



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Inspection générale
des Finances**

N°2007-M-059-01

**Conseil général
des ponts et chaussées**

N°005215-01

NOTE

sur

la tarification de l'infrastructure ferroviaire

Conclusions de la mission commune IGF/CGPC

Établie par

Noël de SAINT-PULGENT
Inspecteur général
des Finances

Chantal LECOMTE
Inspectrice générale
de l'équipement

Jean-Noël CHAPULUT
Ingénieur général des Ponts
et Chaussées

Mission demandée par les ministres par lettre du 14 mai 2007. La présente note a été rédigée avec l'appui de MM. Philippe Peyronnet et Emmanuel Raoul (CGPC), ainsi que de M. Julien Dehornoy (DGTPE) qui a aussi réalisé un rapport détaillé.

- JUILLET 2007 -

La lettre de mission fixe clairement le cadre des réflexions qui se concluent par la présente note :

« Depuis la création de RFF en 1997, la tarification d'infrastructure ferroviaire a considérablement évolué tant dans ses principes que dans ses volumes [Elle est passée de 0,9 milliards d'euros à cette date, à 2,3 milliards en 2005]. Les dernières orientations ont été fixées en 2003 avec la programmation pluriannuelle 2004-2008. Cette évolution a permis d'enregistrer de réels progrès. Une évaluation des résultats obtenus et la détermination de perspectives claires sont désormais nécessaires afin de marquer une étape importante de la réforme du secteur ferroviaire. (...)

*Votre mission doit aboutir d'une part à la formulation de propositions concrètes en termes d'évolution de la tarification sur une base pluriannuelle (par exemple pour la période 2009-2013), en explicitant des scénarios chiffrés et leur implication pour les différents acteurs, et d'autre part à proposer des **pistes de réformes institutionnelles** permettant d'améliorer l'efficacité des investissements et de l'utilisation des infrastructures ferroviaires. »*

A. Enjeux d'une réforme de la tarification

Trois motifs majeurs justifient aujourd'hui une réforme de la tarification :

1. Depuis l'origine, RFF éprouve des difficultés structurelles pour financer l'entretien et l'exploitation du réseau. L'audit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, appelé souvent rapport Rivier, a conduit l'Etat, RFF et la SNCF à convenir d'une forte augmentation des dépenses, de l'ordre de 600 millions d'euros d'ici 2010. Un montant de 800 millions supplémentaires d'ici 2015 est prévisible, portant la hausse des dépenses en 2015 à 1,4 milliards par rapport à 2005 en euros courants. Cette perspective nouvelle oblige à repenser fondamentalement le financement de RFF. Après 2015, le rythme des dépenses de RFF devrait retrouver une évolution plus tendancielle.

2. Les signaux économiques donnés par la tarification sont souvent inadaptés: ainsi les péages payés par le transport de fret sont très sensiblement inférieurs aux charges variables directes que ces circulations provoquent ; autre exemple, le DRAG tient mal compte des phénomènes de capacité des réseaux.

3. La concurrence pour les transports de voyageurs va être introduite à partir de janvier 2010. Cette concurrence peut, sauf facteur correctif, avoir un impact de plusieurs centaines de millions sur les marges du transporteur historique et compromettre la péréquation interne géographique et entre activités qu'il effectue volontairement et mettre en cause les modalités d'évolution de la tarification des infrastructures. Certes, on peut penser que la possibilité donnée à des entreprises de faire concurrence à l'opérateur en matière de transport de voyageurs n'aura de conséquences que faibles ou surtout progressives dans le temps. Au-delà du fait que les prévisions sont en la matière fragiles, le fait qu'une tarification soit robuste de ce point de vue est de toute manière un test de fiabilité.

Le barème, et les tarifications spécifiques correspondant aux investissements récents, ne sont plus adaptés à ce nouvel environnement. Les solutions à mettre en oeuvre doivent être compréhensibles et acceptables par les acteurs du système ferroviaire.

