

Avis n° 2019-008 du 20 février 2019
portant sur le projet d'ordonnance relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau

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

Saisie par la directrice des infrastructures de transport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de la transition écologique et solidaire par un courrier enregistré le 14 janvier 2019 au greffe de l'Autorité ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-8 ;

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

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

Vu le décret n° 2003-174 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2017 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2019 ;

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

Après en avoir délibéré le 20 février 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

1. Dans le prolongement de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire organise une réforme du secteur visant à permettre l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs selon les modalités définies par le quatrième paquet ferroviaire. Elle vise en outre, au vu du constat d'inachèvement de la réforme menée en 2014, à améliorer le fonctionnement du système de transport ferroviaire et à mettre en place les instruments nécessaires au rétablissement de l'équilibre économique et financier du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau.
2. Plus particulièrement, s'agissant du contrat de performance du gestionnaire d'infrastructure et de la fixation des redevances d'infrastructure, le constat a été fait par le Gouvernement, tant dans l'étude d'impact du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire¹ que dans l'exposé sommaire de l'amendement² ayant conduit à la rédaction de l'article 33 de la loi du 27 juin 2018 précitée, que le cadre actuel ne permet pas de concilier les objectifs des principaux acteurs intervenant sur la tarification de l'infrastructure :
 - l'Etat détermine la politique de transports et les moyens qu'il entend y allouer dans un contexte contraint en matière de dépenses publiques tout en souhaitant pouvoir maintenir ou développer des dessertes ferroviaires en matière d'aménagement du territoire ;
 - SNCF Réseau doit être en mesure de bénéficier des ressources financières nécessaires pour entretenir son réseau dans de bonnes conditions ;
 - l'Autorité s'assure de la conformité de la tarification au cadre fixé par l'Etat et aux principes de la directive 2012/34/UE, ce qui inclut de s'assurer que la tarification adresse des signaux économiques appropriés dans le contexte de l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché ferroviaire.
3. Dans ce contexte, l'article 33 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de cette loi, à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour, respectivement :
 - Modifier les modalités, les critères et la procédure de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, en prévoyant le cas échéant leur pluriannualité ;

¹ Etude d'impact du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, article 6 relatif à l'habilitation à modifier les conditions de fixation des redevances d'infrastructure et les conditions de consultations de l'ARAFER sur les tarifs de redevances d'accès à l'infrastructure (pp.63-65)

² Amendement porté par le gouvernement n° 318 relatif à l'article 6 du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire

- Mieux coordonner l'élaboration et la révision du contrat mentionné à l'article L. 2111-10 du code des transports avec la procédure de fixation de ces redevances ;
- Renforcer les modalités d'association et de consultation de l'Autorité lors de l'élaboration et de la révision du contrat de performance mentionné au même article L. 2111-10 ;
- Préciser les modalités de consultation de l'Autorité lors de la fixation des redevances d'infrastructure ainsi que les règles et critères que l'Autorité prend en compte pour émettre un avis conforme sur ces redevances ;
- Définir la procédure permettant au gestionnaire d'infrastructure de lever les réserves partielles ou totales de l'Autorité sur ses propositions de redevances d'infrastructure, notamment le délai qui lui est imparti pour saisir l'Autorité d'un nouveau projet, qui ne peut excéder trois mois à compter de l'avis de l'Autorité, ainsi que les règles applicables en matière de tarification dans le cas où il n'aurait pu obtenir un avis conforme de l'Autorité en temps utile avant le début de l'horaire de service concerné, l'évolution du montant des redevances par rapport à la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis conforme ne pouvant, dans ce cas, être supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation prévue pour l'année suivant l'horaire de service de cette dernière tarification approuvée.

1.2. La saisine de l'Autorité

4. Par courrier enregistré le 14 janvier 2019, le ministère de la transition écologique et solidaire a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur le projet d'ordonnance, prise sur habilitation de l'article 33 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (article 1^{er} du projet d'ordonnance) ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau (article 2 du projet d'ordonnance).
5. Pour l'essentiel, l'article 1^{er} du projet d'ordonnance vise, d'une part, à renforcer la prévisibilité des redevances d'infrastructure en prévoyant une fixation pluriannuelle triennale à l'article L. 2111-25 du code des transports et, d'autre part, à en sécuriser l'établissement en précisant les conditions de fixation et celles de leur examen par l'Autorité, prévues pour ces dernières à l'article L. 2133-5 du même code. L'article 2nd du projet d'ordonnance renforce en amont les modalités d'association de l'Autorité à l'élaboration du contrat de performance prévues à l'article L. 2111-10 du code des transports, tout en encadrant plus strictement les délais dans lesquels l'Autorité est consultée. Il modifie enfin à la marge le contenu du contrat.

2. ANALYSE

2.1. Sur les dispositions relatives à la tarification de l'infrastructure ferroviaire (article 1^{er} du projet d'ordonnance)

2.1.1. Les principes de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national (article L. 2111-25 du code des transports)

6. Le 1^o de l'article 1^{er} du projet d'ordonnance modifie l'article L. 2111-25 du code des transports relatif aux principes et aux règles de tarification applicables sur le réseau ferré national de la manière suivante :

- (a) Il impose la pluriannualité de la tarification des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national sur une période de trois ans alors que la rédaction actuelle de cet article prévoit que les principes et les montants des redevances « peuvent » être fixés de façon pluriannuelle sur une période ne pouvant excéder cinq ans. Le projet d'ordonnance prévoit également que la tarification pluriannuelle est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports ou de son actualisation.
- (b) Il prévoit par ailleurs que les redevances à la charge des entreprises ferroviaires en contrepartie des prestations minimales sont établies sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure et pouvant intégrer des modulations, notamment sur la base de l'origine et de la destination des trains, de leur horaire de circulation ou de leur composition, afin de prendre en compte les objectifs énoncés à l'article L. 2111-25. Les critères de modulations des redevances seraient fixés par décret en Conseil d'Etat.

a. Une tarification pluriannuelle bienvenue qui ne devrait débiter qu'à compter de l'horaire de service 2022

- 7. Une tarification pluriannuelle des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national est de nature à rendre plus prévisibles les conditions d'entrée et d'exploitation des services pour les candidats en leur permettant de connaître le montant des redevances applicables pour plusieurs horaires de service successifs. L'Autorité est donc favorable au principe même de ce mode de tarification qui revêt une importance stratégique dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire en ce qu'il permet notamment aux nouveaux entrants de renforcer la robustesse de leur plan d'affaires.
- 8. L'Autorité observe par ailleurs que la durée de trois années prévue par le projet d'ordonnance s'inscrit en cohérence avec l'actualisation du contrat de performance dont l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit qu'elle intervient elle-même tous les trois ans³. Au vu des travaux restant encore à mener par SNCF Réseau pour réformer la tarification comme relevé dans son avis n° 2019-005 du 7 février 2019 susvisé, l'Autorité indique que cette périodicité triennale permet de fixer dans un premier temps des jalons atteignables par le gestionnaire d'infrastructure pour lui permettre d'améliorer le système de tarification en vue d'une utilisation effective et optimale des capacités du réseau ferré national. Toutefois, elle attire l'attention sur la nécessité que la tarification pluriannuelle remplisse pleinement, à terme, un rôle d'incitation pour le gestionnaire d'infrastructure à améliorer sa performance, ce qui serait rendu possible avec une tarification pluriannuelle sur cinq années à l'instar de ce qui se pratique au Royaume-Uni ou en Allemagne. Cette durée permet en effet de mettre en place une régulation incitative où l'opérateur a le temps de mettre en œuvre des actions de productivité et d'en récolter le fruit.
- 9. Si l'Autorité s'accorde à dire qu'une tarification pluriannuelle est un signal approprié envoyé au secteur ferroviaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, elle observe que, compte tenu de l'actualisation prévisible du contrat de performance 2017-2026 au plus tard le 31 décembre 2019, le projet d'ordonnance, en ce qu'il prévoit à l'article L. 2111-25 du code des transports que la tarification triennale s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur de cette actualisation, conduirait à mettre en œuvre pour la première fois une tarification pluriannuelle à compter de l'horaire de service 2021 (débutant le deuxième dimanche du mois de décembre 2020). Cette tarification pluriannuelle s'appliquerait ainsi pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023.
- 10. L'horaire de service 2021 est le premier à compter duquel des entreprises ferroviaires concurrentes de l'opérateur historique pourront offrir des services de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés.

