



**Avis n° 08-A-02 du 25 février 2008
relatif à une demande de l'Union des transports publics concernant le
tarif de transport de l'électricité TURP 2**

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 19 septembre 2006 sous le numéro 06/0063A, par laquelle l'Union des transports publics a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis relative aux tarifs publics de transport et de distribution de l'électricité, sur la base de l'article L. 462-1 du Code de commerce ;

Vu le livre IV du Code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu la loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

Vu le décret 2001-365 du 26 avril 2001 relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de l'Union des transports publics, entendus lors de la séance du 9 janvier 2008 ;

Les représentants de la Commission de régulation de l'électricité et de la société Réseau de transport d'électricité-RTE entendus le même jour sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

A établi les constatations suivantes :

1. L'Union des transports publics (UTP) est le syndicat professionnel des entreprises de transport public ferroviaire de voyageurs et de fret. Ses membres sont la SNCF, la RATP et les sociétés (Keolis, Transdev, Veolia) exploitant les réseaux de transport urbains en délégation de service public.
2. L'UTP a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis concernant les tarifs appliqués à ses membres pour l'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité (ou TURP 2).
3. Deux questions sont posées par l'UTP :
 - En premier lieu, la légalité de la procédure d'adoption des tarifs TURP 2 par la décision des ministres de l'économie et de l'industrie du 23 septembre 2005, en raison de l'absence de consultation préalable du Conseil par le Gouvernement.
 - En second lieu, le caractère éventuellement discriminatoire de cette décision tarifaire pour les entreprises ferroviaires.

I. Sur l'absence de consultation préalable du Conseil de la concurrence sur la décision tarifaire du 23 septembre 2005

4. Le Conseil rappelle que sa compétence consultative est définie par le code de commerce ou les textes régissant une activité particulière. Tel est le cas pour le secteur de l'électricité : l'adoption des différents tarifs réglementés doit être précédée d'une consultation du Conseil de la concurrence, en application de l'article 4 de la loi du 10 février 2000 sur l'électricité.
5. En l'espèce, le décret 2001-365 du 26 avril 2001 appliquant la loi de 2000 prévoit, à son article 8, que les premiers tarifs d'utilisation des réseaux publics sont fixés par décret après avis du Conseil de la concurrence, mais qu'en revanche les évolutions ultérieures des tarifs relèvent d'un arrêté pris par les ministres chargés de l'économie et de l'industrie.
6. La question de savoir si le Conseil de la concurrence, qui a donné son avis le 18 avril 2002 sur les tarifs TURP 1 fixés par le décret 2002-1014 du 19 juillet 2002, devait être saisi avant l'adoption de la décision tarifaire TURP 2 du 23 septembre 2005, est débattue dans le cadre du recours contentieux formé par la SNCF contre cette dernière décision.
7. Le Conseil d'État, saisi de ce recours, est seul compétent pour apprécier la légalité de la décision contestée. Il n'appartient pas au Conseil de la concurrence, dans le cadre de l'examen des "*questions de concurrence*" dont il peut être saisi pour avis, de prendre parti sur ce point, qui relève de l'application de la loi du 10 février 2000.

II. Sur le caractère discriminatoire de la décision tarifaire de 2005 allégué par les transporteurs ferroviaires

1. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

8. Comme il vient d'être dit, l'article L.462-1 du Code de commerce permet à une organisation professionnelle de saisir pour avis le Conseil de la concurrence de toute question de concurrence relative aux intérêts dont elle a la charge. La question posée doit présenter un caractère suffisamment général, en portant sur les conditions d'exercice d'une activité dans un secteur donné ou sur une question de principe à même d'améliorer la pratique des règles de concurrence.
9. Ainsi, la saisine doit être comprise comme concernant l'impact des tarifs actuels de transport et de distribution de l'électricité sur l'exercice de la concurrence sur deux marchés : en premier lieu, la concurrence intermodale entre le transport ferroviaire (voyageurs et marchandises) et les autres modes de transport ; en second lieu, la concurrence intra modale entre transporteurs ferroviaires. L'impact de ces tarifs est a priori important puisque la totalité des transports ferroviaires urbains (métros et tramways) utilise l'électricité comme source d'énergie et qu'au plan national 15 000 km de lignes ferroviaires sur un total de 29 000 km sont électrifiés.
10. Le Conseil n'a toutefois pas à se prononcer sur la situation de la concurrence dans le secteur d'activité en cause dans sa réponse à une demande d'avis, comme il serait appelé à le faire lors d'un contentieux.

2. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES EVENTUELS DES TARIFS DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE POUR LES TRANSPORTEURS FERROVIAIRES

11. En matière de tarifs régulés d'accès à une infrastructure essentielle à l'exercice de la concurrence, l'absence de discrimination demande que des tarifs identiques soient appliqués pour une même prestation (cf. jurisprudence : décision du Conseil [96-D-51](#), *société Héli-inter*, ou décision de la Commission européenne, *redevances aéroportuaires portugaises*, 10 février 1999).
12. Les réseaux électriques publics constituent des infrastructures essentielles pour l'exercice de la concurrence entre les fournisseurs d'électricité (avis [00-A-21](#) du 6 septembre 2000). Par ailleurs, la loi du 10 février 2000 sur l'électricité impose que les tarifs d'accès aux réseaux soient transparents, non discriminatoires et orientés vers les coûts.
13. Deux types de consommateurs sont concernés. Ceux restés aux tarifs réglementés ne sont soumis qu'à un seul tarif, dit " *intégré* ", qui ne distingue pas entre la fourniture et le transport. A l'inverse, les consommateurs se fournissant en électricité aux conditions du marché libre paient séparément la fourniture d'énergie et son acheminement sur leur site de consommation et détiennent deux contrats distincts. Dans ce cas, le prix du transport prend en compte la situation particulière du consommateur alors que celui qui est resté au tarif régulé paie un prix " *notionnel* " qui ne tient pas compte de sa situation particulière du point de vue du réseau de transport. L'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence soulève la question de la répartition pro-concurrentielle du coût du transport de l'électricité entre ces divers types de consommateurs.

14. La décision ministérielle du 23 septembre 2005 fixe les tarifs pour le transport et la distribution de l'électricité. Pour les consommateurs, l'élément principal de ces tarifs est constitué par le prix au soutirage, qui est facturé par point de raccordement aux réseaux publics électriques détenu par l'utilisateur et pour chacun des cinq domaines de tension (allant de 50 kV à 400 kV) qu'il sollicite.
15. Quel que soit le domaine de tension, le prix au soutirage fait appel à une formule de calcul identique, correspondant à la somme de deux termes tarifaires : le niveau de puissance réservé par l'utilisateur, ($a_2 \cdot P_{\text{Souscrite}}$), et le volume d'énergie acheminé par le réseau, ($b \cdot \tau^c$)($P_{\text{Souscrite}}$). Le taux d'utilisation de la puissance souscrite (τ) est défini par TURP 2 comme étant le rapport de la quantité annuelle d'énergie soutirée, sur le produit de la puissance souscrite par le nombre d'heures dans une année (8 760 heures), a_2 , b et c étant des coefficients dont les valeurs sont fixées par TURP 2.
16. La formule de calcul du prix au soutirage peut être développée en faisant apparaître séparément la somme fixe proportionnelle à la puissance souscrite et la somme variable proportionnelle au nombre de kilowattheures transportés (n). La formule tarifaire s'écrit alors : $(a_2 \cdot P_{\text{Souscrite}}) + n (b / 8\,760^c) (P_{\text{Souscrite}}^{(1-c)} / n^{(1-c)})$.
17. On constate que le prix unitaire du kilowattheure transporté est inversement proportionnel au nombre total de kilowattheures transportés et directement proportionnel à la puissance souscrite, selon une élasticité $(1-c)$. Pour une valeur de c usuellement proche de 0,75, cela signifie que le prix unitaire du kilowattheure transporté augmente approximativement de 2,5 % si la puissance souscrite augmente de 10 %, ou diminue de 2,5 % si le volume d'énergie transporté augmente de 10 %.
18. Pour le consommateur, la formule tarifaire est fortement incitatrice à souscrire le moins de puissance possible, mais à l'utiliser le plus continûment possible en évitant, dans la mesure du possible, de faire fonctionner en même temps toutes ses installations électriques branchées sur un même point de raccordement au réseau, c'est-à-dire à "auto-foisonner" sa consommation.
19. Les pondérations par le biais des coefficients a_2 et b de la part variable et de la part fixe du tarif sont par ailleurs décisives dans la mise en œuvre de la formule tarifaire. Or, le mode de fixation de ces coefficients n'est pas connu et la décision tarifaire de 2005, comme le décret de 2002 pour les précédents tarifs, ne fournissent aucune information sur ce point. De plus, les valeurs données à ces coefficients ont notablement évolué entre TURP 1 et TURP 2, passant par exemple pour a_2 de 19,23 à 13,80 pour le domaine de tension HTB 1.
20. Le Conseil rappelle que, s'agissant du tarif d'accès à une infrastructure essentielle, la transparence de l'ensemble des éléments de calcul de ce tarif est une exigence légale. Il est dès lors nécessaire que les modalités de fixation des différents coefficients mis en œuvre par la formule tarifaire soient rendues publiques et explicitées par le régulateur.
21. Les tarifs TURP 2 se caractérisent ainsi par trois éléments principaux – le paiement par point de connexion, la puissance souscrite, un prix du kilowattheure transporté d'autant plus élevé que le volume d'énergie acheminé est faible – qui sont susceptibles de jouer en défaveur du transport ferroviaire. En effet, la circulation des trains impose au transporteur d'utiliser un grand nombre de points de connexion, de souscrire un niveau de puissance suffisamment élevé pour alimenter ses trains et de ne solliciter cette puissance, forte, que pendant le temps, faible, où un train se trouve dans la zone desservie par le point de connexion.
22. Pour l'UTP, ces particularités du transport ferroviaire au regard des règles tarifaires ont pour conséquence de faire supporter aux opérateurs une part des coûts des réseaux publics proportionnellement plus importante que pour les autres usagers.

