroviaire doit s'engager à fournir à la PSEF<sup>38</sup>, deux fois par an au moment du service d'hiver et du service d'été, pour les entrées programmées régulières, ses prévisions de volume de gazole et leur fréquence par dépôt et par semaine. En contrepartie, les entreprises ferroviaires ne bénéficient d'aucune forme de

<sup>36</sup> Cf. Article 19 du contrat national 2015 d'utilisation des terminaux de marchandises SNCF.

<sup>37</sup> Cf. Article 24 du contrat national 2015 d'utilisation des terminaux de marchandises SNCF.

<sup>38</sup> Plateforme de services aux entreprises ferroviaires

garantie de fourniture la part de la SNCF. L'Autorité demande le réaménagement d'une telle clause en vue de garantir aux entreprises ferroviaires l'accès et l'approvisionnement dans des conditions de simplicité et d'efficacité.

### *Les recours en cas de litige*

IV.36 L'Autorité remarque que les dispositions des différents contrats d'accès aux installations de service SNCF<sup>39</sup> prévoient, en cas de survenance d'un litige, l'organisation d'un règlement amiable entre les parties et, à défaut, la saisine d'une juridiction. Dès lors que les litiges relatifs à l'application de ces contrats peuvent soulever des problématiques liées à l'accès au réseau, l'Autorité estime nécessaire de mentionner dans les dispositions contractuelles, la faculté dont disposent les parties de lui soumettre leur différend.

### **c. La tarification**

#### *Les principes de tarification et les méthodologies utilisées par les gestionnaires*

IV.37 Le décret n° 2012-70 prévoit que « *la fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception d'une redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel* ».

IV.38 Dans son avis n° 2013-002, l'Autorité avait rappelé que les redevances devaient s'appuyer sur les coûts effectivement supportés par les gestionnaires d'infrastructures de services. Pour l'Autorité, les redevances ne peuvent incorporer que des coûts :

- justifiés, les gestionnaires devant apporter, pour chacun, des éléments probants et suffisamment étayés pour démontrer qu'ils correspondent à des coûts effectivement encourus par eux, tant dans leur nature que dans leur montant ;
- pertinents, les coûts devant présenter un lien de causalité entre la prestation fournie et les coûts pris en compte.

Les redevances doivent également inciter les gestionnaires d'infrastructures de services à tendre vers les coûts qu'aurait un opérateur efficace, c'est-à-dire utilisant de manière optimale ses ressources et les technologies disponibles.

IV.39 Par ailleurs, l'Autorité souligne que fonder les redevances sur « *le degré d'utilisation réel* » doit constituer une incitation pour les gestionnaires à optimiser la gestion et l'utilisation de leurs infrastructures en concertation avec les acteurs.

IV.40 La méthodologie appliquée par la SNCF dans l'élaboration des tarifs utilise des prévisions fondées sur des coûts réels. Elle construit ses tarifs en reprenant, pour chaque service rendu, la liste des tâches élémentaires qui le constitue. Ces tâches sont ensuite valorisées sur la base des hypothèses budgétaires disponibles au moment de la constitution des tarifs et des unités d'œuvre théoriques associées, de sorte que la facturation des prestations aux utilisateurs reflète leur usage effectif. Cependant la SNCF ne respecte pas suffisamment les principes de pertinence et d'efficacité, par exemple dans les coûts de structure pris en compte.

---

<sup>39</sup> Cf. Article 19 du contrat relatif aux centres d'entretien, article 27 du contrat relatif aux terminaux de marchandises et article 22 du contrat relatif aux installations d'approvisionnement en gazole.

IV.41 En revanche la méthodologie employée par RFF repose, du fait du plafonnement décidé dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire, sur des objectifs de recettes, sans lien établi avec les coûts. Afin de se mettre en conformité avec la réglementation, RFF doit améliorer la connaissance des coûts qu'il supporte au titre de ses infrastructures de services et déterminer leur tarification sur ces bases

#### *La transparence et la mise à disposition de l'information tarifaire ; la prévisibilité des tarifs*

IV.42 L'Autorité, dans son avis n° 2013-002, avait rappelé que la construction des redevances devait répondre à des exigences de transparence et de prévisibilité pour les utilisateurs. Ces exigences sont à mettre en œuvre en cohérence avec la directive 2012/34/UE et notamment son article 30.2<sup>40</sup>.