³ Article L. 2111-10 du code des transports : « SNCF Réseau conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans [...] »

11. La mise en œuvre d'une tarification pluriannuelle à compter de l'horaire de service 2021 supposerait, en pratique, qu'un projet de tarification couvrant les horaires de service 2021 à 2023 soit validé par SNCF Réseau durant l'été 2019, soumis à l'avis des parties prenantes en septembre/octobre 2019, puis arrêté et publié dans le cadre du document de référence du réseau au plus tard mi-décembre 2019⁴.
12. Dans son avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, l'Autorité a pris acte des travaux actuellement menés par SNCF Réseau⁵ afin de poursuivre la réforme tarifaire destinée à simplifier et à améliorer le signal prix pour les acteurs fret et voyageurs dont le DRR 2019 constitue une première étape et dans le prolongement duquel s'inscrit le DRR 2020.
13. SNCF Réseau indique que ces travaux, qui répondent à l'objectif d'une poursuite de la refonte des redevances destinées à couvrir les coûts directement imputables (redevance de circulation et redevance de circulation électrique) pour l'horaire de service 2022, ne devraient pas pouvoir être achevés d'ici l'été 2019. Dans l'hypothèse où une tarification pluriannuelle serait mise en œuvre dès l'horaire de service 2021, les résultats de ces travaux ne pourront donc pas être intégrés dans la tarification de l'infrastructure avant la période triennale suivante, débutant par l'horaire de service 2024, alors même que les horaires de service 2022 et 2023 seront cruciaux pour l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
14. En outre, l'Autorité rappelle, comme elle en a souligné la nécessité dans son avis précité du 7 février 2019, qu'elle entend mener des phases d'échanges réguliers avec SNCF Réseau afin de garantir que ces résultats pourront être intégrés dès l'horaire de service 2022. Par ailleurs, toujours dans le cadre de son avis du 7 février 2019 susmentionné, l'Autorité appelle à une évolution significative des tarifs des redevances, notamment s'agissant des majorations tarifaires des activités voyageurs non conventionnées, ainsi qu'à une refonte de la segmentation associée. Si une partie des évolutions souhaitées en matière de refonte de la segmentation des majorations tarifaires des activités voyageurs grande vitesse non conventionnées, de leur calcul et de leur tarification, pourra être réalisée et intégrée pour l'horaire de service 2021, ces dernières ne seront pleinement finalisées qu'à compter de l'horaire de service 2022.
15. En tout état de cause, il apparaît que le délai restant à courir entre la date du présent avis et l'été 2019 est trop restreint pour permettre à SNCF Réseau d'élaborer une tarification pluriannuelle répondant aux enjeux liés à cette ouverture à la concurrence.
16. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité considère que l'instauration d'une tarification pluriannuelle à compter de l'horaire de service 2021 conduit à amoindrir la capacité à apporter des améliorations à la tarification de l'accès à l'infrastructure déjà programmées ou nécessaires à la marge afin d'ajuster au mieux les signaux économiques pour les entreprises ferroviaires, en particulier pour les nouveaux entrants. L'Autorité recommande dès lors que la tarification pluriannuelle ne s'applique qu'à compter de l'horaire de service 2022.

⁴ Article 17, II du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, prévoyant que le gestionnaire d'infrastructure arrête le document de référence du réseau et le rend public au plus tard un an avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service.

⁵ Ces travaux portent sur (i) l'actualisation d'estimation des coûts d'entretien qui devront s'attacher à mobiliser des données de panel pour la période 2013-2016, voire 2017 ; (ii) les coûts de renouvellement pour lesquels les travaux consisteront essentiellement à collecter des dépenses réelles rattachées à des segments de gestion ; (iii) l'introduction d'autres variables telles que le tonnage à l'essieu ou la vitesse réelle de circulation des services afin de refléter plus fidèlement le niveau d'usure engendré par la circulation des trains.

b. Des modalités d'établissement des redevances à fixer au niveau réglementaire en conformité avec les dispositions de la directive 2012/34/UE

17. Le projet d'ordonnance prévoit que les redevances à la charge des entreprises ferroviaires en contrepartie des prestations minimales sont établies selon des unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure et pouvant intégrer des modulations.
18. L'Autorité considère que ces dispositions ont un caractère réglementaire et devraient donc être supprimées du projet d'ordonnance. Telle est précisément la raison pour laquelle le dernier alinéa de l'article L. 2111-25 renvoie le soin à un décret en Conseil d'Etat de fixer les « *règles de détermination des redevances* ». Force est de constater que tel est bien le cas aujourd'hui, puisque les modalités d'établissement des redevances sont fixées dans le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.
19. En outre, il apparaît que la notion d'« *unités d'œuvres liées à l'utilisation de l'infrastructure* » usitée dans le projet d'ordonnance est ambiguë et pose des questions d'articulation avec les dispositions du droit de l'Union européenne applicables. D'une part, s'agissant des redevances égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, celles-ci sont calculées selon les modalités prévues par le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015, lequel prévoit limitativement les inducteurs de coûts concernés (nombre total de véhicules-km, de trains-km ou de tonnes brutes-km prévu ou effectivement assuré), de sorte que la rédaction retenue dans le projet d'ordonnance apparaît dépourvue de portée. D'autre part, s'agissant des majorations tarifaires visant à procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure, l'article 32 de la directive 2012/34/UE n'autorise leur recours que « *si le marché s'y prête* », de sorte que l'articulation de cette notion avec celle d'« *unités d'œuvres liées à l'utilisation de l'infrastructure* » apparaît incertaine.
20. Par ailleurs, l'Autorité observe que les dispositions relatives à la tarification de l'infrastructure ferroviaire, notamment les articles 31 et 32 de la directive 2012/34/UE susvisée et transposés en droit national par les articles 30 et 31 du décret du 7 mars 2003 modifié, autorisent la perception de majorations par le gestionnaire d'infrastructure dès lors que leur soutenabilité pour le marché a été démontrée, cette soutenabilité étant appréciée sur chacun des segments que le gestionnaire d'infrastructure a évalué comme pertinent. De ce point de vue, les critères des modulations mentionnés à titre non exhaustif par le projet d'ordonnance (l'origine et la destination des trains, leur horaire de circulation ou leur composition) conduisent implicitement mais nécessairement à la création de segments de marché pertinents. L'Autorité souligne néanmoins à cet égard que la rédaction proposée par le projet d'ordonnance fait l'impasse sur la nécessité pour le gestionnaire d'infrastructure de justifier au préalable le choix des segments de marché définis et d'apprécier la soutenabilité des majorations qui leur sont associées.
21. Pour ces raisons, l'Autorité estime que la référence à des modulations des redevances devrait être supprimée du projet d'ordonnance, le gestionnaire d'infrastructure ayant déjà, en l'état actuel du droit, la faculté de créer des segments de marché plus fins sous réserve d'en justifier le choix.

2.1.2. La communication des données nécessaires à l'établissement de la tarification (article L. 2122-4-2 du code des transports) et l'élargissement du pouvoir de règlement de différend de l'ARAFER à la communication de ces données (article L. 1263-2 du code des transports)

a. Sur la communication des données nécessaires à l'établissement de la tarification

22. L'article 1^{er} du projet d'ordonnance modifie l'article L. 2122-4-2 du code des transports pour prévoir que « le gestionnaire d'infrastructure peut se faire communiquer par les candidats autorisés les données techniques, statistiques, comptables, économiques et financières qui lui sont strictement nécessaires » en vue de l'établissement des redevances d'infrastructure.
23. Quand bien même le projet d'ordonnance prévoit que cette communication de la part des entreprises ferroviaires est restreinte aux données strictement nécessaires à l'établissement de la tarification par le gestionnaire d'infrastructure, l'Autorité estime que le périmètre des données sensibles auxquelles le gestionnaire d'infrastructure pourrait, par principe, avoir accès est excessivement large et pourrait susciter, à défaut d'encadrement complémentaire, une crainte légitime de la part des nouveaux entrants. Une telle disposition, en ce qu'elle conduit à exiger des entreprises ferroviaires qu'elles fournissent leurs données stratégiques à un gestionnaire d'infrastructure en position de monopole et de surcroît faisant partie d'une entreprise verticalement intégrée comportant l'entreprise ferroviaire historique, est en effet inadaptée et à rebours des objectifs poursuivis dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire.
24. Ainsi, l'Autorité préconise de modifier la rédaction proposée de l'article L. 2122-4-2 du code des transports en lui confiant le rôle de tiers de confiance entre les entreprises ferroviaires, d'une part, et le gestionnaire d'infrastructure, d'autre part. Ainsi, afin que le gestionnaire d'infrastructure puisse, le cas échéant, affiner, calibrer ou actualiser les paramètres de l'approche normative qu'il aura mise en œuvre pour déterminer notamment les majorations tarifaires applicables pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire, les entreprises ferroviaires pourraient être amenées à transmettre leurs données sensibles directement à l'Autorité, laquelle, sur cette base, transmettrait des données agrégées ou anonymisées au gestionnaire d'infrastructure.

