

Avis n° 2011-002 du 2 février 2011

relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive n° 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 *concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité*, notamment ses articles 8.1 et 30 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2111-25, L. 2133-5 et L. 2133-6 ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 *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 *relatif à l'utilisation du réseau ferré national*, notamment son article 17 ;

Après en avoir délibéré le 2 février 2011 ;

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

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 6 décembre 2010 le « Document de référence du réseau ferré national » (DRR). Ce document intègre non seulement les éléments établis sous sa responsabilité, mais également les éléments relevant de tiers, notamment ceux relatifs aux gares gérées par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

I.2 Le code des transports¹ dispose que l'Autorité donne un **avis motivé** sur le document de référence du réseau ferré national.

I.3 Le DRR comporte le projet de tarification prévu par les textes propres à la tarification de l'infrastructure du réseau ferré national². Le code des transports dispose que l'Autorité « émet un **avis conforme** sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau »³. Cet avis conforme porte sur les seules prestations minimales.

¹ Article L. 2133-6 du code des transports.

² Article 9 du décret n° 97-446 auquel renvoie l'article 17e) du décret n° 2003-194

³ Article L. 2133-5 du code des transports.

II. Lignes directrices de l'avis

II.1 L'Autorité a identifié trois obstacles majeurs au bon fonctionnement du système ferroviaire :

- la situation du réseau ferroviaire ;
- le nombre insuffisant et la qualité inégale des sillons alloués par RFF ;
- l'inadéquation des mécanismes économiques et tarifaires.

A ces trois obstacles, s'ajoutent la complexité et le manque de lisibilité du DRR.

La situation du réseau

II.2 Plusieurs évolutions en cours sur le réseau ferroviaire engendrent des contraintes fortes pour l'établissement du graphique de circulation :

- la gestion non coordonnée des plages de travaux de maintenance ;
- l'accélération des programmes de renouvellement du réseau, dans le cadre du contrat de performance État-RFF, qui est indispensable pour préserver à terme la qualité du réseau, mais qui, à court terme, pénalise les circulations par la multiplication des plages de travaux ;
- la construction de nouvelles lignes à grande vitesse qui entraîne des travaux de raccordement impactant le réseau classique ;
- la généralisation prochaine du cadencement des horaires, qui devrait permettre progressivement une meilleure utilisation du réseau et une simplification du processus d'allocation, mais qui impose dans l'immédiat une refonte profonde du graphique des circulations.

Ces contraintes sont aggravées par certaines décisions qui concernent l'offre de transport :

- le développement de l'offre de trains régionaux qui sature les principaux nœuds du réseau ;
- les conditions de mise en service d'autoroutes ferroviaires sur certains axes.

L'Autorité estime que la situation actuelle va perdurer pendant plusieurs années et doit amener les acteurs à se concerter pour alléger ces contraintes.

II.3 L'amélioration de la programmation des travaux est également nécessaire pour une meilleure efficacité économique du réseau. Elle impose un pilotage unifié de l'ingénierie de maintenance. L'Autorité s'interroge sur l'opportunité d'engager des travaux lourds de rénovation sur des lignes classiques qui seront à court terme doublées par une ligne à grande vitesse.

II.4 L'Autorité rappelle que le programme de renouvellement du réseau doit, année après année, se traduire par une réduction du coût de la maintenance courante.

Le nombre insuffisant et la qualité inégale des sillons

II.5 L'état des sillons alloués par RFF est la source d'une désorganisation profonde des activités de fret et d'incertitudes pour certaines offres aux voyageurs. C'est l'obstacle principal au développement de la concurrence sur les marchés ouverts.

II.6 L'Autorité prend acte de la volonté de RFF d'utiliser de nouveaux systèmes de construction du graphique de circulation plus performants et souhaite que leur déploiement

soit le plus rapide possible. Elle note que la répartition du processus, ainsi que celle des outils, entre RFF et la direction des circulations ferroviaires (DCF) constitue un handicap manifeste pour une allocation efficace des sillons. En conséquence, l'Autorité considère nécessaire et urgent le rapprochement physique et organisationnel des équipes de RFF et de la DCF.

L'inadéquation des mécanismes économiques et tarifaires

II.7 L'Autorité considère que le système de tarification de l'accès à l'infrastructure doit permettre d'orienter les choix des acteurs au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire, dans le sens du bon fonctionnement du service public, d'une part, et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, d'autre part.