IV.43 L'exigence de transparence sur les tarifs impose que les gestionnaires d'infrastructures de services mettent à disposition les données pluriannuelles entrant dans la constitution des tarifs 2015, à savoir :

- les montants constatés sur les trois dernières années, 2010 à 2012, des charges opérationnelles et des charges de capital;
- les hypothèses fondant les prévisions de ces mêmes coûts pour les années 2013 à 2015, ainsi que les montants correspondants ;
- l'ensemble de ces données devant détailler les principaux postes entrant dans les coûts opérationnels, la base d'actifs régulés, le niveau du coût moyen pondéré du capital et l'analyse le justifiant ainsi que le programme des investissements ;
- les montants passés et prévisionnels, entre 2010 et 2015, des unités d'œuvre prises en compte (fréquentations,...).

IV.44 L'exigence de prévisibilité sur les tarifs impose que les gestionnaires d'infrastructures de services fournissent également les perspectives d'évolution des coûts, a minima pour 2016 et 2017, et les conséquences sur les redevances. Ces informations devront être complétées d'éléments plus détaillés sur les opérations d'investissement impactant le niveau de service ou les redevances.

#### *Les voies de service et les gares de triage*

IV.45 Pour le service 2015, RFF a fait évoluer sa tarification en supprimant la redevance pour l'usage des voies de service sur les sites de tri à la gravité. Ainsi, une redevance unique de 17,29 €/km.jour est applicable pour l'ensemble des voies de service, y compris celles se trouvant sur des sites de triage à la gravité. Par ailleurs, une redevance spécifique de 363,98 € par train est prévue pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

IV.46 Dans sa décision de règlement de différend n° 2013-028, l'Autorité avait constaté qu'elle ne disposait pas « *d'informations suffisantes lui permettant d'évaluer si la tarification des voies de service telle qu'elle est pratiquée par RFF est en lien avec les coûts qu'il supporte réellement au titre de l'entretien des voies de service, et si cette tarification tient*

---

<sup>40</sup> L'article 30.2 prévoit que « *le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant d'installation de service sont en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires que les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des services réellement facturées à l'entreprise ferroviaire en application des articles 30 à 37 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes définis dans le document de référence du réseau.* »

*compte de l'utilisation réelle par les entreprises ferroviaires des voies de service »*. Ainsi, l'Autorité a enjoint à RFF « *d'établir, pour fin mars 2014, au plus tard : une base de données des coûts, une méthodologie de calcul des redevances conforme aux dispositions réglementaires applicables et une tarification d'utilisation des voies de service dans le respect de la méthodologie ainsi définie* ». La mise en œuvre d'une telle injonction est un préalable à l'examen et à la validation par l'Autorité des tarifs proposés pour l'horaire de service 2015.

IV.47 Par ailleurs, les voies de service offrent, en fonction de leur classification<sup>41</sup>, des performances différentes et font l'objet d'un niveau de maintenance adapté. L'Autorité invite RFF à étudier une adaptation de la tarification pour prendre en compte cette réalité.

#### *Les cours de marchandises*

IV.48 Le tarif des cours de marchandises proposées par la SNCF comprend un élément variable propre à chaque cour et dépendant de la durée d'utilisation par l'entreprise ferroviaire. La SNCF applique ce principe en utilisant une tarification à l'heure, alors que l'annexe 9.2 et le document particulier 1.2 du DRR indiquent des tarifs journaliers. L'Autorité invite la SNCF à corriger ces incohérences, en privilégiant une tarification à l'heure.

IV.49 Le calcul de ces tarifs utilise des éléments qui sont insuffisamment justifiés, tels que des frais de structure de 17,5% appliqués à l'ensemble des charges.

#### *Les chantiers de transport combiné*

IV.50 Les documents fournis par les gestionnaires présentent généralement des informations lacunaires en matière tarifaire. L'Autorité invite l'ensemble des gestionnaires de chantier de transport combiné à se mettre en conformité avec les dispositions prévues par la réglementation, en publiant les redevances liées au service de base et aux prestations complémentaires régulées, notamment la manutention.