b. Sur l'élargissement des pouvoirs de règlement de différend et de sanction de l'ARAFER concernant la communication de ces données

25. Tirant les conséquences des nouvelles dispositions de communication des données des entreprises ferroviaires au gestionnaire d'infrastructure prévues par la nouvelle rédaction de l'article L. 2122-4-2 du code des transports, le projet d'ordonnance étend les pouvoirs de règlement de différend et de sanction de l'Autorité prévus respectivement aux articles L. 1263-2 et L. 1264-7 du même code aux hypothèses où seraient méconnues les dispositions relatives à la transmission ou à l'utilisation d'informations nécessaires à l'établissement des redevances d'utilisation de l'infrastructure.
26. Toutefois, dans l'hypothèse où l'Autorité serait amenée à jouer le rôle de tiers de confiance mentionné précédemment, les procédures de règlement de différend et de sanction concernant la transmission d'informations par un candidat au gestionnaire d'infrastructure seraient privées de tout objet. Dans ces conditions, l'Autorité préconise la suppression de ces dispositions.

2.1.3. L'avis conforme de l'Autorité sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national (article L. 2133-5 du code des transports)

27. Le projet d'ordonnance complète, sur trois volets, l'article L. 2133-5 du code des transports relatif aux conditions dans lesquelles l'Autorité émet son avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national. Il détermine, d'une part, la manière dont

le critère de soutenabilité des redevances doit être apprécié ; il précise, d'autre part, le délai dans lequel le gestionnaire d'infrastructure soumet à l'Autorité une nouvelle proposition tarifaire à la suite de l'émission d'un avis défavorable du régulateur sur la première proposition ; il définit, enfin, les règles applicables en matière de tarification dans le cas où le gestionnaire d'infrastructure n'aurait pu obtenir un avis conforme de l'Autorité en temps utile avant le début de l'horaire de service.

a. Sur l'appréciation du critère de soutenabilité telle que prévue par le projet d'article L. 2133-5 modifié

28. L'article L. 2133-5 du code des transports prévoit que, lorsqu'elle est saisie pour avis conforme d'un projet de tarification, l'Autorité se prononce au regard :
- des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;
 - de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;
 - des dispositions du contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.
29. Le projet d'ordonnance complète l'article L. 2133-5 pour prévoir que « *la soutenabilité des redevances et de leurs évolutions s'apprécie au regard de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marchés considérés. Dans le cas des activités de transport conventionnées, cette soutenabilité est réputée acquise dès lors que l'existence d'un contrat de service public garantit l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marchés considérés. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières s'assure toutefois que le montant global des redevances à la charge d'une activité de transports conventionnée n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui lui est imputable.* »
30. L'ambition portée par ces dispositions est de préciser les conditions dans lesquelles le critère de soutenabilité, qui constitue l'unique critère fixé par le droit de l'Union européenne pour autoriser l'application de majorations tarifaires afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire⁶, doit être apprécié. En effet, si l'article 32 de la directive 2012/34/UE prévoit qu'un Etat membre peut percevoir des majorations afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure « *si le marché s'y prête* », aucune précision n'est apportée quant aux paramètres à prendre en compte et à la méthode à retenir afin d'apprécier le respect de cette condition. Aucun éclairage complémentaire n'est apporté par l'article L. 2111-25 du code des transports qui dispose que le calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure « *tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national* ». Il en est de même pour l'article 31 du décret n° 2003-194 susvisé, qui prévoit que « *le gestionnaire d'infrastructure peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par lui et si le marché s'y prête, percevoir des majorations des redevances d'infrastructure pour des segments particuliers de marché* ».
31. Toutefois, les dispositions proposées par le projet d'ordonnance n'apparaissent pas répondre de manière satisfaisante à ce besoin de clarification.
32. En premier lieu, l'Autorité s'interroge sur l'interprétation qu'il convient de retenir s'agissant de l'appréciation de la soutenabilité des redevances et de leurs évolutions « *au regard de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marché considérés* ». Elle rappelle que, selon l'article 32 de la directive 2012/34/UE susvisée, la soutenabilité s'apprécie à l'échelle d'un

⁶ L'article 32 de la directive 2012/34/UE prévoit en outre que la perception des majorations est établie sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires.

segment de marché et non d'une entreprise ferroviaire particulière. En outre, une telle appréciation doit se faire sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires. Dès lors, retenir l'échelle d'une entreprise ferroviaire pour encadrer le principe de soutenabilité ferait courir le risque d'une fixation discriminatoire des redevances.

33. En deuxième lieu, l'Autorité souligne que la notion d'équilibre économique des entreprises ferroviaires ne correspond à aucune définition normée financièrement, économiquement ou comptablement, ce qui pourrait créer une incertitude quant à son appréhension. En outre, le recours à ce critère suppose que le gestionnaire d'infrastructure, à qui il appartient d'apporter la preuve de la soutenabilité des majorations qu'il propose, et l'Autorité, à qui il appartient d'en vérifier la réalité, aient l'un et l'autre accès aux plans d'affaires de chacune des entreprises ferroviaires afin de pouvoir apprécier leur équilibre économique propre. Sur ce point, l'Autorité réitère les réserves émises à la section 2.1.2 ci-dessus. Enfin, la bonne application des dispositions prévues par l'ordonnance suppose que le gestionnaire d'infrastructure et l'Autorité soient en mesure de procéder à des tests de sensibilité afin d'apprécier l'impact de la tarification sur cet équilibre économique, étant précisé ici que rien n'est précisé dans le projet d'ordonnance sur le niveau de l'impact au-delà duquel la tarification devrait être qualifiée de non-soutenable.
34. S'agissant spécifiquement des services conventionnés, dans la mesure où le projet d'ordonnance prévoit que la soutenabilité est réputée acquise dès lors que l'existence d'un contrat de service public garantit l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur un segment de marché, les difficultés liées au maniement de la notion d'équilibre économique évoquées ci-dessus se cumulent avec celle inhérente à la nécessité d'apprécier, pour la bonne application du dispositif, si les clauses d'un contrat de service public peuvent être considérées, ou non, comme garantissant l'équilibre économique de l'entreprise ferroviaire.
35. Par ailleurs, la prise en compte du seul paramètre de l'équilibre économique apparaît inadaptée pour apprécier l'impact des évolutions de la redevance de marché pour les services conventionnés dès lors que, selon les clauses définies dans le contrat liant l'autorité organisatrice et l'exploitant du service de transport, celles-ci pourraient être entièrement prises en charge par les autorités organisatrices de transport. De la même manière, elle conduit à ne pas pouvoir prendre en compte, dans le cadre de l'appréciation de la soutenabilité des majorations, les évolutions envisagées de la redevance d'accès acquittée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France conformément à l'article 6-1 du décret n° 97-446 susvisé.
36. On notera ici que le projet d'ordonnance, en posant le principe selon lequel la soutenabilité est « *réputée acquise* » dès lors que l'existence d'un contrat de service garantit l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur un segment de marché, conduit à faire supporter directement et automatiquement aux autorités organisatrices des transports concernées l'évolution des majorations tarifaires envisagées, sans possibilité d'appréciation au cas par cas. Dans la mesure où les autorités organisatrices des transports ne participent pas à l'élaboration du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, et qu'elles n'en sont pas signataires, la soutenabilité des majorations tarifaires qu'elles financent peut d'autant moins être réputée acquise.
37. L'ensemble de ces constats conduit à émettre des doutes sérieux sur la compatibilité de ces dispositions avec celles de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, aux termes duquel les majorations sont établies « *sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires* ».
38. En outre, comme elle avait déjà pu le relever dans son avis n° 2018-010 du 19 février 2018⁷, l'Autorité souligne que le principe même d'une présomption de conformité du critère de soutenabilité dans certaines hypothèses conduit à ôter sur ce point toute portée à l'avis conforme du régulateur pourtant prévu par l'article L. 2133-5 du code des transports.