23. La SNCF considère ainsi que les règles de TURP 2 l'ont obligée à réserver et à payer une puissance de 3 680 MW en 2006 pour un besoin synchrone de 1 800 MW et sont constitutives d'un surcoût tarifaire évalué à 55 millions d'euros annuels. Dans le cas de la RATP, la puissance totale souscrite auprès de RTE et de EDF-Distribution est de 415 MW pour un besoin de 308 MW, ce qui crée un surcoût que l'entreprise évalue à 3,5 millions d'euros. Keolis indique de son côté que le surcoût pour ses réseaux urbains de Lille et de Lyon est de 64 000 euros.
24. Le niveau de puissance souscrit, le nombre de points de connexion aux réseaux, le respect de l'orientation vers les coûts et les distorsions de concurrence possibles entre les transporteurs, seront successivement appréciés.

a) L'obligation de souscrire un niveau de puissance élevé par rapport aux besoins

25. La règle tarifaire impose à l'utilisateur de souscrire sur une base annuelle la puissance maximale susceptible d'être appelée à au moins un moment pour chacun de ses points de connexion aux réseaux électriques publics (le dépassement de la puissance souscrite donne lieu à une tarification du dépassement significativement pénalisante).
26. L'UTP fait valoir que la puissance nécessaire et le profil de consommation de l'électricité d'un transporteur ferroviaire sont très différents de ceux d'un industriel, alors que ces deux types d'utilisateurs sont assujettis aux mêmes règles tarifaires.
27. Dans le cas d'un transporteur ferroviaire, la puissance maximale réservée en chaque point de connexion doit être au moins égale à la puissance appelée par le train. Mais elle n'est employée que ponctuellement lors du passage d'un train aux points successifs de connexion aux réseaux électriques publics situés au fil de son itinéraire, puis reste inutilisée dans l'attente du train suivant, d'où le qualificatif de "*charge mobile*" donné au train. Le taux d'utilisation de la puissance souscrite est donc faible. Ainsi, malgré le caractère très incitatif du tarif, les contraintes techniques auxquelles une entreprise ferroviaire doit satisfaire s'opposent à la possibilité d'un auto-foisonnement de sa consommation d'électricité.
28. Au contraire, une entreprise industrielle n'a le plus souvent qu'un site unique de consommation et peut s'organiser pour que la puissance effectivement utilisée soit le plus souvent proche de la puissance souscrite.
29. Ce constat demande toutefois à être analysé et chiffré, afin de vérifier la réalité de la situation très spécifique des transporteurs ferroviaires au regard de la tarification de l'usage des réseaux électriques.

▪La répartition de la recette totale de RTE entre part fixe et variable

30. Dans le cas de la SNCF, la part fixe (puissance réservée) apparaît sur-représentée avec 41 % de la facture totale, contre seulement 31 % pour l'ensemble des autres clients de RTE.
31. Une comparaison européenne montre cependant que les tarifs français ne sont pas atypiques quant à la répartition des tarifs de transport de l'électricité entre la part liée à la puissance et la part liée à la consommation.
32. Une étude réalisée par l'Association des Exploitants de Réseaux Publics de Transport d'Électricité en 2006, dans 23 pays souligne l'extrême diversité des règles de tarification et place la France avec une part puissance représentant 37 % de la recette autour de la moyenne européenne de 33 %. La pertinence de la comparaison demande de plus de s'attacher à des situations semblables à celle de la France en termes de superficie et de taille du réseau ferré

national. L'étude montre alors que la part puissance dans les tarifs est nulle en Italie, mais égale à 60 % en Grande-Bretagne et 87 % en Allemagne.

■Le taux d'utilisation de la puissance souscrite

33. Le taux d'utilisation peut être mis en évidence pour les différents secteurs d'activité clients de RTE. Ce taux est égal au rapport entre le volume d'énergie soutiré sur le réseau et la puissance souscrite annualisée.
34. En pratique, RTE et les distributeurs ne connaissent comme interlocuteur pour le paiement des frais de transport de l'électricité que RFF en tant que gestionnaire du réseau ferré national, mais RFF refacture à l'identique ces frais à la SNCF.
35. Le taux de 25 % obtenu par RFF-SNCF est le plus faible de tous les secteurs d'activité et est à comparer avec un taux d'utilisation moyen de 55 %.
36. La catégorie " autres transporteurs ", incluant la RATP, a un taux de 42 %, mais ce résultat peut difficilement être apprécié du fait de l'hétérogénéité de cette catégorie qui recouvre également les oléoducs, les gazoducs et TDF.