#### *Les installations d'alimentation électrique et de distribution de l'électricité de traction*

IV.51 Comme l'Autorité l'avait demandé dans son avis n° 2013-002, le tarif de l'utilisation des installations d'alimentation électrique et de distribution de l'électricité de traction (RCTE) applicable pour l'année civile 2014 a été publié dans le DRR 2014 modifié. A l'issue des vérifications effectuées par l'Autorité sur le coût de l'électricité et le coût de transport et de distribution entrant dans la tarification de la RCTE, il est apparu que ces coûts sont justifiés.

#### *La fourniture du courant de traction*

IV.52 RFF précise que le tarif de la RFE sera indiqué dans les conditions particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure. Conformément à ce qu'elle avait demandé dans son avis n° 2013-002, l'Autorité réitère son souhait de voir figurer le tarif de la RFE pour 2014 au sein du DRR 2014 modifié.

---

<sup>41</sup> Le référentiel IN 264 « organisation de la maintenance des voies de service » prévoit une segmentation des voies de services en quatre classes (C1 : voies de services pour exploitation stratégique ; C2 : voies de services pour exploitation courantes ; C3 : voies de services autres ; C4 : voies de services inutiles).

IV.53 L'Autorité a vérifié les éléments constitutifs de l'assiette de coûts de la redevance qui sont correctement calculés. Par ailleurs, une étude est actuellement conduite par RFF afin d'affiner le modèle d'estimation des consommations électriques, notamment en tenant compte du tonnage des circulations de trains de fret, conformément aux dispositions de la décision n° 2012-019. Il conviendra de mettre en œuvre ce modèle pour l'horaire de service 2016.

IV.54 S'agissant du mécanisme de pénalités pour les entreprises ferroviaires souhaitant résilier ou contracter en cours d'année un contrat de fourniture de courant de traction, le dispositif proposé par RFF dans le DRR n'a pas évolué, malgré les critiques formulées par l'Autorité dans son avis n° 2013-002 sur ses effets potentiellement discriminatoires. L'Autorité souhaite que RFF fasse évoluer son mécanisme, après concertation avec les entreprises ferroviaires concernées.

\*  
\* \*

## **L'Autorité est d'avis que (avis motivé) :**

### *S'agissant des conditions techniques de l'accès à l'infrastructure ferroviaire*

- 1) RFF doit documenter l'impact de la diminution des « sillons précaires » sur la vitesse moyenne des sillons fret ; il doit approfondir les comparaisons sur le taux de sillons-jours fermes obtenus sur des sillons comparables demandés par Fret SNCF et les nouveaux entrants (II.2) ;
- 2) RFF doit présenter des indicateurs permettant de mesurer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau, de même que leur utilisation effective (II.5) ;
- 3) RFF doit organiser ses travaux dans les fenêtres travaux réservées. Il doit également veiller à réaliser effectivement les travaux programmés, non seulement pour assurer la pérennité du réseau et de ses performances mais aussi pour ne pas avoir à neutraliser à nouveau des capacités les années suivantes (II.9) ;
- 4) RFF doit étudier la mise en place d'un système d'incitations basé sur la valorisation du temps d'immobilisation de l'infrastructure par les capacités travaux et un système favorisant une restitution plus anticipée des capacités non utilisées (II.10) ;
- 5) RFF doit clarifier et encadrer dans le DRR les motifs pour lesquels des sillons peuvent être modifiés ou supprimés (II.15) ;
- 6) RFF doit approfondir sa connaissance des pratiques de restitution des capacités non utilisées (II.17) ;
- 7) RFF doit veiller à l'équité et au caractère non discriminatoire des règles de gestion opérationnelle des circulations (II.19 à II.21) ;
- 8) RFF doit apporter des précisions dans le DRR sur les retards pris en compte pour le système d'amélioration des performances et y intégrer son guide du système d'amélioration des performances (II.24) ;
- 9) RFF doit adapter la définition de la saturation inscrite dans le DRR, en considérant les plages d'entretien ou de maintenance récurrentes et les plages de travaux d'une durée significative comme causes potentielles de saturation (II. 28) ;
- 10) RFF doit améliorer l'information des acteurs sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de conception du graphique ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre pour y remédier (II.28) ;
- 11) RFF doit respecter le calendrier auquel il s'est engagé pour le déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire » et poursuivre l'amélioration de ses applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons (II.29 à II.32) ;
- 12) RFF doit mettre à disposition, dans les meilleurs délais, le registre d'infrastructure prévu par le décret n° 2006-1279 et la décision 2011/633/UE (II.35) ;

