



**Avis n° 18-A-06 du 7 mai 2018**  
**concernant un projet de décret modifiant le décret n° 97-446 relatif**  
**aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au**  
**profit de SNCF Réseau et le décret n° 2003-194 relatif à l'utilisation**  
**du réseau ferroviaire**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 28 février 2018 sous le numéro 18/0014 A, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un 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 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

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

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

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

Vu l'avis de l'ARAFER n° 2018-010 du 19 février 2018 portant 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 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint entendu lors de la séance du 4 mai 2018, le commissaire du Gouvernement ayant été régulièrement convoqué ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

## **I. Contexte de la saisine**

1. L'Autorité de la concurrence est saisie d'un 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.
2. Les documents accompagnant la saisine indiquent que ces modifications sont justifiées par la mise en cohérence de ces deux décrets, par la mise en conformité avec le droit européen et par la mise en place d'une nouvelle tarification pour l'horaire de service de SNCF Réseau 2019.
3. Le décret de 1997 avait fait l'objet avant son adoption de l'avis n° [97-A-09](#) du Conseil de la concurrence du 26 mars 1997. Le Conseil s'était de nouveau prononcé sur ce décret à l'occasion de sa révision en 2008 dans un avis n° [08-A-18](#) du 13 octobre 2008. Dans le cadre de cette analyse, antérieure à la création de l'ARAF puis de l'ARAFER, le Conseil s'était principalement attaché à la question de l'efficacité économique des tarifs d'accès aux sillons pour s'assurer que l'ensemble des coûts d'exploitation du réseau ferré national était couvert par RFF. Il y rappelait les quatre principes directeurs suivants :
  - recenser tous les coûts et toutes les subventions ;
  - tarifier les coûts variables par sillon et au prorata de leur utilisation ;
  - tarifier les coûts fixes forfaitairement (cas des activités hors concurrence) ou linéairement en tenant compte de la capacité de paiement du client final (cas des activités ouvertes à la concurrence) et ;
  - séparer la construction du « tarif économique » de la subvention publique de ce tarif.
4. Le décret n° 2015-2040 du 20 août 2015 modifiant le décret de 2003 susvisé n'avait pas fait l'objet d'une consultation de l'Autorité, qui ne s'est donc plus prononcée directement sur ce texte depuis son avis n° [11-A-15](#) du 29 septembre 2011, qui portait notamment sur des sujets liés aux redevances en gares de voyageurs et sur la tarification des infrastructures de service du réseau national.
5. Les modifications de ces décrets font l'objet d'un contrôle par l'ARAF devenue l'ARAFER. Elle a notamment rendu, sur les décrets concernés, un avis n° 2018-010 du 19 février 2018. Elle doit par ailleurs rendre prochainement son avis sur l'horaire de service 2019.

## **II. Analyse du décret objet du présent avis**

6. Les principes régissant l'accès non discriminatoire au réseau, et sa tarification, ont déjà été énoncés à de multiples reprises dans les avis de l'Autorité et sont notamment synthétisés dans l'avis n° 13-A-14 sur la loi portant réforme ferroviaire, en ce qu'il étudie :
  - le risque général d'accès discriminatoire au réseau (paragraphes 46 à 49) ;
  - l'impératif de transparence dans l'accès aux capacités ferroviaires pour garantir l'exercice effectif de la concurrence (paragraphes 68 et 69 en ce qui concerne spécifiquement les tarifs d'accès) ;

- l'impartialité et la neutralité du gestionnaire d'infrastructures y compris pour la fixation des redevances d'accès (paragraphes 72 à 81) et ;
  - la nécessité d'un régulateur fort disposant de pouvoirs ex ante contraignants (paragraphes 94 à 96) et notamment l'importance de l'avis conforme de l'ARAFER en matière de redevances d'accès (paragraphe 300).
7. L'ensemble de ces rappels fixe le cadre d'une analyse de la tarification d'accès qui est encore applicable à l'heure actuelle.
  8. À cet égard, la garantie d'une tarification objective, transparente et non discriminatoire est l'objet même de l'avis conforme que doit rendre l'ARAFER en matière de redevances d'accès (article L. 2133-5 du code des transports), ce qui rend nécessaire son maintien. La tarification fait également l'objet d'un contrôle annuel avec l'avis motivé que l'ARAFER rend sur le Document de Référence du Réseau, qui contient la déclinaison pratique des principes mise en œuvre pour la tarification d'accès (article L. 2133-6 du code des transports). Enfin, le contrat de performance pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Réseau fait l'objet d'un avis de l'ARAFER, 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 (article L. 2111-10 du code des transports).
  9. L'existence de ces pouvoirs de l'ARAFER limite les besoins d'une intervention de l'Autorité de la concurrence sur des sujets précis de tarification, sauf à identifier dans les textes soumis à son examen des manquements aux principes énoncés aux paragraphes 3 et 6 de nature à créer des distorsions de concurrence sur les marchés concernés. Elle se bornera donc aux remarques d'ordre général suivantes.