II.8 La congestion constitue un obstacle majeur en de nombreux points du réseau. La tarification doit privilégier des incitations à une meilleure utilisation de la capacité offerte et orienter les investissements du gestionnaire d'infrastructure et des entreprises ferroviaires. A ce titre, l'Autorité s'interroge sur les objectifs poursuivis par la tarification actuelle, notamment eu égard aux modulations qui y ont été introduites. Elle relève l'absence d'analyse d'impact de telles modulations.

II.9 La tarification des infrastructures peut dépasser la seule prise en compte des coûts marginaux sociaux dans l'objectif « *de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure* »⁴. Cependant, l'Autorité s'interroge sur les conséquences à moyen et long terme de l'augmentation du niveau des redevances acquittées par les TGV. Elle s'attachera à les évaluer avant le prochain DRR.

II.10 Pour être efficace, il importe que les charges d'infrastructure soient supportées réellement par les acteurs en charge de la décision, qui doivent acquitter directement l'intégralité des trois redevances afférentes⁵. C'est en particulier le cas des circulations ferroviaires faisant l'objet de conventions de service public. Aussi l'Autorité considère-t-elle que les autorités organisatrices des transports doivent supporter le coût complet des circulations qu'elles définissent. Ceci concerne aussi bien l'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, que les régions, autorités organisatrices des transports régionaux. L'Autorité recommande par conséquent que la redevance d'accès soit financée par les régions et compensée intégralement dans leur budget en application de la loi⁶.

II.11 Enfin, l'Autorité considère qu'il est essentiel que RFF puisse être en mesure de présenter aux entreprises ferroviaires des principes de tarification pluriannuels, comme le requiert la loi et comme cela est appliqué dans d'autres pays où l'on constate des gains soutenus de productivité. Une visibilité sur l'évolution des péages est en effet nécessaire aux entreprises ferroviaires. L'Autorité considère que la négociation du prochain contrat de performance liant RFF et l'État pour la période 2013 – 2017 offre l'opportunité de définir des perspectives tarifaires associées à des gains de productivité pour une période quinquennale. Elles devront figurer au document de référence du réseau.

⁴ Article 8 de la directive 2001/14/CE.

⁵ Redevances d'accès, de réservation et de circulation.

⁶ Article 125 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, codifié à l'article L1614-8-1 du code général des collectivités territoriales.

La complexité et le manque de lisibilité du document de référence du réseau

II.12 Une présentation peu claire du DRR constitue un handicap pour les nouveaux entrants. Il doit être un document lisible, présentant les éléments complexes de l'accès au réseau de façon pédagogique, sur la base d'une structure stable d'un horaire de service à l'autre.

II.13 L'Autorité veillera à une amélioration de la structure et de la clarté des prochains DRR : documents constitutifs de l'offre actuellement absents, renvois à un nombre excessif de documents annexes, par exemple, quand il s'agit de principes structurants comme les priorités en matière de circulation.

III. Avis motivé sur le DRR

L'allocation des sillons

III.1 L'Autorité constate que les contraintes qui pèsent sur le réseau ne permettent pas à RFF de prendre en compte l'ensemble des travaux programmés au moment de l'élaboration de l'horaire de service. La procédure des « sillons précaires » mise en place pour remédier à cette situation est contraire aux dispositions réglementaires. Elle pèse inégalement sur les différentes entreprises ferroviaires et constitue un obstacle à l'accès au marché. Cependant, dès lors que remédier à cette situation nécessite un délai, l'Autorité demande que cette procédure transitoire des « sillons précaires » soit clairement décrite dans le DRR et accompagnée de mesures contractuelles adaptées.

III.2 RFF doit s'engager à confirmer ou supprimer les sillons initialement accordés à titre précaire dans des délais compatibles avec les contraintes commerciales. Cette décision doit intervenir au moins deux mois avant la circulation pour les trains de fret et quatre mois avant la circulation pour les trains de voyageurs soumis à réservation.

III.3 RFF a décidé de refondre le système de planification des plages travaux mis en place en 2007, par le biais d'un programme de « massification » (dit « fenêtre 2012 ») où l'ensemble des travaux touchant un même axe est coordonné en plusieurs blocs « stabilisés ». L'Autorité relève avec satisfaction que ce projet sera mis en place dès 2012 sur les trois axes majeurs fret qui représentent 35 à 40% du trafic fret total.