Secteur d'activité	Taux d'utilisation en 2006
RFF (SNCF)	0,25
énergie	0,39
autres transporteurs	0,42
tertiaire	0,47
mécanique	0,52
distributeurs	0,57
agriculture	0,60
matériaux	0,66
autres industries	0,66
métallurgie	0,67
papier-carton	0,73
chimie	0,78
Moyenne	0,55

37. Au total et sous les réserves mentionnées, la faible utilisation de la puissance souscrite laisse penser qu'il existe d'une spécificité de l'activité ferroviaire.

■La comparaison des ratios puissance et consommation

38. RTE établit pour chaque secteur d'activité des ratios rapportant la facture annuelle, d'une part, au volume d'énergie soutiré sur son réseau, et, d'autre part, au niveau de puissance souscrit. Ces deux séries de ratio apportent des résultats complémentaires à ceux du taux d'utilisation.
39. RFF-SNCF obtient le ratio du coût unitaire par rapport au volume consommé le plus élevé, ce que l'on pouvait attendre du fait de la structure du tarif qui augmente le prix du kilowattheure transporté lorsque le taux d'utilisation de la puissance souscrite est faible.
40. A l'inverse, le ratio par rapport à la puissance souscrite de RFF est le plus faible, hormis celui du secteur de l'énergie. Le résultat obtenu par RFF est avec 13,9 euros par MW inférieur de 74 % au résultat le plus élevé (secteur des matériaux avec 52,6 euros par MW) ou de 61 % à celui des autres transporteurs (36 euros par MW). Ces chiffres confortent bien l'idée que le total des puissances souscrites par RFF est exceptionnellement élevé.

41. Pour illustrer l'importance de l'effet de la puissance souscrite dans les tarifs, il est éclairant de comparer la situation de RFF-SNCF et celle de la métallurgie. En 2006, les deux activités ont réservé quasiment le même niveau de puissance (respectivement 3 683 et 3 478 MW) et payé des factures très proches (respectivement 111 et 117 millions d'euros), mais elles se distinguent par le niveau très différent de leur consommation (8 040 GWh et 20 318 GWh), si bien que le coût unitaire du GWh consommé varie du simple au double en défaveur du transport ferroviaire.

■La prise en compte du foisonnement par les tarifs

42. RTE fait valoir que, à l'exception des pertes en ligne, les coûts du réseau sont essentiellement des coûts fixes. Il apparaît donc économiquement justifié que la structure tarifaire privilégie le poids de la puissance réservée dans le prix à payer (ce qui semble bien ressortir de la comparaison précédente) et en conséquence, incite le consommateur à minimiser la puissance qu'il demande et à l'utiliser continûment, c'est-à-dire à s'organiser pour obtenir le maximum d'auto-foisonnement.
43. L'auto-foisonnement doit être distingué du foisonnement. Un site de consommation correspond à un point de raccordement au réseau électrique public, pour lequel l'utilisateur a intérêt à optimiser ses tirages afin de limiter la puissance à souscrire, il s'agit de l'auto-foisonnement qui permet à cet usager de réduire sa facture. Parallèlement, il existe à l'échelle du réseau électrique un foisonnement entre les multiples sites de consommation raccordés, qui ne profite qu'à l'exploitant du réseau.
44. L'incitation tarifaire à l'auto-foisonnement pose un problème lorsque ce dernier n'est techniquement pas possible. Tel est le cas du transport ferroviaire. Lorsqu'un train passe par deux points de connexions successifs, la puissance réservée sur chacun d'eux n'est jamais simultanément appelée. Il n'en va autrement que pour les transports ferroviaires en zone urbaine, où les trains se succèdent à bref intervalle.
45. En revanche, le passage du train par les points successifs de raccordement au réseau de RTE se traduit par un foisonnement au bénéfice du réseau électrique public.
46. La question d'une éventuelle discrimination posée par l'application uniforme de la structure tarifaire aux clients de RTE apparaît donc la suivante. Un client fortement auto-foisonnant bénéficie du double avantage d'une faible puissance souscrite et d'un bas prix du kilowattheure transporté. Pour les réseaux électriques publics, il est en revanche coûteux d'avoir des clients dégageant peu de possibilités de foisonnement. Le client faiblement auto-foisonnant présente les caractéristiques inverses.
47. Les tarifs prennent en compte le foisonnement de deux façons.
48. D'une part, la partie variable de la formule tarifaire a pour objet de tenir compte dans la facture du taux d'utilisation par l'utilisateur du niveau de puissance qu'il a réservé.
49. D'autre part, la CRE et RTE ont indiqué en séance que la fixation des tarifs intégrait le foisonnement constaté pour les domaines de moyenne tension (HTB 1 et HTB 2), pour lesquels une zone territoriale appelée "*poche électrique*" peut être définie autour de l'existence d'un point de connexion au réseau 225 000 volts. La connaissance du degré de foisonnement dans une poche électrique permet d'optimiser les investissements nécessaires localement dans le réseau, donc de réduire les coûts fixes pour RTE, et d'ajuster en conséquence la recette attendue pour fixer les tarifs.

