

Avls n° 2016-013 du 10 février 2016

relatif à la fixation de certaines redevances d'infrastructure liées à l'utilisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique pour l'horaire de service 2017

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

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

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

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

Vu l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

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 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 pris pour l'application des articles 1er, 1er-1 et 1er-2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2010-010 du 8 décembre 2010 relatif aux dispositions tarifaires prévues par le projet de contrat de délégation de service public de la ligne LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2017 - Version 4 du 18 décembre 2015 », auquel est annexé le document de référence de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique ;

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

Après en avoir délibéré le 10 février 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. La ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (SEA), d'une longueur d'environ 300 km entre Tours (Saint-Avertin) et Bordeaux (Ambarès-et-Lagrave), fait l'objet d'un contrat de concession conclu le 16 juin 2011 entre SNCF Réseau et la société LISEA pour une durée de 50 ans, dont 44 ans de durée d'exploitation prévue.
2. La mise en service de cette ligne doit intervenir en juillet 2017. LISEA, en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure, a établi à cette fin un document de référence de la ligne (ci-après « DRL 2017 ») en application de l'article 20 du décret du 6 décembre 2006 susvisé. Le DRL 2017 constitue l'annexe 14 du document de référence du réseau de l'horaire de service 2017, qui a été publié le 18 décembre 2015.
3. En application des dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 9 du décret susvisé du 5 mai 1997, l'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national telles que prévues dans le document de référence du réseau, dans le délai de deux mois suivant la publication de ce dernier.
4. Toutefois, ce même article prévoit que l'avis de l'Autorité est, sous certaines conditions, réputé obtenu notamment lorsque, en application d'une convention de délégation de service public, les redevances sont fixées conformément à des dispositions tarifaires sur l'application desquelles elle s'est déjà prononcée.

2. ANALYSE

5. Saisie par Réseau ferré de France, l'Autorité a rendu l'avis n° 2010-010 en date du 8 décembre 2010, sur les dispositions tarifaires prévues par le projet de contrat de délégation de service public de la LGV SEA entre Tours et Bordeaux. Cet avis a été émis sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports dans sa rédaction alors en vigueur, selon laquelle :

« L'Autorité de régulation des activités ferroviaires 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, tels qu'ils résultent notamment de l'article L. 2111-25.

Lorsque, notamment en application d'une convention de délégation de service public prévue aux articles L. 2111-11 et L. 2111-12, les redevances sont fixées conformément à des dispositions tarifaires sur l'application desquelles l'Autorité de régulation des activités ferroviaires s'est déjà prononcée dans les conditions et selon les modalités prévues à l'alinéa précédent, l'avis visé à cet alinéa est réputé obtenu. »

6. Dans son avis du 8 décembre 2010, l'Autorité a émis « un avis favorable sur les dispositions tarifaires prévues dans le cadre de la délégation de service public en ce qu'elles concernent les redevances liées aux prestations minimales et celles liées à l'utilisation du réseau de distribution d'énergie électrique de traction des trains à grande vitesse assurant des services nationaux ou internationaux de voyageurs sur la LGV SEA. Ainsi, dès lors que la tarification relative à ces prestations aura été régulièrement établie et approuvée par RFF conformément aux dispositions du projet de contrat, l'avis conforme de l'Autorité prévu à l'article L. 2133-5 du code des transports sera réputé obtenu » (III.1).