#### **A. SUR LES ÉVOLUTIONS PROCHAINES DU CADRE NORMATIF**

10. Un projet de loi portant nouveau pacte ferroviaire est actuellement en cours de discussion au Parlement. Au jour de l'adoption du présent avis, ce projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et est en discussion au Sénat. Son contenu est donc susceptible d'évoluer.
11. En l'état, il comporte notamment, à son article 1<sup>er</sup> bis, des modifications de l'article L. 2111-25 du code des transports, sur le fondement duquel est pris le projet de décret à l'examen.
12. Il comporte également, à ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 5, 5 bis et 7, une habilitation du gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures pour, respectivement, améliorer le fonctionnement du groupe public ferroviaire dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire, assurer la transposition de directives, assurer la continuité et améliorer la qualité, l'efficacité et la performance des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et en assurer l'ouverture à la concurrence, adapter le fonctionnement du système ferroviaire, favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs dans un délai déterminé, harmoniser l'état du droit et assurer la cohérence des textes.
13. Le contenu exact de la loi et des ordonnances qui lui succéderont pourraient avoir une répercussion sur le fonctionnement concurrentiel des marchés concernés et, par extension, sur l'influence des règles de tarification de l'accès au réseau sur ces marchés.

14. Dans ces conditions, la pertinence des analyses de l'Autorité dans le présent avis est nécessairement tributaire des réformes annoncées. Le cas échéant, elle pourrait être amenée à faire des remarques générales relatives aux règles de tarification à l'occasion d'un avis sur les projets d'ordonnance.

## **B. DEUX OBSERVATIONS PONCTUELLES**

### **1. SUR LA NOTION DE SOUTENABILITÉ**

15. Pour l'essentiel, le texte du projet de décret, comme celui du précédent décret de 2015, reprend parfois, au mot près, les dispositions de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. Les principes généraux de la tarification n'appellent donc pas d'observations
16. L'article 32 de la directive prévoit des exceptions au principe général de la tarification au coût directement imputable, fixé par l'article 31, et autorise la perception de « *majorations* » sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires « *afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête* ». Le texte de la directive mentionne donc la situation d'un marché et n'utilise pas le terme soutenable.
17. Cette possibilité d'instaurer des majorations tarifaires est reprise, dans les mêmes termes, au 1<sup>o</sup> de l'article 31 du décret de 2003 susvisé, tel que modifié en 2015 : « *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* ». La possibilité de percevoir ces majorations est ainsi soumise à un test économique qui consisterait à déterminer si le tarif est « *soutenable* » par le segment de marché concerné.
18. Le terme de « *soutenable* » est présenté comme synonyme de la périphrase « *si le marché s'y prête* ». Ce choix se comprend pour le cas général de la « *redevance de marché* », mentionnée au 7<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret, mais est discutable en ce qui concerne la « *redevance d'accès* » mentionnée au 6<sup>o</sup> du même article. Celle-ci ne concerne, en effet, pas un tarif payé par une entreprise ferroviaire pour l'utilisation du réseau, mais le prix payé par les régions et le Syndicat des transports d'Ile-de-France, en tant qu'autorités organisatrices d'un service public de transport ferroviaire, pour la mise à disposition de capacités d'infrastructures par SNCF Réseau. La question de savoir si « *le marché se prête* » au paiement de cette redevance d'accès par un service public n'est donc pas pertinente.
19. Il en va de même pour la redevance de marché lorsqu'elle s'applique à des activités de transport de voyageurs conventionnées, situation mentionnée au dernier paragraphe du 7<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret. Cette redevance ne vise alors pas des opérateurs en concurrence sur un marché, mais un opérateur unique assurant une prestation assortie d'obligations de service public et pour laquelle il bénéficie d'une subvention. Là encore, il serait plus judicieux de considérer que la notion de soutenabilité n'est pas forcément pertinente.
20. Le projet de décret tente de contourner cette difficulté en écrivant que, dans de tel cas, la majoration tarifaire est « *réputée soutenable* ». Cette solution n'est néanmoins pas satisfaisante car elle donne l'impression d'instaurer par décret une présomption de soutenabilité et de priver ainsi l'ARAFER de son pouvoir d'appréciation de la capacité du marché concerné à supporter une majoration tarifaire. Il serait plus exact et plus clair d'écrire

dans le décret que, dans les cas précités, la question de la soutenabilité par le marché n'est pas pertinente. À défaut d'une formulation satisfaisante, le mieux serait de ne rien écrire.

21. L'Autorité recommande donc de supprimer, au 6° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret, les mots « *réputée soutenable* » visant la redevance d'accès pour l'exécution des services publics de transport de voyageurs assurés en exécution d'un contrat conclu par une autorité organisatrice de transports et la dernière phrase du dernier paragraphe du 7° visant la redevance de marché dans le cas des activités de transport de voyageurs conventionnées.

## 2. SUR LE FRET

22. L'article 3 du projet de décret prévoit que « *la redevance de circulation des activités de transport de fret ferroviaire pour l'horaire de service 2019 peut être fixée par SNCF Réseau à un niveau inférieur au coût directement imputable, la différence étant dans ce cas prise en charge par l'État* ».
23. Il s'agit donc d'une disposition dérogatoire et transitoire, qui est implicitement appelée à disparaître puisqu'elle ne porte que sur l'année 2019.
24. Toutefois, eu égard à la situation générale du marché du fret, on ne peut exclure que la difficulté économique persiste et que la disposition transitoire prenne un caractère plus durable. Dans une telle hypothèse, l'Autorité est d'avis qu'une réflexion devrait être engagée sur le mode de compensation pérenne de la sous-tarification de la redevance de circulation des entreprises de fret.

Délibéré sur le rapport oral de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, vice-président, président de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard et Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidentes.

La secrétaire de séance,  
Claire Villeval

Le président de séance,  
Thierry Dahan