⁷ Avis n° 2018-010 du 19 février 2018 sur le projet de décret modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de SNCF Réseau et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire (§ 11 à 13)

39. Enfin, l'Autorité est favorable à ce que soit posé le principe d'un plafonnement du montant global des redevances à la charge d'une activité de transport conventionnée à la part du coût complet de la gestion qui lui est imputable, qui permet de s'assurer que les majorations tarifaires sont bien destinées à recouvrir l'ensemble des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure. Toutefois, elle souligne que la mise en œuvre de cette règle d'encadrement de la tarification suppose que le coût complet du réseau et les modalités d'imputation de ce coût complet par périmètre géographique soient établis dans des conditions fiabilisées.
40. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité considère que l'inscription de ces dispositions, qui auraient vocation à s'appliquer dès l'horaire de service 2021, est prématurée et pose des questions de compatibilité avec le droit de l'Union européenne mais aussi au regard de certaines dispositions législatives nationales. Elle recommande que les dispositions nouvellement introduites pour apprécier la soutenabilité des redevances et de leur évolution à l'article L. 2133-5 soient retirées du projet d'ordonnance et qu'elles puissent être réexaminées, par voie réglementaire, à l'issue d'échanges et de travaux entre le gestionnaire d'infrastructure et le régulateur.

b. Sur la tarification applicable en cas d'absence d'avis favorable de l'Autorité

41. Conformément à l'habilitation législative, le projet d'ordonnance complète l'article L. 2111-10 du code des transports pour prévoir qu'en cas d'avis défavorable de l'Autorité sur un projet de tarification, le gestionnaire d'infrastructure doit lui soumettre dans un délai de trois mois suivant la notification de cet avis une nouvelle proposition respectant les principes et les règles de tarification applicables.
42. Il prévoit également qu'en cas d'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois au moins avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service concerné, soit avant le début du mois de septembre A-1, le gestionnaire d'infrastructure détermine et publie la tarification applicable sur la base de la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable, l'évolution du montant des redevances par rapport à cette dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité ne pouvant, dans ce cas, excéder l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation au cours de l'année suivant l'horaire de service de cette dernière tarification.
43. L'Autorité souligne que, si ces dispositions sont la reprise à l'identique de l'habilitation prévue sur ce point à l'article 33 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, elles méritent néanmoins de voir leur rédaction clarifiée et précisée afin de garantir la sécurité juridique d'un tel dispositif.
44. A cet égard, l'Autorité souhaite indiquer plusieurs éléments de compréhension s'agissant de la tarification applicable en cas d'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois au moins avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service concerné.
45. En premier lieu, dans la mesure où la directive 2012/34/UE ne prévoit aucune exception au respect des principes tarifaires qu'elle fixe, les nouvelles dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports ne sauraient être interprétées comme autorisant le gestionnaire d'infrastructure à s'exonérer de l'application de ces règles et à appliquer, de droit et par principe, à la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité, une évolution égale à celle prévue de l'indice des prix à la consommation au cours de l'année suivant l'horaire de service de cette dernière tarification approuvée. Afin de garantir la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit de l'Union européenne, celles-ci doivent implicitement mais nécessairement être interprétées comme fixant un plafond d'évolution du montant des redevances qui n'a vocation à s'appliquer que dans l'hypothèse où la tarification envisagée par le gestionnaire d'infrastructure, quand bien même elle respecterait les principes tarifaires applicables, conduirait à un taux d'évolution supérieur à celui de l'indice des prix à la consommation sur la période considérée. Dans tous les autres cas, le taux d'évolution du montant des redevances déterminées par le gestionnaire d'infrastructure doit correspondre à celui résultant de l'application des principes tarifaires, y compris, donc, lorsque le taux qui en résulte est inférieur à celui de l'évolution de l'indice des prix à la consommation sur la période considérée.

46. En deuxième lieu, l'indexation prévue sur l'indice des prix à la consommation ne peut s'appliquer qu'une seule fois et uniquement pour déterminer la tarification applicable à l'horaire de service postérieur à celui dont la tarification a fait l'objet d'un dernier avis favorable de l'Autorité. Si le désaccord devait persister entre SNCF Réseau et l'Autorité sur la fixation des redevances d'infrastructure, la tarification serait gelée et ne pourrait plus être indexée pour les horaires de service suivants. Ainsi, la tarification déterminée pour l'horaire de service postérieur à celui ayant fait l'objet d'un dernier avis conforme de l'Autorité continuera à s'appliquer, sans modification, à tous les horaires de service postérieurs jusqu'à ce que le gestionnaire d'infrastructure établisse une proposition tarifaire qui recueille un avis favorable de l'Autorité.
47. En troisième lieu, l'Autorité précise que le dernier alinéa de l'article L. 2133-5 du code des transports résultant du projet d'ordonnance doit être interprété comme obligeant SNCF Réseau à lui soumettre un nouveau projet de tarification pour l'horaire de service suivant celui ayant fait l'objet d'un avis défavorable de l'Autorité. Dans ce cadre, deux cas de figure pourraient alors être rencontrés : soit l'Autorité émet un avis favorable sur la tarification, laquelle s'applique pour les deux années de la période triennale restant à couvrir, soit l'Autorité émet un avis défavorable, auquel cas la tarification applicable pour l'horaire de service à venir (tarification annuelle) sera celle applicable pour l'horaire de service en cours (sans indexation supplémentaire). L'Autorité recommande que cette obligation faite au gestionnaire d'infrastructure de lui soumettre une proposition de tarification applicable à/aux horaire(s) de service suivant l'avis défavorable de l'Autorité soit plus clairement énoncée dans le projet d'ordonnance.

2.2. Sur les dispositions relatives à la coordination des procédures d'élaboration du contrat de performance et de fixation des redevances et sur l'association de l'Autorité au processus de révision du contrat de performance

2.2.1. Sur la coordination des procédures d'élaboration et de la révision du contrat pluriannuel de performance avec la procédure de fixation des redevances (article 2 du projet d'ordonnance)

48. Le contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, introduit à l'article L. 2111-10 du code des transports par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, a été défini par le législateur comme un outil essentiel du pilotage à court et moyen terme du gestionnaire d'infrastructure. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit ainsi que le contrat, conclu pour une durée de dix ans et actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans, fixe notamment des objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau, arrête les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement ainsi que des indicateurs d'état et de productivité correspondants et décrit des mécanismes d'incitation à la réduction des coûts et des redevances. Afin de garantir la bonne réalisation des objectifs assignés au gestionnaire d'infrastructure tout en veillant au redressement de sa situation économique et financière, « *les comptes de résultat du gestionnaire d'infrastructure doivent, en considérant toute période de cinq années consécutives dans des conditions normales d'activité, présenter un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par les pouvoirs publics, y compris, le cas échéant, sous forme d'avances, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure* »⁸. Dans ce cadre, le contrat doit fixer l'évolution des dépenses projetées, tenant compte des objectifs de productivité assignés à SNCF Réseau et, en regard, les ressources prévisionnelles du gestionnaire d'infrastructure composées des moyens financiers qui lui sont alloués et des recettes de péages dont les hypothèses de variation annuelle doivent être établies dans le contrat.