B. Les conditions d'une proposition

Il nous appartient de proposer des solutions cohérentes pour permettre aux décideurs politiques d'avoir des éléments chiffrés préparatoires à la décision. La contrainte absolue est de couvrir les dépenses vraisemblables par des ressources clairement définies. La contribution actuelle des activités au financement des dépenses du gestionnaire d'infrastructures est très inégale.

Figure 1 : coûts et recettes par activité en 2005

<i>M€ 2005</i>	TGV	IdF	Corail	Fret	TER	Div¹	Ensemble
trains.km	116	56	69	120	159	23	543
redevances	944	529	163	159	468	22	2 285
coûts variables	314	155	186	467	279	49	1 450
coûts fixes	256	163	273	544	878	204	2 319
coût moyen	570	318	460	1 011	1 157	253	3 769
coût du capital							1 250
coût total							5 019

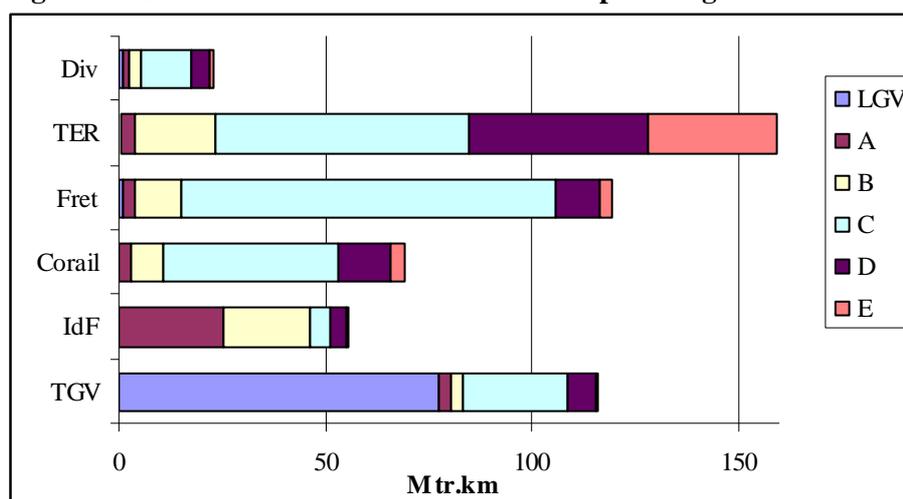
Les mêmes données ventilées par catégorie de voie RFF et non plus par activité (et qui sont à la base des chiffres de la figure précédente) montrent également une hétérogénéité du taux de couverture des coûts par les redevances, avec des redevances supérieures aux coûts moyens pour les seules LGV et catégorie A :

Figure 2 : coûts et recettes par catégorie de voie RFF en 2005

<i>M€ 2005</i>	LGV	A	B	C	D	E	Ensemble
trains.km	80	39	66	237	82	39	543
redevances	847	510	268	469	130	61	2 285
coût variable	216	147	138	661	210	79	1 450
coût fixe	119	132	198	710	569	589	2 318
coût moyen	335	279	336	1 372	779	668	3 768

La figure suivante permet de comprendre le passage de la ventilation des coûts et recettes par activité à celle par catégorie de voie, les diverses activités ayant des profils d'utilisation des catégories de voies spécifiques :

Figure 3 : Circulations des différentes activités par catégorie de voie RFF



¹ Cette catégorie regroupe des retours à vide (TGV, fret...), des locomotives fret, les trains de chantier et de triage ; compte tenu de son importance, elle mériterait une analyse complémentaire.

C. La structure du barème

La répartition actuelle du péage en 4 termes (droit d'accès, droit de circulation, droit de réservation, droit d'arrêt en gares) est remplacée par une nouvelle décomposition fondée sur la couverture des charges du gestionnaire d'infrastructures :

- d'abord, les charges directement liées aux circulations,
- ensuite les autres charges récurrentes, dites charges fixes, dont la répartition entre activités et circulations est plus complexe;
- enfin, jusqu'au niveau de couverture fixé par l'État, les autres charges, notamment tout ou partie de l'amortissement du capital, seront couvertes par un droit majoré.