50. Selon des données communiquées en séance, RFF n'aurait plusieurs points de connexion que dans environ un quart du nombre total de poches électriques, ce qui limiterait l'importance du foisonnement généré par l'activité ferroviaire au bénéfice des réseaux électriques publics. Pour le régulateur et RTE, le foisonnement apporté par la SNCF serait ainsi convenablement pris en compte par les règles tarifaires actuelles.
51. Cet argument, dont le Conseil n'a eu connaissance que de manière tardive et parcellaire, demanderait évidemment à être approfondi et vérifié.
52. Au total, la question de la pertinence d'une prise en compte par les tarifs du foisonnement statistique moyen, reste ouverte à ce stade de l'analyse. Cette question se pose de façon plus aiguë dans le cas spécifique de RFF-SNCF, puisque le faible taux d'utilisation de sa puissance souscrite offre au réseau une large opportunité de foisonnement.

▪La correction du montant dû par application d'une fonction concave

53. La part variable du tarif facturé pour l'usage des réseaux électriques est déterminée en fonction de la quantité d'électricité acheminée au consommateur par rapport à la puissance souscrite, comme rappelé au paragraphe 15 du présent avis.
54. Cette quantité d'électricité n'est pas cependant prise pour sa valeur brute, mais est corrigée par l'application d'une fonction concave (le terme $b.\tau^c$, de la part variable de la formule tarifaire), destinée à tenir compte des faibles utilisations du réseau. La fonction concave a ainsi pour effet d'augmenter la part variable dans la facture d'un usager, lorsque le volume d'électricité soutiré sur le réseau croît.
55. Mais, comme expliqué ci-dessus, cette fonction concave cherche à répondre à des objectifs contradictoires : inciter à l'auto-foisonnement, et faire bénéficier l'ensemble des utilisateurs du réseau du foisonnement statistique moyen observé.
56. Le respect du libre jeu de la concurrence demande que l'effet incitatif mis en place par les tarifs bénéficie à l'ensemble des usagers se trouvant dans une situation équivalente. A défaut, un avantage ou un désavantage serait créé quant aux conditions d'accès aux réseaux électriques publics : " *Si le principe de non-discrimination tarifaire ne fait pas obstacle à un traitement différent de situations différentes, celui-ci doit reposer sur un système de différenciation objectif, aisément vérifiable et le plus rationnel possible* " (décision [03-D-66](#), *syndicat des professionnels européens de l'automobile*, 23 décembre 2003). Or, comme on l'a vu, les possibilités d'auto-foisonnement et de foisonnement sont différentes selon les usagers.
57. Pour l'UTP, le jeu de la fonction concave pénaliserait les transporteurs ferroviaires, du fait que la diminution de la part variable de la facture obtenue, serait proportionnellement plus limitée lorsque l'utilisation de la puissance souscrite est faible, comme c'est le cas pour RFF-SNCF.
58. Cet argument peut être examiné en rapprochant la croissance du taux d'utilisation avec celle du facteur correcteur, à l'aide d'un exemple de calcul pour une puissance souscrite en tension HTB1.

taux d'utilisation		→	correction appliquée	
taux	variation	facteur correcteur	variation	
0.25	-	16.3	-	
0.30	+ 20 %	18.7	+ 15 %	
0.40	+ 60 %	23.3	+ 43 %	
0.55	+ 120 %	29.7	+ 82 %	

59. Le tableau ci-dessus se lit de la façon suivante : lorsque le taux d'utilisation passe de 0,25 (résultat de RFF) à 0,30 soit une hausse de 20 %, le facteur correcteur passe de 16,3 à 18,7, soit une augmentation de 15 %. L'écart va d'ailleurs croissant puisqu'en atteignant le taux d'utilisation moyen de 55%, on obtient proportionnellement un gain encore plus limité du terme correcteur.
60. Ces résultats permettraient ainsi de souscrire à la conclusion avancée par la SNCF : "*la somme des puissances à souscrire par la SNCF augmente plus vite que ne lui est accordée la réduction de coût pour augmentation d'asynchronisme*".
61. Toutefois, le Conseil n'a pu obtenir du régulateur l'indispensable contre-expertise chiffrée sur le jeu de la fonction concave, qui lui permettrait de prendre parti de manière définitive.

b) Le nombre de points de connexion aux réseaux électriques publics :