7. Elle a toutefois précisé que « *Toute autre redevance établie par le délégataire sur la LGV SEA, qu'elle concerne d'autres segments de marché ou d'autres prestations complémentaires, est soumise à l'avis conforme de l'Autorité* » (III.2).
8. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que l'Autorité ne s'est pas prononcée, dans son avis du 8 décembre 2010, sur la tarification des trains de fret à grande vitesse, ni sur celle des « trains spéciaux », entendus, selon le DRL 2017, comme les trains de travaux, les trains de mesure et les trains de secours. Dès lors, l'avis conforme de l'Autorité sur ces deux types de redevances ne saurait être réputé obtenu sur le fondement du second alinéa de l'article L. 2133-5 du code des transports dans sa version alors applicable.
9. En second lieu, l'article L. 2133-5 du code des transports ne répute l'avis conforme de l'Autorité obtenu, sur la base de celui rendu le 8 décembre 2010, que si les « conditions » et « modalités » visées par le premier alinéa des dispositions de cet article sont identiques. Tel n'est pas le cas si des évolutions législatives ou réglementaires viennent à modifier les principes et règles de tarification applicables à des redevances faisant l'objet de l'avis initial.
10. Il en est ainsi des dispositions relatives à la fixation de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) et de la partie « couverture des pertes » de la redevance complémentaire de transport d'électricité (RCTE). En effet, l'article 3 du décret du 7 mars 2003, modifié par le décret du 20 août 2015 transposant la directive 2012/34/UE susvisée, prévoit que ces redevances relèvent désormais de la catégorie des prestations minimales. Ainsi, ces redevances ne doivent plus être facturées à un prix ne dépassant pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable (article 31.7 de la directive) mais au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire (article 31.3).
11. Ces modifications normatives relatives à des principes et règles de tarification sont opposables à LISEA dans le cadre du document de référence de la ligne 2017, sans que les termes du contrat de concession liant LISEA à SNCF Réseau y fassent obstacle dès lors que ce dernier prévoit expressément leur prise en compte. L'article 6.1 du contrat de concession stipule en effet que « *[l]e Concessionnaire s'engage à respecter, pendant toute la durée du Contrat de concession, les directives, lois, règlements et normes en vigueur, notamment l'ensemble des règles propres au secteur et à la sécurité ferroviaires, ainsi que les règles de l'art.* ». L'article 35.4 ajoute de surcroît que : « *[l]es conséquences des changements de lois autres que ceux visés à l'article 35.2, en ce inclus les changements de réglementation, législation ou doctrine fiscales, sont pris en charge par le Concessionnaire, [...]* ». Il revient par conséquent à l'Autorité de vérifier le respect de la conformité des redevances concernées au nouveau cadre juridique de tarification.
12. Il résulte de tout ce qui précède que l'Autorité doit, sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports, émettre un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret à grande vitesse, les « trains spéciaux », la RCE et la partie de la RCTE relative à la couverture des pertes.

2.1. Sur la tarification applicable aux trains de fret à grande vitesse

13. Le DRL 2017 prévoit une tarification pour les trains de fret à grande vitesse qui distingue deux cas : la circulation des trains exclusivement de fret et la circulation des trains effectuant un emport mixte de voyageurs et de fret.
14. Le tarif applicable aux trains de marchandises est identique à celui des services de transport de voyageurs, à l'exception du coefficient d'emport appliqué au tonnage brut des trains de marchandises au-delà d'un seuil de 450 tonnes. Dans le cas d'un emport mixte, le DRL 2017 prévoit d'appliquer le plus élevé des deux coefficients d'emport. En revanche, ne serait pas appliquée la modulation à l'origine/destination prévue pour les services de transport de voyageurs.

15. Le DRL 2017 n'apporte pas d'élément de justification sur l'articulation de ces dispositions avec les principes de tarification applicables, notamment au regard du point 3 de l'article 31 ou de l'article 32 (exceptions aux principes de tarification) de la directive 2012/34/UE. En particulier, en ce qui concerne le barème des redevances de circulation, rien ne permet *a priori* d'affirmer que le coût directement imputable à l'exploitation d'un service de transport de fret serait identique à celui d'un service de transport de voyageurs et il conviendrait que LISEA le justifie.
16. En l'état des informations dont dispose l'Autorité, il n'existerait pas de projet de développement de trains de fret à grande vitesse à court terme, depuis l'abandon de l'exploitation du TGV postal en 2015. Dès lors, à défaut d'une tarification dans le DRL 2017 répondant aux justifications exigées, il pourrait être envisagé, à titre d'alternative, en cas d'éventuelle demande, la présentation d'un devis, qui soit préalablement soumis à l'Autorité pour avis conforme.

2.2. Sur la tarification applicable aux « trains spéciaux »

17. Le DRL 2017 prévoit que la tarification associée à la circulation des « trains spéciaux » fasse l'objet d'un devis de LISEA. Comme indiqué au point 16, à défaut de la présentation dans le DRL 2017 des principes de tarification qui seraient alors applicables, il convient de préciser que tout devis établi dans ce cadre devra être préalablement soumis à l'Autorité pour avis conforme.