Les relations entre RFF et les entreprises ferroviaires

III.4 Les conditions générales applicables aux contrats d'utilisation de l'infrastructure du réseau national et aux contrats d'attribution de sillons sur le réseau ferré national⁷ apparaissent peu négociables pour les entreprises ferroviaires.

III.5 La définition extensive de la force majeure retenue par RFF accroît le déséquilibre de ses relations contractuelles avec les entreprises ferroviaires. L'Autorité demande que cette définition soit précisée.

III.6 Les conditions générales des contrats ne prévoient pas d'indemnité au profit des entreprises ferroviaires en cas de non-conformité du sillon effectivement délivré par rapport au sillon initialement alloué. L'Autorité demande la mise en place d'un mécanisme

⁷ Ces conditions sont définies à l'annexe 3.1 du DRR.

transparent et homogène d'indemnisation des retards et des suppressions de sillons. De manière générale, l'Autorité relève que le système d'amélioration des performances prévu par la directive 2001/14/CE⁸ n'est pas mis en place. Ce système de performance serait pourtant bénéfique à l'ensemble du secteur.

Les modalités de facturation

III.7 Concernant la facturation des prestations, l'Autorité a constaté :

- la difficulté, pour les entreprises ferroviaires, de connaître, dès la réservation, le prix des sillons, qu'ils soient fermes ou précaires. Or, les entreprises ferroviaires ont besoin de données fiables et stabilisées pour répondre aux exigences de leur propre offre commerciale et aux attentes de leurs clients ;
- des anomalies et insuffisances traduisant un manque de transparence générale dans l'offre de prix et les modalités de paiement, la dispersion des informations entre document principal, pièces annexes et documents uniquement disponibles sur le site internet conduisant à une confusion, voire à des incohérences.

III.8 L'Autorité demande à RFF de faire évoluer ses modalités de facturation afin de fournir un prix définitif du sillon au moment de son attribution.

L'accès aux gares et infrastructures de service

III.9 La SNCF a établi dans le DRR 2012 un projet de tarification pour l'accès à la totalité des gares de voyageurs. L'Autorité constate que ce projet est contesté par les régions. Elle observe également que le projet a été élaboré avant l'approbation des règles comptables de l'accès aux gares prévue par la réglementation⁹, approbation qui incombe à l'Autorité après avis de l'Autorité de la Concurrence. En conséquence, l'Autorité demande à RFF de suspendre la tarification des gares proposée dans le DRR jusqu'à ce qu'elle ait été justifiée.

III.10 Concernant l'accès aux gares de triage et aux chantiers de transport combiné, le projet tarifaire propose une alternative entre des tarifs mensuels et des tarifs par train, dont le faible écart constitue une barrière à de nouveaux entrants et une discrimination entre les entreprises. Dans ce contexte, la solution la plus simple consiste à retenir, pour l'accès aux gares de triage et aux chantiers de transport combiné, un tarif linéaire, c'est-à-dire proportionnel au nombre de trains-jour.

III.11 La mise à disposition d'une liste des voies de service accessibles a été annoncée dans le DRR 2011 et répétée dans le DRR 2012. De plus, RFF indique que, dans un certain nombre de sites (gares importantes par leur trafic ou leur rôle d'échange), il est nécessaire de mettre en œuvre des procédures d'allocation de voies spécifiques permettant de gérer des conflits d'usage potentiels entre entreprises ferroviaires. L'Autorité constate l'absence de liste des voies de services et des gares concernées, ainsi que des procédures annoncées. L'Autorité demande à RFF de mettre à disposition l'ensemble de ces documents avant le lancement de la consultation sur le prochain DRR.

⁸ Article 11 de la directive 2001/14/CE.

⁹ Article L. 2133-4 du code des transports.

La vérification de compatibilité des matériels

III.12 L'Autorité estime que la procédure de vérification de compatibilité imposée par RFF en sus de l'autorisation de mise en exploitation commerciale (AMEC) délivrée en France par l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF)¹⁰, ne repose sur aucune base légale ou réglementaire. Elle constitue une limitation de fait au droit d'accès dont disposent les entreprises ferroviaires. En effet, les délais constatés pour la vérification de la compatibilité, supérieurs à douze mois dans un grand nombre de cas, peuvent conduire au report de l'ouverture de services ferroviaires et nécessitent l'immobilisation d'actifs onéreux pour les entreprises ferroviaires. Cette procédure pourrait s'avérer discriminatoire pour les entreprises effectuant du transport international de marchandises.