⁸ Article L. 2122-7-1-1 du code des transports

49. La sécurisation des hypothèses tarifaires du contrat de performance constitue donc un paramètre dimensionnant de la trajectoire financière du contrat de performance et, partant, un des gages de crédibilité de la bonne mise en œuvre du contrat dans son ensemble. Or, la réglementation prévalant aujourd'hui ne prévoit aucun mécanisme de réconciliation des processus d'établissement des trajectoires financières du contrat et de fixation des redevances d'infrastructure. La procédure d'élaboration du contrat de performance et celle relative à la fixation de la tarification de l'infrastructure ferroviaire relèvent aujourd'hui de deux processus distincts, créant un risque important d'incohérence entre les trajectoires financières prévues dans le contrat et les péages rendus exécutoires après avis conforme de l'Autorité.
50. Tirant les conséquences de ce constat, le législateur a souhaité, dans le cadre de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, que le Gouvernement puisse prendre par ordonnance toute mesure de nature législative afin « *de mieux coordonner l'élaboration et la révision du contrat de performance avec la procédure de fixation des redevances d'infrastructure* ».
51. Il ressort du projet d'ordonnance objet du présent avis, que le Gouvernement a fait le choix, afin de répondre à cet objectif d'une meilleure coordination des procédures, de retenir un processus dans lequel les trajectoires financières du contrat de performance seraient arrêtées avant que l'Autorité ne se soit prononcée, via son avis conforme, sur la tarification des redevances d'infrastructure. Le projet d'ordonnance prévoit en effet d'ajouter à l'article L. 2111-25 que « *la tarification pluriannuelle des redevances est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports ou de son actualisation* ».
52. L'Autorité rappelle qu'aux termes de l'article L. 2133-5 du code des transports, elle émet son avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard d'une part, des principes et des règles de tarification applicables, d'autre part, de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire et, enfin, des dispositions du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. Ainsi, l'inscription dans le contrat de performance de l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ne saurait permettre de déroger aux règles et principes issus tant du droit européen que du droit national. Dès lors, et ainsi que cela a été souligné dans son avis n° 2017-036 relatif au projet de contrat de performance 2017-2026, l'Autorité pourrait être amenée à écarter l'application du contrat dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme s'il apparaissait que le niveau des tarifs qui résulterait de l'application des dispositions tarifaires prévues dans le contrat de performance venait à excéder ce qui peut être raisonnablement supporté par le marché.
53. Ainsi, et sauf à prévoir l'émission d'un avis conforme de l'Autorité sur les dispositions du contrat de performance relatives à la tarification de l'infrastructure, ce qui n'est pas le cas en l'état du projet dont a été saisie l'Autorité, la temporalité retenue dans le projet d'ordonnance ne permet pas de lever le risque de divergence entre les trajectoires de péages retenues dans le contrat de performance et l'évolution des redevances d'infrastructures validées par l'Autorité en application de l'article L. 2133-5 du code des transports. Si ce risque devait se matérialiser, il devrait conduire les parties soit à rouvrir sans attendre les discussions afin d'ajuster les engagements pris par chacune d'elles dans le contrat pour tirer les conséquences d'un ajustement, à la baisse, des chroniques prévisionnelles des recettes, soit à appliquer des mécanismes correctifs qu'elles auraient prévus dans le contrat pour gérer une telle situation. L'une ou l'autre de ces hypothèses est insatisfaisante au regard des objectifs stratégiques qu'a entendu conférer le législateur au contrat de performance tels que rappelés ci-dessus.
54. Par conséquent, afin de sécuriser en amont les trajectoires de péages retenues dans le contrat de performance pour élaborer les trajectoires financières, il apparaît nécessaire d'inverser la chronologie retenue dans le projet d'ordonnance dans un sens prévoyant l'antériorité de l'approbation de la tarification par l'Autorité sur la conclusion du contrat de performance. Pour ce faire, il conviendrait de prévoir, à l'article L. 2111-25, que la tarification pluriannuelle des redevances est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service concomitant à l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports ou de son actualisation.

2.2.2. Sur le renforcement des modalités d'association et de consultation de l'Autorité lors de l'élaboration et de la révision du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau (article 2 du projet d'ordonnance)

55. L'article 33 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire autorise le Gouvernement à prendre toute mesure de nature législative afin de « *renforcer les modalités d'association et de consultation de l'Autorité lors de l'élaboration et de la révision du contrat de performance* ».
56. A cet égard, l'article 2 du projet d'ordonnance modifiant l'article L. 2111-10 prévoit plusieurs évolutions en vue d'atteindre les objectifs précités.
57. En premier lieu, il est prévu que « *[p]réalablement à l'élaboration [du] contrat ou à son actualisation, le ministre chargé des transports peut saisir l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, qui dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine par le ministre chargé des transports, pour formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.* »
58. L'Autorité considère la mise en place d'une telle phase de pré-cadrage en amont de l'élaboration ou de la révision du contrat de performance comme une amélioration apportée au processus, propre à mettre en avant très en amont un certain nombre de problématiques sur lesquelles il est important de se prononcer pour assurer le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire. Figurent notamment au nombre de ces problématiques les questions relatives à la consistance cible du réseau ferré national, à la chronique des subventions publiques apportées au système ferroviaire, ou aux efforts de productivité à attendre de la part de SNCF Réseau.
59. Toutefois, l'Autorité estime nécessaire qu'une telle phase soit rendue obligatoire, et non facultative comme proposée dans le projet d'ordonnance qui lui est soumis, afin de faire de cette phase de pré-cadrage un véritable temps d'échanges et de réflexions à même de permettre la construction d'équilibres dans le contrat de performance signé entre l'Etat et SNCF Réseau renforçant notamment les liens entre contrat et élaboration de la tarification.
60. En second lieu, alors que la version actuelle de l'article L. 2111-10 ne fixe pas de délai dans lequel l'Autorité doit émettre son avis sur le projet de contrat et ses projets d'actualisation, le projet d'ordonnance modifie cet article pour fixer un délai de deux mois.
61. S'il n'est pas inenvisageable que l'Autorité puisse émettre, dans un délai de deux mois, un avis sur les projets d'actualisation du contrat dès lors qu'il s'agit, dans le cadre de cet exercice, de procéder à un ajustement à la marge des éléments qu'il contient, l'Autorité estime que ce délai de deux mois serait trop réduit pour lui permettre de se prononcer dans des conditions satisfaisantes ni, partant, de contribuer à éclairer l'Etat et SNCF Réseau comme l'a souhaité le législateur, dès lors qu'il s'agit de procéder à une révision en profondeur du contrat de performance.
62. L'Autorité souligne à cet égard que, d'une manière générale, la procédure d'actualisation triennale du contrat telle que prévue par l'article L. 2111-10 du code des transports ne devrait porter que sur des éléments à la marge, dans des hypothèses limitées, sans remise en cause des objectifs et des indicateurs de suivi déterminés dans le contrat. Il n'est en effet pas concevable d'un point de vue économique, industriel et financier, de modifier l'ensemble des paramètres du contrat tous les trois ans sans porter préjudice à sa mise en œuvre, son suivi ainsi qu'à la visibilité qui doit en découler pour permettre aux différentes parties prenantes de construire leur modèle économique.
63. En retenant des modalités uniformes d'association et de consultation de l'Autorité, quel que soit le cadre d'exercice d'actualisation ou de révision du contrat, le projet d'ordonnance ne semble pas à la hauteur des objectifs assignés par le législateur dans l'habilitation prévue à l'article 33 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