62. Les transporteurs ferroviaires sont, techniquement, contraints d'avoir un nombre élevé de points de raccordement aux réseaux électriques publics. Le déplacement d'un train exige de soutirer de l'électricité à intervalles réguliers et répartis sur la totalité du trajet parcouru. La distance maximale entre deux points de raccordement aux réseaux est pour la SNCF de 13 km ou de 50 km, suivant que l'alimentation électrique s'effectue en 1 500 volts continus ou en 25 000 volts alternatifs.
63. Le nombre de points de connexion apparaît ainsi non maîtrisable par l'opérateur ferroviaire. Il va être déterminant pour le montant à payer puisqu'il s'agit aussi de points de facturation, avec le paiement à chacun d'entre eux : de frais de gestion, de frais de comptage, et de la réservation de la puissance maximale susceptible d'être appelée, ne serait-ce qu'une seule fois, en ce point.
64. RFF et la RATP détenaient ainsi 510 des 3 848 points existants pour le raccordement aux réseaux de RTE en octobre 2007 (13 % du total). A cette date, seuls EDF-Distribution et subsidiairement les distributeurs locaux d'électricité en avaient davantage, représentant 60 % du nombre total de points. Pour l'instruction, la SNCF a simulé l'impact tarifaire d'une réduction de moitié du nombre de ses points de connexion aux réseaux. Cela se traduirait par une facture annuelle ramenée de 112 millions à 77 millions d'euros, c'est-à-dire une économie de 31,5 %.
65. Mais diviser par deux le nombre de raccordements aux réseaux supposerait techniquement que la SNCF réalise ses propres lignes de liaison le long des voies ferrées ; une solution que la Deutsche Bahn a semble-t-il retenue. Il ne s'agit certes pas d'inciter la SNCF à construire un nouveau réseau électrique, mais on peut faire l'hypothèse que quelques raccordements économiquement rentables pourraient judicieusement contribuer à diminuer les frais de transport de l'électricité supportés par l'entreprise. Toutefois, cette perspective est rendue incertaine par le litige en cours opposant RTE et la SNCF, et portant sur l'indemnisation de la SNCF pour les 4 000 km de lignes électriques qu'elle a dû apporter à RTE en application de la loi du 9 août 2004.
66. Les tarifs TURP 2 ouvrent aux usagers la possibilité d'un regroupement contractuel (mais non physique) de points de livraison, en contrepartie du paiement d'une redevance qui prend en compte la puissance et la distance en cause. Au niveau microéconomique, regrouper deux sites d'un même client permet à ce client d'augmenter son auto-foisonnement : la puissance souscrite pour les deux sites regroupés sera inférieure à la somme des puissances souscrites pour chacun séparément. L'opération est donc très favorable au client et très défavorable au réseau. C'est pourquoi la redevance de regroupement est calculée de telle sorte qu'elle

équilibre le coût d'une ligne physique de raccordement que le client prendrait entièrement à sa charge. La redevance est donc dissuasive, sauf dans des situations très particulières. Concernant la SNCF, ce regroupement contractuel de points de connexion est inadapté, du fait des distances (13 km ou 50 km selon la tension) séparant deux points de connexion.

67. Parallèlement, les contraintes de l'exploitant des réseaux électriques publics doivent être prises en considération. RTE est confronté à un besoin d'électricité à satisfaire, en un point particulier du territoire déterminé par le consommateur, et à l'investissement à réaliser dans ce but. La puissance demandée par point de connexion doit donc être prise en compte par les tarifs.
68. Sans négliger ces contraintes de RTE, les entreprises ferroviaires apparaissent, en regard des autres usagers, pénalisées par la facturation par point de raccordement aux réseaux, alors que le nombre de ceux-ci est indépendant de leur volonté. Le volume des soutirages aux différents points de connexion entre une voie ferrée et les réseaux électriques est aussi plus prévisible que les soutirages simultanés de plusieurs sites industriels, car la succession des soutirages d'un transporteur ferroviaire correspond à un itinéraire et une circulation de trains qui sont connus.
69. Les distributeurs d'électricité disposent également de nombreux points de raccordement, mais il s'agit dans leur cas d'exercer leur métier consistant à livrer de l'électricité au plus grand nombre possible de consommateurs.
70. Sur ce point, la situation des transporteurs ferroviaires est probablement singulière.

c) Le respect de l'orientation des tarifs vers les coûts

71. Les textes fixent la règle d'une orientation des tarifs vers les coûts de l'exploitant et la mutualisation de ces coûts sur une base nationale (tarification du type " timbre-poste ").
72. L'UTP considère que, dans le cas de la SNCF, la répartition des coûts entre les usagers par le biais des tarifs ne tient pas compte des spécificités de la nature et du volume de sa consommation d'électricité.
73. La consommation de la SNCF se caractérise par le prélèvement d'un faible volume d'électricité en un grand nombre de points implantés sur l'ensemble du territoire national. Cela fait de sa consommation une source de foisonnement pour les réseaux, permettant à RTE de réaliser des économies sur les infrastructures nécessaires à la couverture du territoire.
74. Une étude réalisée en 2003 conjointement avec RTE portant sur deux zones en Haute-Vienne et en Lozère, retenues aux fins d'exemples, concluait ainsi à l'impact négligeable du soutirage de la SNCF pour la configuration du réseau local de RTE.
75. Ces travaux auraient mérité d'être développés par une évaluation des coûts fixes supportés par RTE pour desservir ces deux zones et des recettes tarifaires obtenues par l'exploitant. Ce complément d'étude s'est avéré impossible à réaliser, au motif que RTE n'établissait ses coûts qu'à l'échelle nationale et par domaine de tension dans le but de calculer le tarif unique avec la péréquation nationale demandée par la loi.
76. En séance, les représentants de la CRE et de RTE se sont en revanche référés à la notion de "*poche électrique*", déjà mentionnée, comme outil pour les décisions d'investissement dans le réseau. On pourrait donc en conclure que le critère territorial est employé, au moins en partie, pour la configuration du réseau, ce qui apparaît contradictoire avec l'argument précédent.

77. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil ne s'estime pas en mesure d'apprécier l'argument avancé par la SNCF. En particulier, le Conseil n'est toujours pas éclairé sur le coût supplémentaire pour le réseau d'une alimentation successive de plusieurs points de connexion de même puissance réservée, par rapport à l'alimentation continue de cette puissance sur un seul point.

d) Les distorsions de concurrence aux dépens des transporteurs ferroviaires

78. L'UTP considère que le surcoût induit par les règles TURP 2 a un effet anticoncurrentiel dans la compétition opposant le rail aux autres modes de transport sur les marchés du transport de voyageurs et de fret.
79. Sur le marché intermodal, les entreprises ferroviaires sont en concurrence avec le transport par la route, la voie fluviale ou l'avion, dont les opérateurs consomment d'autres formes d'énergie. Le coût de l'électricité de traction ne représente qu'une dépense d'exploitation parmi d'autres, telles le coût des sillons de circulation sur les voies ferrées nationales ou la fiscalité des différentes énergies. Apprécier les conditions de concurrence entre les différents modes de transport demanderait donc d'examiner l'ensemble de ces éléments, ce que le Conseil n'est pas en état de faire dans le cadre du présent avis. Il note cependant que, si une forte distorsion tarifaire affectait le coût de l'énergie consommée par les transporteurs ferroviaires, la concurrence intermodale s'en trouverait affectée.
80. En revanche, le jeu de la concurrence pourrait être directement atteint si certaines des entreprises en compétition sur le marché du transport ferroviaire bénéficiaient par rapport à d'autres d'un avantage injustifié en matière de coût de leur électricité de traction.
81. Le marché du fret est en concurrence depuis 2006, avec l'offre de nouveaux transporteurs utilisant la traction électrique comme par exemple Veolia-Cargo. Il l'est aussi pour les voyageurs sur les liaisons à grande vitesse France-Allemagne, avec l'arrivée en 2007 de la Deutsche Bahn. La compétition entre transporteurs est de plus appelée à se développer avec l'ouverture à la concurrence du trafic voyageur international prévue pour 2010.
82. Les éléments communiqués par la SNCF et les débats en séance ont montré une différence du coût de l'électricité entre Fret-SNCF et Veolia-Cargo pour une même prestation de transport, imputable au fait que Veolia-Cargo achète son énergie au tarif réglementé de l'électricité.
83. Indépendamment du fait que leur niveau est notablement inférieur au prix de marché, les tarifs réglementés présentent la caractéristique d'un prix unique couvrant la fourniture de l'énergie et son acheminement. Il convient de souligner que les particularités de la facturation des coûts de transport pour les entreprises ferroviaires font que les conséquences de cette facturation séparée pour un transporteur donné sont neutralisées par l'application d'un tarif intégré.
84. Toutefois, la loi du 10 février 2000 maintient les tarifs réglementés et fixe les conditions de sortie de ces tarifs réservées aux entreprises.
85. La séance a également mis en évidence le fait que RFF soit le véritable interlocuteur de RTE et de EDF-Distribution pour le paiement des frais d'acheminement de l'électricité, que RFF refacture dans un second temps à la SNCF et aux autres opérateurs présents sur le réseau ferré national.

86. Les incertitudes sur les modalités précises de refacturation par RFF et la multiplicité des tarifs appliqués, conjuguées à l'augmentation prévisible du nombre de transporteurs avec la libéralisation en cours de l'activité ferroviaire, font que cette question concerne les conditions d'exercice de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire.
87. Le Conseil constate l'insuffisance de l'information disponible en la matière.

3. LA PROPOSITION DE L'UTP DE FACTURER LE TRANSPORT DE L'ELECTRICITE POUR LES ENTREPRISES FERROVIAIRES SUR LA BASE D'UN " MEGAWATT MOBILE "