### *S'agissant des conditions contractuelles de l'accès à l'infrastructure ferroviaire*

- 13) RFF doit rééquilibrer la clause de renonciation réciproque à l'indemnisation des préjudices subis du fait d'un retard dans la circulation des trains lorsque la cause du retard est imputable à la gestion de l'infrastructure (II.37) ;

- 14) La clause compromissoire figurant à l'article 31.1 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure ne doit pas concerner le niveau des redevances de l'utilisation de l'infrastructure ; elle doit respecter les exigences de transparence et de non-discrimination. En outre, elle ne doit pas porter atteinte au droit reconnu pour les tiers de saisir l'Autorité en règlement de différend dans les conditions fixées par l'article L.2134-2 du code des transports (II.39 et II.40) ;
- 15) RFF doit compléter les conditions générales d'utilisation de ses systèmes d'information, notamment son article 15 (II.41 et II.42) ;
- 16) RFF doit revoir les règles relatives à la constitution du dossier de demande d'indemnisation ou de réclamation en concertation avec les entreprises ferroviaires et améliorer les délais de traitement des demandes d'indemnisation, en fixant des délais contraignants et pas seulement indicatifs (II.45 et II.46) ;

*S'agissant de la tarification des prestations minimales pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire*

- 17) RFF doit mettre au point un indicateur global de suivi du volume de production, avec une définition précise des produits et des facteurs de production utilisés permettant de fixer des objectifs de productivité ; il doit présenter à l'Autorité un programme de travail en conséquence en mars prochain (III.16) ;
- 18) RFF doit présenter à l'Autorité, dans un délai d'un mois à compter de la publication de l'avis, un programme de travail destiné à corriger les insuffisances du modèle de coûts et à le mettre à jour (III.24 à III.26, III.30 et III.32) ;
- 19) RFF doit améliorer l'annexe 10.1 « *Principes de la tarification des prestations minimales* » pour répondre aux obligations de transparence (III.5, III.18 et III.41) ;
- 20) RFF doit clarifier les fondements de la redevance de réservation, en relation notamment avec la rareté des capacités (III.33 et III.37) ;
- 21) RFF doit mettre à jour et simplifier les catégories tarifaires du réseau classique (III.35) ;
- 22) RFF doit améliorer l'information des demandeurs de sillons sur les zones soumises à des contraintes de capacité, en particulier sur les « nœuds ferroviaires » (III.37) ;
- 23) RFF doit définir les segments de marché, conformément aux objectifs énoncés par la directive 2012/34/UE (III.41) ;
- 24) RFF doit engager une réflexion sur l'évolution de la structure des redevances acquittées par les entreprises de fret (III.42) ;
- 25) RFF doit préparer la future tarification de l'usage des installations de traction électrique à l'échéance de la transposition de la directive 2012/34/UE et, d'ici là, maintenir la RCE dans le chapitre relatif aux infrastructures de services (III.45 et III.46) ;
- 26) RFF doit publier les informations suivantes pour chacune des redevances particulières : montant de l'investissement engagé et durée de la redevance (III.48) ;

*S'agissant de l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus*

- 27) Gares & Connexions doit corriger les anomalies relatives aux hypothèses de trafic retenues pour 2014 et 2015 eu égard, en particulier, à l'affectation de certains trafics TGV (IV.2) ;
- 28) Gares & Connexions doit fournir à l'Autorité des analyses complémentaires et détaillées par gare sur les activités régulées, en justifiant précisément les évolutions tarifaires pour 2015 et les perspectives pluriannuelles en découlant (IV.3) ;
- 29) RFF et Gares & Connexions doivent afficher dans le DRR les objectifs de performance et de productivité qu'ils retiennent (IV.8) ;