2.3. Sur la redevance pour l'usage des installations de traction électrique et sur la couverture des pertes des systèmes électriques

18. Ainsi qu'il est précisé au point 10, la RCE ainsi que la partie de la RCTE relative à la couverture des pertes des systèmes électriques ne relèvent plus d'une tarification assise sur le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. L'article 30 du décret du 7 mars 2003 précise que « *Sans préjudice des articles 31 à 33-2, les redevances d'infrastructure perçues pour les prestations minimales [...] sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, ce coût étant calculé selon les modalités prévues par le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015* ».
19. Dès lors, il appartient au gestionnaire d'infrastructure de distinguer les coûts directement imputables à l'exploitation du service des charges fixes, sans préjudice de l'usage qui peut être fait en complément, le cas échéant, des exceptions aux principes de tarification prévues à l'article 32 de la directive 2012/34/UE.

2.3.1. Sur la redevance pour l'usage des installations de traction électrique

20. Le DRL 2017 précise que la RCE facturée au titre de l'accès et de l'utilisation des installations de traction électrique de la LGV SEA « *doit permettre de compenser intégralement les coûts supportés par LISEA pour l'accès aux installations de traction électrique* ». Le niveau de la RCE a été fixé à 0,347 €/train.km (€ 2017) sur l'ensemble des sections de la ligne ; elle est indexée suivant l'évolution de l'indice national de génie civil et de réseau d'électrification (indice TP12).
21. L'Autorité constate que, dans le DRL 2017 et notamment son annexe 7 « *Principes de tarification de la ligne* », LISEA a intégré l'usage des installations de traction électrique dans les prestations minimales, sans pour autant accompagner ce reclassement de la justification du montant de la RCE au regard des nouveaux principes de tarification applicables.
22. En effet, le DRL 2017 se borne à indiquer que le tarif proposé pour la RCE englobe la totalité des coûts supportés pour l'accès aux installations de traction électrique. Partant, aucune distinction n'est faite entre les coûts directement imputables à l'exploitation du service et les charges fixes.
23. En conséquence, il convient que LISEA précise la justification de la conformité de cette redevance aux principes de tarification aujourd'hui applicables.

2.3.2. Sur la couverture des pertes dans les systèmes électriques

24. Le DRL 2017 précise que la RCTE facturée au titre du transport et de la distribution de l'énergie de traction doit permettre de compenser intégralement les coûts supportés par le concessionnaire. Dans cet esprit, le DRL 2017 indique que le montant de la RCTE est arrêté en fin d'exercice, en divisant le montant réel des charges par le nombre de sillons.km commercialisés, avec la mise en place d'un système d'avance forfaitaire perçue lors de la réservation du sillon. Pour l'horaire de service 2017, le montant prévisionnel de la RCTE est identique sur toutes les sections de la ligne et fixé à 0,624 €/train.km (€ CE 2017).
25. Le DRL 2017 présente la RCTE comme une redevance perçue au titre des prestations de base fournies sur des installations de service associées à la LGV SEA. Ainsi, la composante relative à la consommation d'énergie dans les installations électriques (pertes par effet Joule) n'est pas intégrée dans les prestations minimales.
26. Par conséquent, la part de la RCTE destinée à couvrir les pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains doit être modifiée pour se conformer aux principes de tarification applicables aux prestations minimales.
27. En revanche, la couverture des charges de transport de l'électricité haute tension en amont des sous-stations de la LGV SEA n'appelle pas d'observation car elle ne relève, en vertu du VI de l'article 3 du décret du 7 mars 2003, ni de la catégorie des coûts entrant dans les prestations minimales ni de celle des installations de service. La refacturation de ces charges n'appelle donc pas d'avis de l'Autorité au regard de l'article L. 2133-5 du code des transports.

CONCLUSION :

Sous les réserves mentionnées aux points 15, 23 et 27, l'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure de la LGV SEA pour l'horaire de service 2017 relatives aux trains de fret à grande vitesse, aux « trains spéciaux », à l'usage des installations de traction électrique (RCE) et à la fraction de la redevance complémentaire de transport d'électricité (RCTE) relative à la couverture des pertes dans les systèmes électriques.

Le présent avis sera notifié à la société LISEA et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 10 février 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo

Document actualisé après décision portant rectification d'erreur matérielle du 15 février 2016.