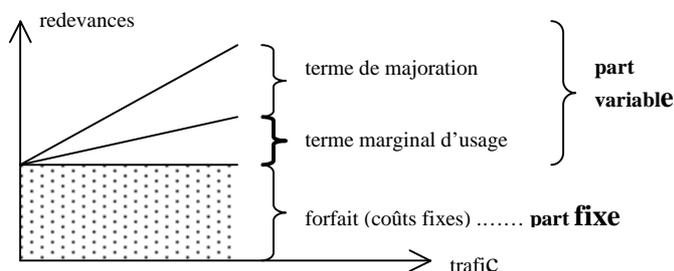
Un grand principe est que la circulation d'un train sur une section de voie déterminée entraîne, sauf exception, le paiement du même montant supplémentaire quel que soit son secteur d'activité. Deux exceptions sont actuellement envisagées : le fret, dont les péages actuels sont trop inférieurs aux coûts, et les majorations en gare dont le niveau pourrait être différent pour les TGV et les trains régionaux.

Le droit majoré repose sur l'article 8.1 de la directive qui prévoit une possibilité de majorations qui doivent être fondées sur des principes non discriminatoires et qui doivent être compatibles avec les marchés impactés. Les relèvements de barème proposés portent d'abord sur des tronçons où l'élasticité de la demande des voyageurs aux prix semble plus faible et où les capacités des lignes sont très utilisées.²

Le souci de mettre en place un dispositif incitatif à plus d'efficacité conduit à distinguer deux types d'activités ferroviaires : les **activités à vocation concurrentielle** (TGV, fret), potentiellement soumises à concurrence dans le marché, et les **activités conventionnées** (TER, IdF et, à terme, Corail), potentiellement soumises à concurrence pour le marché³. La réflexion économique suggère de distinguer ces deux cas, en particulier dans les logiques de recouvrement des coûts fixes :

- dans le cas des activités conventionnées, une **tarification binôme** est l'outil le plus adapté et le plus incitatif pour couvrir ces coûts, permettant ainsi aux autorités organisatrices de faire la différence entre le coût d'une circulation marginale sur une ligne et celui du maintien de cette ligne ;
- dans le cas des activités à vocation concurrentielle, le gestionnaire d'infrastructure ne pouvant pas contracter avec une autorité organisatrice, la tarification ne peut pas comporter de terme fixe d'usage : les montants correspondants des circulations TGV sur lignes classiques et nouvelles sont globalisés et imputés au train.km sur les seules lignes nouvelles.

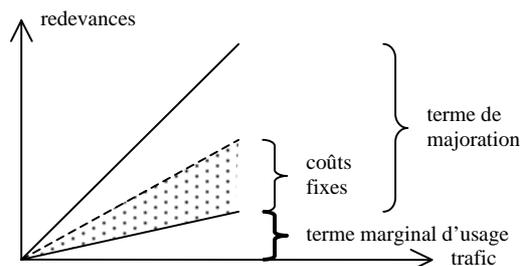
Figure 4 : Tarification binôme (TER, Transilien, Corail)



² Même si, formellement, le marché des sillons ferroviaires n'étant pas concurrentiel, l'approche Ramsey Boiteux habituelle ne peut s'appliquer en l'état, ces majorations peuvent s'inspirer de cette approche en concernant particulièrement les zones et les heures les plus parcourues.