64. Ce constat amène l'Autorité à proposer un autre processus de révision du contrat de performance qui permette d'assurer une meilleure association de l'Autorité et de toutes les parties prenantes du secteur ferroviaire et de garantir l'élaboration d'un contrat tenant compte de l'ensemble des enjeux techniques, économiques, et financiers et répondant vraiment aux enjeux et aux objectifs fixés par le législateur (rappelés par l'Autorité dans ses avis n° 2017-036 et n° 2018-035 susvisés).
65. Dans ce cadre, l'Autorité serait amenée à rendre à la fois un avis motivé sur le contrat de performance et un avis conforme sur la tarification proposée par SNCF Réseau en amont de la conclusion du contrat de performance, après avoir été dans un premier temps en mesure de formuler des recommandations sur les orientations du Gouvernement en matière de gestion de l'infrastructure et d'auditer les scénarios de trajectoires financières et économiques établis par SNCF Réseau. Ce processus nécessite forcément des délais de consultations des acteurs et d'élaboration de différents scénarios à la fois pour permettre à SNCF Réseau et à l'Etat de déterminer le scénario technique et financier le plus en adéquation avec les objectifs prévus à l'article L. 2100-3 du code des transports, mais également pour permettre à l'Autorité de réaliser des audits et une contre-expertise en profondeur du scénario retenu. La proposition de processus formulée ici par l'Autorité s'étale alors sur une période comprise au minimum entre 18 et 24 mois⁹, en incluant un délai de six mois pour rendre son avis motivé en plus du délai de deux mois prévu pour la phase de pré-cadrage. C'est selon l'Autorité, au terme d'un tel processus, que le contrat de performance pourra constituer une feuille de route engageante et cohérente, fondée notamment sur une trajectoire d'évolution des péages sécurisée sur trois ans, répondant ainsi à l'objectif poursuivi par le législateur dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire d'une meilleure articulation entre les procédures d'élaboration du contrat et de la tarification.
66. Compte tenu, d'une part, de l'impératif d'actualiser le contrat de performance 2017-2026 dès le 1^{er} janvier 2020 conformément aux dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports et, d'autre part, du calendrier contraint dans lequel s'insère cette actualisation, le processus proposé par l'Autorité ne peut trouver à s'appliquer d'ici à l'échéance du 31 décembre 2019. Aussi, l'Autorité recommande de prévoir pour 2020 une actualisation *a minima* du contrat aux fins de correction des trajectoires financières découlant de la prise en compte du « pacte ferroviaire »¹⁰ tel que présenté dans l'avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2019.
67. L'Autorité distingue donc cet exercice imminent d'actualisation du contrat 2017-2026 de celui d'une refonte du contrat qu'elle appelle de ses vœux depuis l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat de performance 2017-2026 et qui devra quant à lui respecter un processus permettant d'assurer la pertinence et la fiabilité des trajectoires contractuelles. L'engagement du processus de révision du contrat dans les conditions proposées en annexe du présent avis permettrait de disposer d'un contrat révisé au 1^{er} janvier 2022, en cohérence avec les propositions formulées aux paragraphes 16 et 54 du présent avis.
68. Au-delà des modalités procédurales de révision et d'actualisation du contrat de performance, l'Autorité rappelle, comme elle l'a évoqué dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017, la nécessité de disposer d'un contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau stable sur dix années, propre à porter une vision de long terme pour le secteur et devant constituer un véritable levier de performance, avec des engagements et des mécanismes d'incitations efficaces pour l'Etat et pour le gestionnaire d'infrastructure¹¹. Elle rappelle également la nécessité que ce contrat de performance intègre des indicateurs permettant un suivi et un pilotage effectif des ambitions qu'il porte. Il apparaît notamment primordial que ces indicateurs permettent de suivre de manière régulière, directe et lisible les délais et les objectifs en termes de performances techniques, financières et économiques des évolutions de l'infrastructure ferroviaire prévues par le contrat de performance.

⁹ Cette durée est cohérente avec celles habituellement constatées pour l'établissement de contrats de régulation pluriannuels dans le secteur ferroviaire anglais ou dans d'autres secteurs en France et en Europe, notamment dans l'énergie.

¹⁰ Cf. avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2019

¹¹ Une des faiblesses du contrat de performance 2017-2026 pointée par l'Autorité dans son avis n° 2017-036 résidait justement dans l'absence d'engagements crédibles puisque le contrat ne prévoyait pas de mécanismes disciplinant et de mesures correctives en cas de non-respect des obligations contractuelles de la part de chacun des cocontractants.

69. Par ailleurs, l'Autorité confirme, ainsi qu'elle en a fait état dans ses avis n° 2017-036 et n° 2018-035 susvisés, que le contrat de performance tel qu'il a été conclu pour la période 2017-2026 n'est pas à même de remplir, sur le fond comme sur la méthode, les objectifs assignés par le législateur de traduction des priorités de l'Etat pour la gestion et le développement du réseau, de matérialisation des objectifs de productivité, de qualité et de sécurité pour SNCF Réseau ainsi que de stabilisation de l'endettement de ce dernier et appelle d'ores et déjà à une réflexion sur ces aspects en vue de l'élaboration d'un contrat futur.

*

Le présent avis sera notifié à la ministre chargée des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 20 février 2019.

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

Le Président

Bernard Roman

ANNEXE : SYNTHÈSE DES MODIFICATIONS REDACTIONNELLES PROPOSÉES PAR L'AUTORITÉ

Version issue du projet d'ordonnance	Version proposée par l'ARAFER
P. 2, L. I, T. I, Ch. I - Infrastructures appartenant à l'Etat et à ses établissements publics	
Section 2 : SNCF Réseau	
Sous-section 1 : Objet et missions	
<p><u>Article L. 2111-10</u></p> <p>SNCF Réseau conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. Le projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.</p> <p>Préalablement à l'élaboration de ce contrat ou à son actualisation, le ministre chargé des transports peut saisir l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières qui dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine par le ministre chargé des transports pour formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.</p> <p>Le projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, qui émet, dans un délai de deux mois, un avis motivé sur l'ensemble des composantes du contrat.</p> <p>Les candidats et, sur leur demande, les candidats potentiels, sont informés par SNCF Réseau, dans des conditions fixées par voie réglementaire, du contenu du projet de contrat, en ce qui concerne les principes de base et paramètres mentionnés à l'annexe V à la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, et des projets d'actualisation dans des conditions leur permettant d'exprimer leur avis sur ces projets avant leur signature.</p> <p>Le projet de contrat et les projets d'actualisation ainsi que l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières sont transmis au Parlement.</p> <p>SNCF Réseau rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat mentionné au premier alinéa. Ce rapport est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. Le rapport d'activité et l'avis de l'autorité sont adressés au Parlement et au Haut Comité du système de transport ferroviaire.</p> <p>Le Haut Comité du système de transport ferroviaire délibère annuellement sur des recommandations d'actions et des propositions d'évolution du contrat. Le résultat de ses délibérations est rendu public et transmis au Parlement avec le rapport stratégique d'orientation mentionné à l'article L. 2100-3</p>	<p><u>Article L. 2111-10</u></p> <p>SNCF Réseau conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. Le projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.</p> <p>En cas de révision du contrat, Préalablement à l'élaboration de ce contrat ou à son actualisation le ministre chargé des transports peut saisir saisit préalablement l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières qui dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine par le ministre chargé des transports pour formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire. <i>[prévoir l'entrée en vigueur de cet alinéa en vue de l'entrée en vigueur du contrat révisé au 1er janvier 2022]</i></p> <p>Le projet de contrat révisé et les projets d'actualisation sont est soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, qui émet, dans un délai de deux six mois, un avis motivé sur l'ensemble des composantes du contrat. <i>[prévoir l'entrée en vigueur de cet alinéa en vue de l'entrée en vigueur du contrat révisé à compter du 1er janvier 2022]</i></p> <p>Le projet de contrat et Les projets d'actualisation du contrat, ou du contrat révisé, sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, qui émet, dans un délai de deux mois, un avis motivé sur l'ensemble des composantes du contrat.</p> <p>Les candidats et, sur leur demande, les candidats potentiels, sont informés par SNCF Réseau, dans des conditions fixées par voie réglementaire, du contenu du projet de contrat, en ce qui concerne les principes de base et paramètres mentionnés à l'annexe V à la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, et des projets d'actualisation dans des conditions leur permettant d'exprimer leur avis sur ces projets avant leur signature.</p> <p>Le projet de contrat et les projets d'actualisation ainsi que l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières sont transmis au Parlement.</p> <p>SNCF Réseau rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat mentionné au premier alinéa. Ce rapport est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. Le rapport</p>

Le contrat mentionné au premier alinéa du présent article met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'Etat définit les orientations. Il ~~s'applique à l'intégralité du réseau ferré national~~ et détermine notamment :

1° Les objectifs de performance, de qualité et de sécurité ~~du réseau ferré national~~ **fixés à SNCF Réseau ;**

2° Les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national ~~et les indicateurs d'état et de productivité correspondants ;~~

2° bis Les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau, ainsi que, le cas échéant, les objectifs fixés à SNCF Réseau en termes de valeurs cibles associées à ces indicateurs ;

3° La trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre :

a) Les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau ;

b) Les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification annuelle ~~de l'infrastructure, notamment l'encadrement des variations annuelles globales de cette tarification~~ **de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;**

c) L'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien, ~~et de renouvellement, celle des dépenses~~ **et de développement, dont les dépenses de modernisation,** ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;

d) La chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle, **au sens de l'article L. 2111-10-1 ;**

4° Les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau.