*S'agissant de l'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus*

- 30) RFF doit compléter la description de ses installations (IV.13) ;
- 31) Les gestionnaires de chantiers de transport combiné doivent publier les caractéristiques techniques des chantiers qu'ils gèrent, décrire les prestations offertes et leurs conditions de réalisation, ainsi que les tarifs applicables (IV.14, IV.17 et IV.50) ;
- 32) RFF doit préciser la notion « d'usage spécifique » d'une voie de service figurant aux points 3.8.2 et 5.3.3.3 du DRR (IV.19) ;
- 33) Les gestionnaires d'infrastructures de services doivent publier une procédure d'allocation, en particulier pour les installations soumises à des demandes d'utilisation concurrentes (IV.20 à IV.22) ;
- 34) La SNCF doit justifier les restrictions qu'elle impose concernant les conditions d'entrées « inopinées » ou non programmées dans ses terminaux de marchandises et ses centres d'entretien (IV.23) ;
- 35) La SNCF doit supprimer la facturation des frais d'instruction de dossier, d'inspection préalable et de rédaction du plan de prévention des risques pour ses centres d'entretien et de maintenance et ses terminaux de marchandises (IV.25) ;
- 36) La SNCF doit préciser les situations qui l'amènent à exiger une garantie financière de l'entreprise ferroviaire (IV.28) ;
- 37) La SNCF doit indiquer de manière plus explicite le caractère facultatif de l'accord préalable de confidentialité, harmoniser et réduire la liste des informations confidentielles dans les contrats types d'accès et adapter le délai prévu pour leur protection (IV.30 et IV.31) ;
- 38) La SNCF doit clarifier les conditions dans lesquelles la résiliation d'un contrat local d'utilisation peut être prononcée pour les cours de marchandises (IV.33) ;
- 39) La SNCF doit clarifier les cas où l'entreprise ferroviaire peut lui demander une indemnisation (V.34) ;
- 40) La clause imposant aux entreprises ferroviaires de fournir leurs prévisions de volume de gazole devrait être contrebalancée par une garantie donnée par la SNCF sur l'accès et l'approvisionnement (IV.35) ;
- 41) La SNCF doit mentionner, dans ses contrats types d'accès, la faculté dont disposent les parties de soumettre les différends éventuels à l'Autorité (IV.36) ;
- 42) La SNCF doit mieux appliquer les principes de pertinence et d'efficacité des coûts dans le calcul des redevances applicables à ses infrastructures de services (IV.40) ;

- 43) RFF doit améliorer la connaissance des coûts qu'il supporte au titre de ses infrastructures de services et déterminer leur tarification sur ces bases (IV.41) ;
- 44) Les gestionnaires d'infrastructures de services doivent mettre à disposition des entreprises ferroviaires les données pluriannuelles entrant dans la constitution des redevances 2015, ainsi que les perspectives d'évolution de ces coûts et des redevances (IV.43 et IV.44) ;
- 45) RFF doit étudier une adaptation de la tarification des voies de service tenant compte de leur classification et leurs performances (IV.47) ;
- 46) RFF doit intégrer le tarif de la redevance de fourniture du courant de traction (RFE) pour 2014 au sein du DRR 2014 modifié (IV.52) ;
- 47) RFF devra mettre en place un modèle plus performant d'estimation des consommations électriques à compter de l'horaire de service 2016 (IV.53) ;
- 48) RFF doit réexaminer, en concertation avec les entreprises ferroviaires, le mécanisme de pénalités pour les entreprises ferroviaires souhaitant résilier ou contracter en cours d'année un contrat de fourniture de courant de traction (IV.54).

**L'Autorité décide que (avis conforme) :**

**Article 1<sup>er</sup>** : L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de tarification des prestations minimales figurant dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2015 publié par RFF le 6 décembre 2013, sous réserve que le montant lié à la prestation de reconnaissance des lignes à grande vitesse soit incorporé dans le barème des redevances de réservation des lignes à grande vitesse, dans des conditions homogènes (III.39).

**Article 2** : Le présent avis sera notifié à RFF et aux gestionnaires d'infrastructures de services et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 28 janvier 2014.*

*Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Dominique Bureau, Henri Lamotte, Michel Savy et Daniel Tardy, membres du collège.*

Le Président

Pierre Cardo