³ La section D sur le fond de péréquation explique que le financement des relations nationales d'aménagement du territoire est fragile car il repose uniquement sur la péréquation transporteur (les excédents des TGV servent à financer les déficits des Corail). A terme, un conventionnement est inévitable pour assurer la pérennité de ces relations

Figure 5 : Tarification des TGV (le terme de majoration inclut leur contribution aux coûts fixes)



La tarification proposée est donc composée de trois termes :

1. Un terme relatif aux charges variables : le droit de circulation (DC)

Inspiré de l'actuel droit de circulation, le nouveau droit de circulation (DC) a pour objectif la couverture des coûts variables, en s'assurant que chaque circulation partout sur le réseau couvre au moins sa part de coût variable. Ce droit est relativement uniforme sur le réseau, avec néanmoins deux cas particuliers :

- **sur la catégorie tarifaire E**, qui correspond globalement aux lignes UIC 7 à 9 et sur lesquelles on n'effectue pas de provision pour régénération ;
- **pour le fret**, dont la capacité contributive est faible aujourd'hui et où un système de péage virtuel viendrait contribuer pendant quelques années au paiement de son droit de circulation : compte tenu du niveau actuel très réduit des péages acquittés par le fret, il est proposé que l'État complète le versement du fret par un péage virtuel destiné à disparaître au fur et à mesure de la montée du DC payé par le fret, accompagnant le redressement de cette activité et supposant une amélioration de la qualité des sillons fournis.

Le niveau cible du DC serait de l'ordre de 2,5€/trkm, sauf pour la catégorie E où il serait de 2€/tr.km et pour le fret où il reste à déterminer son niveau optimal.

La théorie économique voudrait que soient incluses dans la tarification des charges liées au trafic la couverture des coûts externes. Ainsi, une partie du trafic fret, effectué avec des locomotives diesel, induit des pollutions et émet des gaz à effet de serre. Mais comme on l'a vu plus haut, le transport de fret ne sera pas en état de couvrir ses charges variables avant de nombreuses années. Les coûts liés à la congestion devraient aussi être inclus dans ce terme de tarification. Mais l'organisation du transport ferroviaire rend pratiquement impossible de calculer la gêne provoquée aux autres circulations par un train supplémentaire. C'est pour cette raison que cette notion de capacité limitée est prise en compte dans le troisième terme de la tarification présenté plus loin.

2. Un terme relatif aux charges fixes

a) Un droit d'entrée (DE) pour les activités conventionnées : TER, Ile de France, Corail et certains TGV

Le droit d'entrée est un **forfait** payé pour les seules activités conventionnées et par leurs autorités organisatrices (AO) afin de couvrir leurs coûts fixes. Le calcul des coûts fixes tient compte d'un taux kilométrique constant par catégorie tarifaire (par exemple 455 k€/an pour un kilomètre en catégorie A) et de la décomposition par activité des trafics circulant sur chacune des 1600 sections élémentaires du réseau. Sur chaque section, les coûts sont affectés aux différentes activités en proportion du nombre de trains circulant. Le principe est d'affecter l'ensemble des charges fixes à chaque activité conventionnée en fonction de ses circulations.

Le forfait pourrait faire l'objet d'un contrat pluriannuel entre les AO et RFF contenant des engagements de qualité. Le montant du forfait est compensé à l'AO (hors Ile de France qui acquitte déjà ses charges fixes) par l'Etat sous forme de dotation globale de décentralisation (DGD) l'année de mise en place de la réforme. En cas de modification substantielle de l'utilisation de l'infrastructure (fermeture de ligne par exemple), le forfait est diminué du montant correspondant aux coûts fixes de la ligne concernée alors que la DGD est par essence constante. Ce système fournit donc une incitation claire aux régions en termes de rationalisation du réseau.

Dans le cas des Corail conventionnés, ce serait l'État qui verserait à RFF le droit d'entrée.

b) Les charges fixes des activités concurrentielles ou à vocation concurrentielle : la plupart des TGV et le fret

Le montant correspondant de droit d'entrée qu'auraient dû acquitter les TGV et le fret est assuré de la manière suivante

- **pour le fret**, par une contribution de l'État correspondant aux coûts fixes qui s'ajoute au péage virtuel défini dans la partie précédente sur les charges variables ;
- **pour les TGV**, par un terme complémentaire au DM acquitté sur les seules LGV, incluant ainsi les coûts fixes, y compris sur la partie du réseau classique circulé ; ce terme complémentaire pourrait aussi au moment de la mise au point du barème, par souci de simplicité, être intégré au droit majoré acquitté par les TGV sur LGV.