IV. Tarification des prestations minimales (avis conforme)

IV.1 L'Autorité constate que le niveau de justification des redevances des prestations minimales¹¹ par rapport aux coûts est insuffisant. Elle considère que le DRR 2012 ne permet pas d'informer les entreprises ferroviaires de façon satisfaisante sur les charges liées à l'utilisation et au développement de l'infrastructure ferroviaire devant orienter la tarification. L'Autorité demande à RFF de lui fournir, au plus tard le 30 septembre 2011, l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs dans la perspective du DRR 2013.

IV.2 L'Autorité rappelle 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 trafic¹², 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 tarifaires¹³ à l'occasion du DRR 2013.

IV.3 L'Autorité considère qu'une meilleure utilisation du réseau est un objectif prioritaire de la tarification. Alors que le développement de nouvelles capacités est particulièrement coûteux, la congestion constitue un obstacle majeur au bon fonctionnement du système ferroviaire et à l'accès au réseau. Il est donc impératif que la redevance de réservation des sillons renvoie un signal pertinent sur leur niveau d'utilisation. A ce titre, l'Autorité estime que le regroupement des sections élémentaires du réseau en catégories tarifaires est l'outil à privilégier. La modulation de la redevance de réservation à l'emport prévue par le DRR 2012, tenant compte des caractéristiques des trains et non de la rareté des sillons, n'est pas cohérente avec ce principe. Elle ne répond pas aux exigences de transparence et de non-discrimination et pose des problèmes pratiques de facturation. L'Autorité demande à RFF de supprimer cette modulation à l'emport de la redevance de réservation sur les lignes à grande vitesse en établissant un nouveau tarif déterminé à recette équivalente pour RFF.

¹⁰ Comme l'exige la directive 2004/49/CE.

¹¹ Requis par l'article 17-e) du décret n° 2003-194.

¹² Article 3 du décret n° 97-446.

¹³ Et de la même façon, de tout coefficient de modulation lié au niveau ou type de trafic.

IV.4 Concernant la modulation de la redevance de réservation selon qu'il s'agisse de sillons « radiaux » ou de sillons « intersecteurs »¹⁴, l'Autorité rappelle qu'il existe des outils spécifiques afin d'encourager l'offre de certains services ferroviaires, tels que les aides au démarrage permises explicitement par le droit communautaire¹⁵. L'Autorité demande au gestionnaire d'infrastructure de privilégier ces outils.

IV.5 L'Autorité constate un écart important de la redevance de circulation¹⁶ sur les lignes classiques due par les trains de voyageurs nationaux ou internationaux, « aptes à la grande vitesse » et « non aptes à la grande vitesse », de poids sensiblement similaire. Cet écart ne semble pas cohérent avec les charges d'exploitation et de maintenance respectives. En conséquence, l'Autorité demande à RFF d'établir un nouveau barème pour la redevance de circulation de ces deux types de trains sur voies classiques, tel que le montant de cette redevance soit identique pour les « trains de voyageurs aptes à la grande vitesse » et les « trains de voyageurs non aptes à la grande vitesse », ce montant étant déterminé à recette équivalente pour RFF.

IV.6 Les redevances fret sont présentées dans le DRR à la fois à l'annexe 10.2 et à l'annexe 10.4, de manière différente. Pour davantage de clarté, l'Autorité demande à RFF de présenter en un seul endroit du DRR, de façon exhaustive et lisible¹⁷, le barème des redevances exigibles en contrepartie des prestations minimales pour l'activité fret, en précisant les montants avant et après compensation de l'État.

IV.7 L'État et la SNCF ont signé le 13 décembre 2010 une Convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) pour la période 2011-2013. Or, l'accès au réseau ferré national des services publics de transport de voyageurs assurés en exécution d'un contrat conclu par une autorité organisatrice de transports doit donner lieu au versement d'une redevance d'accès¹⁸. L'Autorité demande à RFF d'inclure dans le barème du DRR le montant de cette redevance.

IV.8 L'Autorité s'est attachée à vérifier le bon respect des règles et principes de tarification : la transparence, la non-discrimination, la relation aux coûts de l'infrastructure et la capacité du marché à supporter le niveau des redevances¹⁹. L'Autorité considère qu'aucun élément ne lui permet de conclure que les tarifs prévus au DRR 2012 ne sont pas soutenables par le marché.