L'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières porte notamment sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire et sur l'adéquation du niveau des

d'activité et l'avis de l'autorité sont adressés au Parlement et au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

Le Haut Comité du système de transport ferroviaire délibère annuellement sur des recommandations d'actions et des propositions d'évolution du contrat. Le résultat de ses délibérations est rendu public et transmis au Parlement avec le rapport stratégique d'orientation mentionné à l'article L. 2100-3

Le contrat mentionné au premier alinéa du présent article met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'Etat définit les orientations. Il ~~s'applique à l'intégralité du réseau ferré national~~ et détermine notamment :

1° Les objectifs de performance, de qualité et de sécurité ~~du réseau ferré national~~ **fixés à SNCF Réseau ;**

2° Les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national ~~et les indicateurs d'état et de productivité correspondants ;~~

2° bis Les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau, ainsi que, le cas échéant, les objectifs fixés à SNCF Réseau en termes de valeurs cibles associées à ces indicateurs ;

3° La trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre :

a) Les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau ;

b) Les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification annuelle ~~de l'infrastructure, notamment l'encadrement des variations annuelles globales de cette tarification~~ **de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;**

c) L'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien, ~~et de renouvellement, celle des dépenses~~ **et de développement, dont les dépenses de modernisation,** ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;

d) La chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle, **au sens de l'article L. 2111-10-1 ;**

<p>recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard des 1°, 2° et c du 3° du présent article, tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon à atteindre l'objectif de couverture du coût complet dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat permettre le respect des dispositions prévues par l'article L. 2122-7-1-1 et à améliorer la couverture du coût complet.</p> <p>Pour l'application du présent article, le coût complet correspond, pour un état donné du réseau, à l'ensemble des charges de toute nature supportées par SNCF Réseau liées à la construction, à l'exploitation, à la maintenance et à l'aménagement de l'infrastructure, y compris l'amortissement des investissements et la rémunération des capitaux investis par SNCF Réseau.</p> <p>SNCF Réseau établit la méthode d'imputation du coût complet aux différentes catégories de services offerts aux entreprises ferroviaires.</p> <p>SNCF Réseau s'assure de la cohérence de son plan d'entreprise mentionné à l'article L. 2122-7-1 avec les dispositions du contrat. Il aligne la période du plan d'entreprise avec celle d'exécution du contrat.</p> <p>Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>4° Les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau.</p> <p>L'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières porte notamment sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire et sur l'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard des 1°, 2° et c du 3° du présent article, tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon à atteindre l'objectif de couverture du coût complet dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat permettre le respect des dispositions prévues par l'article L. 2122-7-1-1 et à améliorer la couverture du coût complet.</p> <p>Pour l'application du présent article, le coût complet correspond, pour un état donné du réseau, à l'ensemble des charges de toute nature supportées par SNCF Réseau liées à la construction, à l'exploitation, à la maintenance et à l'aménagement de l'infrastructure, y compris l'amortissement des investissements et la rémunération des capitaux investis par SNCF Réseau.</p> <p>SNCF Réseau établit la méthode d'imputation du coût complet aux différentes catégories de services offerts aux entreprises ferroviaires.</p> <p>SNCF Réseau s'assure de la cohérence de son plan d'entreprise mentionné à l'article L. 2122-7-1 avec les dispositions du contrat. Il aligne la période du plan d'entreprise avec celle d'exécution du contrat.</p> <p>Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

P. 2, L. I, T. I, Ch. I - Infrastructures appartenant à l'Etat et à ses établissements publics

Section 2 : SNCF Réseau

Sous-section 6 : Ressources

Article L. 2111-25

Le calcul des redevances d'infrastructure mentionnées au 1° de l'article L. 2111-24 tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris

Article L. 2111-25

Le calcul des redevances d'infrastructure mentionnées au 1° de l'article L. 2111-24 tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris

par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. Tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise. Les principes et montants des redevances ~~peuvent être fixés de façon pluriannuelle, sur une période ne pouvant excéder cinq ans.~~ **sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans. La tarification pluriannuelle de ces redevances est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10, ou de son actualisation.**

Les redevances à la charge des entreprises ferroviaires en contrepartie des prestations minimales listées au point 1. de l'annexe II de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen sont établies sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure et pouvant intégrer des modulations, notamment sur la base de l'origine et de la destination des trains, de leur horaire de circulation ou de leur composition, afin de prendre en compte les objectifs du présent article.

En vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, le niveau des redevances ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête.

Pour les services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires.

Tout projet de modification des modalités de fixation de ces redevances fait l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des régions concernées et de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. Tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise. Les principes et montants des redevances ~~peuvent être fixés de façon pluriannuelle, sur une période ne pouvant excéder cinq ans.~~ **sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période ne pouvant excéder cinq de trois ans. La tarification pluriannuelle de ces redevances est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service de l'année suivant l'entrée en vigueur du contrat, ou du contrat révisé, prévu à l'article L. 2111-10, ou de son actualisation. [Prévoir une entrée en vigueur différée à compter de l'horaire de service 2022 pour la mise en place de la pluriannualité]**

~~Les redevances à la charge des entreprises ferroviaires en contrepartie des prestations minimales listées au point 1. de l'annexe II de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen sont établies sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure et pouvant intégrer des modulations, notamment sur la base de l'origine et de la destination des trains, de leur horaire de circulation ou de leur composition, afin de prendre en compte les objectifs du présent article.~~

En vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, le niveau des redevances ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête.

Pour les services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires.

Tout projet de modification des modalités de fixation de ces redevances fait l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des régions concernées et de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

<p>Les règles de détermination de ces redevances, y compris les critères de modulations des redevances, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Les règles de détermination de ces redevances, y compris les critères de modulations des redevances sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>
<p>P. 2, L. I, T. II, Ch. II - Règles générales d'accès au réseau</p>	
<p>Section 2 : Règles applicables au gestionnaire d'infrastructure</p>	
<p><u>Article L. 2122-4-2</u></p> <p>L'utilisation de l'infrastructure ferroviaire donne lieu à la perception, par le gestionnaire d'infrastructure, de redevances d'infrastructure qu'il affecte au financement de ses activités.</p> <p>Dans le cadre de la détermination du barème de ces redevances, le gestionnaire d'infrastructure peut se faire communiquer par les candidats les données techniques, statistiques, comptables, économiques et financières qui lui sont strictement nécessaires. Le niveau de précision de ces données ne peut excéder celui strictement nécessaire à l'établissement des redevances d'infrastructure au regard des segments de marché et des modulations tarifaires envisagées par le gestionnaire d'infrastructure. Ces données sont transmises au gestionnaire d'infrastructure, qui peut les communiquer à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, sans que le secret des affaires ne puisse faire obstacle à cette transmission. Les données transmises dans ce cadre font partie de la liste des informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4.</p> <p>Sans préjudice de l'article L. 2111-25, les principes et les procédures générales applicables à la tarification de l'infrastructure ferroviaire ainsi que les modalités de mise en œuvre des dispositions prévues par l'alinéa précédent, notamment les conditions et les délais de transmission de données par les candidats, et la liste des données pouvant être demandées par le gestionnaire d'infrastructure, sont fixés par décret en Conseil d'Etat sont fixés par voie réglementaire, sous réserve des actes des commissions intergouvernementales compétentes.</p>	<p><u>Article L. 2122-4-2</u></p> <p>L'utilisation de l'infrastructure ferroviaire donne lieu à la perception, par le gestionnaire d'infrastructure, de redevances d'infrastructure qu'il affecte au financement de ses activités.</p> <p>Dans le cadre de la détermination du barème de ces redevances, le gestionnaire d'infrastructure peut se faire l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières se fait communiquer par les candidats les données techniques, statistiques, comptables, économiques et financières qui lui sont strictement nécessaires et les transmet, après les avoir anonymisées, au gestionnaire d'infrastructure. Le niveau de précision de ces données ne peut excéder celui strictement nécessaire à l'établissement des redevances d'infrastructure au regard des segments de marché et des modulations tarifaires envisagées par le gestionnaire d'infrastructure. Ces données sont transmises au gestionnaire d'infrastructure, qui peut les communiquer à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, sans que le secret des affaires ne puisse faire obstacle à cette transmission. Les données transmises au gestionnaire d'infrastructure par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières dans ce cadre font partie de la liste des informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4.</p> <p>Sans préjudice de l'article L. 2111-25, les principes et les procédures générales applicables à la tarification de l'infrastructure ferroviaire ainsi que les modalités de mise en œuvre des dispositions prévues par l'alinéa précédent, notamment les conditions et les délais de transmission de données par les candidats, et la liste des données pouvant être demandées par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières le gestionnaire d'infrastructure, sont fixés par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières sont fixés par voie réglementaire, sous réserve des actes des commissions intergouvernementales compétentes.</p>
<p>P. 2, L. I, T. III - Régulation</p>	
<p>Chapitre III : Contrôle de l'accès au réseau</p>	
<p><u>Article L. 2133-5</u></p> <p>I.-L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances</p>	<p><u>Article L. 2133-5</u></p> <p>I.-L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances</p>

d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard **tenant compte** :

1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus **notamment, dans le cas de SNCF Réseau**, à l'article L. 2111-25 ;

2° De la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;

3° Des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.