3. Un terme de majoration : le droit majoré (DM)

Comme il a été dit au début de la présentation de la structure du barème, le droit majoré (DM) est fondé sur l'article 8.1 de la directive et s'applique aux circulations où la demande des voyageurs est la moins sensible aux prix et sur les tronçons où la capacité est la plus utilisée. **Il permet de supprimer le DRAG** qui s'est notablement écarté de sa définition de départ et dont les défauts sont bien connus. Le DM est décomposé en deux parties, pour une prise en compte efficace de l'intensité de la demande de sillons :

- un **droit majoré en ligne (DM1)**, à structure additive et qui, à l'image de l'actuel DRS, est modulé pour tenir compte du niveau d'utilisation des capacités : en fonction de la voie (catégorie tarifaire), de l'heure ;
- un **droit majoré en gare (DM2)**, dont le périmètre est limité à une dizaine au moins de gares congestionnées, afin de tenir compte d'une forte intensité de la demande. Ce droit pourrait être élevé pour les TGV et plus faible pour les autres circulations. Il pourrait être modulé entre les heures de pointe et les heures creuses.

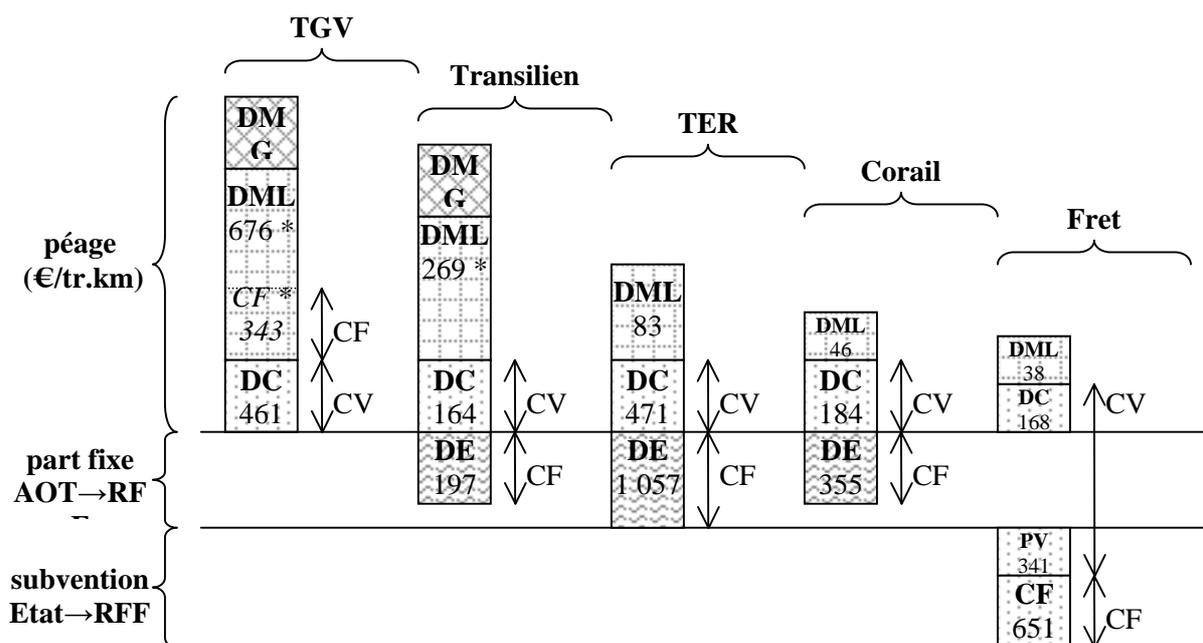
A l'instar du DRS actuel, le DM1 concernerait essentiellement les trafics TGV et Transilien, qui utilisent des infrastructures très recherchées, les trafics TER et fret n'en acquittant qu'un volume modéré. Ce droit majoré donnerait un signal fort aux utilisateurs de l'infrastructure sur la valeur relative de l'infrastructure suivant les lieux et les périodes. Le DM2 permettrait notamment de différencier fortement le péage entre les TGV radiaux et jonction.