¹⁴ Ce critère est explicitement cité comme pouvant donner lieu à modulation, par l'article 6 a) du décret n° 97-446. En pratique, cette modulation implique des redevances plus élevées pour les sillons dits « radiaux » (c'est-à-dire dont l'origine ou la destination est une gare parisienne) que pour les sillons dits « intersecteurs » (c'est-à-dire dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne).

¹⁵ Article 9.3 de la directive 2001/14/CE.

¹⁶ L'article 7 du décret n° 97-446 précise que la redevance de circulation peut être modulée « dans des conditions non discriminatoires, selon le type de convoi ou de trafic, du tonnage, du mode de traction ou de l'inclusion, dans un convoi, de matériels roulants ou de marchandises entraînant des contraintes particulières ».

¹⁷ En précisant en particulier les informations relatives aux catégories tarifaires, au profil journalier, aux sillons non captés par le système d'information ou aux sillons modifiés.

¹⁸ Article 5 du décret n° 97-446.

¹⁹ Article L.2111-25 du code des transports : « le calcul des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national [...] tient compte, lorsque le marché s'y prête [...] de la valeur économique, pour l'attributaire du sillon, de l'utilisation du réseau ferré national. »

Avis motivé : l'Autorité est d'avis que

- Article 1 La procédure, transitoire, d'allocation des sillons précaires doit être décrite de façon précise dans le DRR.
- Article 2 Au plus tard à l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2012, les sillons précaires doivent être confirmés ou infirmés avant la circulation des trains avec un préavis minimum de deux mois pour le fret et de quatre mois pour les voyageurs.
- Article 3 La définition de la force majeure figurant dans les contrats d'utilisation de l'infrastructure du réseau national et d'attribution de sillons doit être précisée avant le lancement de la consultation sur le prochain DRR.
- Article 4 Un mécanisme équilibré d'indemnisation en cas de modification ou de suppression des sillons doit être élaboré par RFF pour être intégré avant le lancement de la consultation sur le prochain DRR.
- Article 5 Les modalités de facturation doivent permettre de fournir un prix définitif du sillon au moment de son attribution.
- Article 6 La tarification des gares proposée dans le DRR doit être suspendue en l'absence des règles approuvées permettant de la justifier.
- Article 7 Un tarif linéaire, c'est-à-dire proportionnel au nombre de trains-jour, sera proposé, au plus tard le 4 mars 2011, pour l'accès aux gares de triage et aux chantiers de transport combiné. Ce tarif sera déterminé à recette équivalente pour RFF.
- Article 8 Les documents et outils permettant de présenter une demande d'allocation de capacité sur les voies de service pour l'ensemble des sites du réseau ferré national doivent être publiés avant le lancement de la consultation sur le prochain DRR.
- Article 9 Sous réserve de la prise en compte des demandes formulées aux articles 1 à 8, l'Autorité émet un avis favorable sur le document de référence du réseau publié par RFF le 6 décembre 2010.

Avis conforme : l'Autorité décide

- Article 10 L'Autorité demande à RFF de supprimer la modulation à l'emport de la redevance de réservation et d'établir un nouveau tarif déterminé à recette équivalente pour lui.
- Article 11 L'Autorité demande à RFF d'établir un tarif unique pour les redevances de circulation des trains de voyageurs nationaux ou internationaux, aptes ou non à la grande vitesse, circulant sur voie classique. Ce montant sera déterminé à recette équivalente pour RFF.
- Article 12 L'Autorité demande à RFF de présenter le barème des redevances fret, en un seul endroit du DRR, en précisant les montants avant et après compensation de l'État.

- Article 13 L'Autorité demande à RFF d'inclure dans le barème du DRR le montant de la redevance d'accès des trains d'équilibre du territoire au réseau ferré national.
- Article 14 Les modifications proposées par RFF en application des articles 10 à 13 de la présente décision seront soumises au plus tard le 4 mars 2011 à l'Autorité pour avis conforme.
- Article 15 L'Autorité émet un avis favorable sur les autres éléments de tarification des prestations minimales du DRR publié par RFF le 6 décembre 2010.
- Article 16 L'Autorité demande à RFF de lui fournir, au plus tard le 30 septembre 2011, l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs dans la perspective du DRR 2013.
- Article 17 L'Autorité demande à RFF de simplifier et justifier les catégories tarifaires à l'occasion du DRR 2013.

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

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 2 février 2011 sous la présidence de Monsieur Pierre CARDO, et en présence de Messieurs Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Claude MARTINAND, Jean PUECH et Daniel TARDY, membres du collège.

Le président

Pierre CARDO