Pour l'application du 1° et du 2°, la soutenabilité des redevances et de leurs évolutions s'apprécie au regard de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marché considérés. Dans le cas des activités de transport conventionnées, cette soutenabilité est réputée acquise dès lors que l'existence d'un contrat de service public garantit l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marchés considérés. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières s'assure toutefois que le montant global des redevances à la charge d'une activité de transports conventionnée n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui lui est imputable.

Lorsque, notamment en application **d'un contrat de concession de travaux prévu** 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 et routières s'est déjà prononcée dans les conditions et selon les modalités prévues aux quatre premiers alinéas, l'avis visé au premier alinéa est réputé obtenu.

II.-Sauf dans le cas prévu à l'article L. 5352-2, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations.

III. – Lorsque les redevances mentionnées **aux points I et II** sont fixées pour une période pluriannuelle, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet son avis pour la période concernée et en cas de modifications.

IV. – Lorsqu'au titre de son avis conforme, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis défavorable sur un projet de tarification, le gestionnaire d'infrastructure est tenu de lui soumettre dans un délai de

d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard **tenant compte** :

1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus **notamment, dans le cas de SNCF Réseau**, à l'article L. 2111-25 ;

2° De la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;

3° Des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.

~~Pour l'application du 1° et du 2°, la soutenabilité des redevances et de leurs évolutions s'apprécie au regard de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marché considérés. Dans le cas des activités de transport conventionnées, cette soutenabilité est réputée acquise dès lors que l'existence d'un contrat de service public garantit l'équilibre économique des entreprises ferroviaires sur les segments de marchés considérés. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières s'assure toutefois que le montant global des redevances à la charge d'une activité de transports conventionnée n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui lui est imputable.~~

Un décret pris en Conseil d'Etat, après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, précise les critères à retenir pour apprécier le principe de soutenabilité mentionné au 1° et au 2°.

Lorsque, notamment en application **d'un contrat de concession de travaux prévu** 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 et routières s'est déjà prononcée dans les conditions et selon les modalités prévues aux quatre premiers alinéas, l'avis visé au premier alinéa est réputé obtenu.

II.-Sauf dans le cas prévu à l'article L. 5352-2, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations.

III. – Lorsque les redevances mentionnées **aux points I et II** sont fixées pour une période pluriannuelle, l'Autorité de régulation

trois mois suivant la notification de cet avis une nouvelle proposition respectant les principes et les règles de tarification applicables.

V. – En l’absence d’avis favorable de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières trois mois avant l’entrée en vigueur de l’horaire de service concerné, le gestionnaire d’infrastructure détermine et publie la tarification applicable sur la base de la dernière tarification ayant fait l’objet d’un avis favorable. L’évolution du montant des redevances par rapport à cette dernière tarification ayant fait l’objet d’un avis favorable de l’Autorité ne peut pas, dans ce cas, excéder l’évolution prévue de l’indice des prix à la consommation au cours de l’année suivant l’horaire de service de cette dernière tarification approuvée. La tarification déterminée et publiée dans ces conditions ne peut plus faire l’objet de modifications par la suite, et s’applique donc pour toute la durée de l’horaire de service.

Si une tarification est déterminée et publiée par SNCF Réseau en application des dispositions de l’alinéa précédent, par dérogation aux dispositions des deux dernières phrases du premier alinéa de l’article L. 2111-25, le projet de tarification suivant élaboré par SNCF Réseau et soumis à l’avis conforme de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est élaboré de manière à ce que cette tarification s’applique jusqu’à l’horaire de service de l’année d’entrée en vigueur de la prochaine actualisation du contrat prévu à l’article L. 2110-10.

des activités ferroviaires et routières émet son avis pour la période concernée et en cas de modifications.

IV. – Lorsqu’au titre de son avis conforme, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis défavorable sur un projet de tarification, le gestionnaire d’infrastructure est tenu de lui soumettre dans un délai de trois mois suivant la notification de cet avis une nouvelle proposition respectant les principes et les règles de tarification applicables.

V. – En l’absence d’avis favorable de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières trois mois avant l’entrée en vigueur de l’horaire de service concerné, le gestionnaire d’infrastructure détermine et publie la tarification applicable sur la base de la dernière tarification ayant fait l’objet d’un avis favorable. L’évolution du montant des redevances par rapport à cette dernière tarification ayant fait l’objet d’un avis favorable de l’Autorité ne peut pas, dans ce cas, excéder l’évolution prévue de l’indice des prix à la consommation au cours de l’année suivant l’horaire de service de cette dernière tarification approuvée. La tarification déterminée et publiée dans ces conditions ne peut plus faire l’objet de modifications par la suite, et s’applique donc pour toute la durée de l’horaire de service.

Si une tarification est déterminée et publiée par SNCF Réseau en application des dispositions de l’alinéa précédent, par dérogation aux dispositions des deux dernières phrases du premier alinéa de l’article L. 2111-25, le projet de tarification suivant élaboré par SNCF Réseau et soumis à l’avis conforme de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est élaboré de manière à ce que cette tarification s’applique jusqu’à l’horaire de service de l’année précédant l’entrée en vigueur de la prochaine actualisation du contrat prévu à l’article L. 2110-10.

P. 1, L. II, T. VI, Ch. III—Recours devant l’autorité de régulation des activités ferroviaires et routières,

Section 2 : Règlements des différends en matière de transport ferroviaire

Article L. 1263-2

(...)

III bis. – Tout candidat ou tout gestionnaire d’infrastructure peut saisir l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières d’un différend relatif à la transmission ou à l’utilisation d’informations nécessaires à l’établissement des redevances d’utilisation de l’infrastructure en application de l’article L. 2122-4-2.

(...)

En cas d’atteinte grave et immédiate aux règles énoncées aux I à III bis, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières peut, après avoir entendu les parties en cause,

Article L. 1263-2

(...)

~~III bis. – Tout candidat ou tout gestionnaire d’infrastructure peut saisir l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières d’un différend relatif à la transmission ou à l’utilisation d’informations nécessaires à l’établissement des redevances d’utilisation de l’infrastructure en application de l’article L. 2122-4-2.~~

(...)

En cas d’atteinte grave et immédiate aux règles énoncées aux I à III bis, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières peut, après avoir entendu les parties en cause,

ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures conservatoires nécessaires. Ces mesures peuvent comporter la suspension des pratiques portant atteinte aux règles régissant l'accès au réseau concerné ou aux installations de service et à leur utilisation.	ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures conservatoires nécessaires. Ces mesures peuvent comporter la suspension des pratiques portant atteinte aux règles régissant l'accès au réseau concerné ou aux installations de service et à leur utilisation.
P. 1, L. II, T. VI, Ch. IV –Sanctions administratives et pénales	
Section 2 : Sanctions administratives	
<p><u>Article L. 1264-7</u> Sont sanctionnés dans les conditions prévues par la présente section : (...)</p> <p>10° Le non-respect, par les candidats ou par les gestionnaires d'infrastructure, des dispositions prévues par l'article L. 2122-4-2.</p>	<p><u>Article L. 1264-7</u> Sont sanctionnés dans les conditions prévues par la présente section : (...)</p> <p>10° Le non-respect, par les candidats ou par les gestionnaires d'infrastructure, des dispositions prévues par l'article L. 2122-4-2.</p>