Au-delà du droit majoré en gares (DM2), un nouvel entrant dans le transport de voyageur devra acquitter à la SNCF un droit pour l'utilisation de la facilité essentielle des gares. C'est d'ailleurs déjà le cas pour les Régions dans le cadre des conventions TER. Or il s'agit de charges d'infrastructures et les quelques données que nous avons pu recueillir montrent qu'elles sont importantes par rapport aux péages (plusieurs centaines de millions d'euros). Il conviendrait donc de les prendre en compte dans les analyses futures pour s'assurer d'une cohérence dans les signaux économiques donnés. Cela fait partie de la mission du régulateur du réseau.

D'autres modulations des droits de circulation ont été envisagées en particulier en fonction du poids des trains (ceux de fret sont plus lourds que la moyenne, alors que les TER sont plus légers) ou selon qu'il s'agit d'unités simples ou multiples, ou encore selon que les liaisons sont radiales ou transversales (ces dernières bénéficient déjà de l'absence de droit majoré en gare et, pour certaines, d'une contribution du fonds de péréquation) : ces questions pourront être approfondies ultérieurement, ne faisant pas partie du cœur du dispositif proposé.

La figure 6 illustre sur l'année 2010 ce que pourrait donner une application de la réforme proposée :

Figure 6 : Péages, droits fixes et contributions de l'État à RFF par activité en 2010



Des contributions de l'État clarifiées (millions d'euros 2010)

Dont : Dont :

Les contributions de l'Etat ne se limitent plus à des versements directs à RFF dont la contrepartie est mal connue. Un des apports significatifs du dispositif proposé permet d'identifier clairement les contreparties des contributions de l'État. Ces dernières sont structurées autour de trois modes d'intervention (tous les chiffres concernent 2010) :

- une augmentation de la DGD versée aux régions, en contrepartie de la facturation du droit d'entrée forfaitaire couvrant les coûts fixes. Cette DGD supplémentaire ne concerne que les régions de Province, l'Ile-de-France s'acquittant déjà de ses coûts fixes (197 M€) ; il s'agit en fait d'un changement de circuit de dotations aujourd'hui directes de l'État à RFF, à coût nul pour les finances publiques ;

Des contributions de l'État clarifiées (millions d'euros 2010)		Dont :	Dont :
- des contributions ciblées versées à RFF :	1 346		
o une compensation des coûts fixes des trains Corail,		355	
o une contribution au fret		991	
▪ incluant ses coûts fixes			651
▪ et le péage virtuel ;			341
- un solde (frais financiers d'une dette correspondant à des déficits d'exploitation passés et dépenses diverses restant à ventiler fig. 1).	325		

Les ressources totales de RFF sont alors articulées entre :	5 930		
- des péages (droit de circulation et droit majoré),	3 005		
- des forfaits payés par les AO :	1 609		
o régions de Province		1 057	
o Ile-de-France,		197	
o État pour les coûts fixes des Corail		355	
- des contributions	1 316		
o contribution au fret		991	
o un solde		325	

D. Le fonds de péréquation.

Aujourd'hui, la SNCF en situation de monopole sur le marché des voyageurs, assure un ensemble de péréquations internes estimé autour de 250 M€ par an : Corail déficitaires, peut-être certaines liaisons TGV (exemple de certaines liaisons dans le cadre du TGV Est). Ces péréquations sont financées par les excédents sur l'activité TGV.

Demain, l'arrivée de concurrents sur ce marché va remettre en cause les segments les plus profitables par un écrémage par les nouveaux entrants : autres opérateurs historiques, entreprises de transport présentes dans d'autres modes comme le routier et l'aérien. Les péréquations assurées aujourd'hui par la SNCF constitueraient alors une charge que ne supporteraient pas ses concurrents, au moment où ces derniers viendraient réduire ses marges.