88. L'UTP propose dans sa saisine d'employer pour la SNCF la notion de " mégawatt mobile " pour la tarification du transport de l'électricité par RTE. Le tarif serait modifié sur les points suivants : le remplacement de la puissance souscrite par la puissance synchrone totale utilisée par la SNCF, le calcul de la facture tous domaines de tension confondus, ainsi qu'une facturation nationale et non plus par point de raccordement. Il en résulterait une diminution de moitié de la facture annuelle totale payée par la SNCF à RTE.
89. La portée de ces modifications conduit à une remise en cause complète des règles de TURP 2 et en font un dispositif proche d'un tarif sur mesure pour la SNCF. A ce stade de l'analyse, une telle solution paraît difficilement conciliable avec l'exigence légale d'un tarif fondé sur la mutualisation géographique des coûts, l'absence de discrimination, ainsi que le droit en vigueur.
90. Le passage à une facturation globale, au lieu de facturer les différents domaines de tension sollicités par l'utilisateur, ne tient pas compte d'une demande de puissance et d'une consommation électrique de la SNCF concentrées sur la tension la plus amont (HTB1). Ce domaine de tension représente 72 % de la puissance réservée par la SNCF. Facturer la puissance tous domaines de tension confondus conduit ainsi à minorer la contribution de la SNCF aux coûts de la partie du réseau la plus dense, remettant à nouveau en cause la mutualisation des coûts.
91. Enfin, les dispositions de la loi de 2000 et de son décret d'application du 26 avril 2001, dans leur interprétation littérale s'opposent en droit à la mise en œuvre de la proposition de l'UTP, car elle revient à créer de nouvelles catégories d'utilisateur à côté des deux reconnus par ces textes : les producteurs et les consommateurs d'électricité.
92. L'ensemble de ces constatations conclut à renvoyer vers les pouvoirs publics et le régulateur sectoriel la question de l'acceptabilité de la proposition de l'UTP du mégawatt mobile au regard du cadre tarifaire, ainsi que celle d'un ajustement éventuel. Cette réserve ne doit pas masquer la nécessité pour les pouvoirs publics et le régulateur de tenir compte des particularités de la SNCF, et à un moindre degré des autres transporteurs ferroviaires, pour la tarification de leur usage des réseaux électriques publics.
93. Par ailleurs, le Conseil constate que le mode spécifique de calcul des frais de transport pour l'application du TARTAM à la SNCF, retenu dans une lettre adressée par le ministre chargé de l'énergie dans une lettre adressée au transporteur et versée au dossier, constitue une évolution dans le sens souhaité par la SNCF. Dans ce cas, le tarif est en effet calculé au plan national et pour l'essentiel sur la base de la puissance moyenne effectivement utilisée par la SNCF.

III. Les questions restées ouvertes à l'issue de la séance

94. Le Conseil considère que les éléments communiqués par les parties et les témoins ne lui permettent pas de se prononcer sur les effets discriminatoires éventuels des tarifs d'accès aux réseaux publics électriques, ainsi que sur le désavantage qui en résulterait pour certains transporteurs ferroviaires dans la concurrence les opposant entre eux et aux autres modes de transport. Il est donc d'avis que la question des coûts pour le réseau de l'alimentation de RFF en courant électrique demande une analyse plus approfondie, tenant compte de la spécificité du transport ferroviaire en matière de foisonnement. Cette analyse est nécessaire à l'étude de la concurrence entre les divers modes de transport.
95. Parallèlement, au moment où le secteur du transport ferroviaire s'ouvre à la concurrence, il apparaît indispensable que RFF explicite selon quelles règles les coûts d'approvisionnement en électricité revenant à chaque transporteur leur sont répercutés.
96. Dans ce contexte, le Conseil considère que les questions suivantes restent ouvertes au vu des informations qui lui ont été communiquées :
- Les taux d'utilisation du réseau RTE demanderaient une analyse plus fine : par client, par durée d'appel, par point de connexion ; en outre, les données propres à la RATP devraient être isolées au sein de la catégorie des " *autres transporteurs* " clients de RTE.
 - La CRE devrait effectuer une contre-expertise, chiffrée et argumentée, des effets de la fonction concave pour les usagers des réseaux ayant un faible taux d'utilisation.
 - Le mode de fixation par les tarifs TURP 2 des valeurs données aux coefficients a_2 , b et c demande à être rendu public.
 - La règle de l'orientation des tarifs vers les coûts imposée par la loi rend nécessaire des travaux de vérification portant sur :
 - ♦ l'explication, par la CRE et RTE, du montant des coûts fixes du réseau, de leur répartition par niveaux de tension et de leur prise en compte dans les tarifs ;
 - ♦ la finalité et l'usage fait de la notion de " poches électriques ", qui appellent des précisions, quant à son emploi pour les décisions d'investissement dans le réseau et pour la prise en compte par les tarifs du foisonnement des usagers d'une poche donnée.
 - Enfin, les modalités de refacturation par RFF du coût de l'électricité de traction (énergie et acheminement) à la SNCF et aux autres transporteurs circulant sur le réseau ferré national (Veolia-Cargo et les ICE de la Deutsche Bahn) devraient être rendues publiques par RFF.
97. Le Conseil souhaite vivement que l'examen du nouveau tarif de transport, dit " TURP 3 ", qui se déroulera tout au long de l'année 2008, soit l'occasion d'apporter une réponse à ces questions.

Délibéré sur le rapport oral de M. Debrock, par M. Nasse, Vice-Président, président de séance, Mme Mader-Saussaye, Mme Pinot et M. Bidaud, Membres.

Le Rapporteur général,
Thierry Dahan

Le Vice-Président,
Philippe Nasse