Il est donc proposé de mettre en place un fonds de péréquation des activités ferroviaires qui, à l'image du FIATA, financerait ces activités déficitaires grâce à un prélèvement sur le prix des billets TGV. Plus précisément, le principe serait de définir des règles d'éligibilité des lignes à ce fond dans la loi qui l'instituerait (comme dans le cas du FIATA), plaçant ainsi ces lignes dans le même cas que celui des activités conventionnées, avec une tarification binôme. L'autorité organisatrice serait dans ce cas le comité de gestion du fonds. La mise en place de ce fonds donnerait également une souplesse supplémentaire pour la fixation des péages.

Les problèmes posés pourraient être plus lourds que pour le FIATA et dépasser les 200 M€, soit un prélèvement d'environ 5% sur le prix des billets TGV. La mise au point du dispositif, dont la préparation demande une forte concertation puis un texte législatif et enfin des conditions de mise en œuvre qui soulèveront de nombreuses difficultés, reste à effectuer. Il faut noter qu'en France, les transports de voyageurs (fer et air) bénéficient du taux réduit de TVA de 5,5%, au contraire par exemple de l'Allemagne.

E. Les scénarios

L'action publique dans le domaine ferroviaire est guidée par trois impératifs qu'il est difficile de concilier simultanément : la nécessité de financer la pérennité du réseau, la contrainte budgétaire de l'Etat et la volonté de limiter le coût du transport pour le consommateur. Plutôt que de définir un optimum contestable entre ces objectifs, on propose trois scénarios, relâchant chacun une des trois contraintes évoquées ; Ces trois scénarios intègrent des hypothèses volontaristes de gains de productivité du gestionnaire d'infrastructure (RFF et gestionnaire d'infrastructures délégué).

Les principales hypothèses retenues (dans un objectif d'illustration et non de prévision ou de prescription) sont un taux de croissance annuel moyen des trafics de 0,5% pour les TGV et les Transiliens, de 2% pour les TER, de -2% pour les Corail et de stabilité pour le fret, une stabilité des dépenses d'entretien, un inflateur de régénération de 2,4%, un taux d'intérêt de long terme de 5%, une inflation de 1,7%, le volume des travaux de maintenance étant conformes aux orientations du plan d'action RFF-SNCF après 2010.

- **scénario A** : les besoins croissants du réseau sont financés par une augmentation des redevances et des contributions publiques stables ;

Dans ce scénario, les dotations (Fonds de péréquation et Etat) qui couvrent les besoins de RFF restent stables. Pour cela, les péages croissent en moyenne plus que l'inflation et le trafic, notamment ceux des TGV dans le prolongement des tendances actuelles. Les forfaits correspondent aux coûts fixes des activités conventionnées et sont donc indépendants du niveau de tarification des TGV.

Figure 7 : prévisions de recettes de RFF dans le scénario A

<i>Scénario A (M€)</i>	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
péages	2 285	3 005	3 147	3 293	3 442	3 594	3 749
forfaits	-	1 609	1 676	1 761	1 886	1 976	1 988
dotations	2 738	1 316	1 281	1 257	1 257	1 236	1 175
Σ	5 023	5 930	6 104	6 310	6 585	6 805	6 912
→ dont Etat (yc DGD)	2 738	2 728	2 753	2 806	2 919	2 979	2 931

- **scénario B** : les besoins croissants du réseau sont financés par des augmentations limitées des redevances et une hausse des contributions publiques ;

La croissance des péages est ici limitée au rythme de l'inflation et du trafic. Les forfaits sont inchangés et il faut donc faire un appel aux ressources publiques pour financer la hausse des coûts d'infrastructure entre 2010 et 2015.

Figure 9 : prévisions de recettes de RFF dans le scénario B

<i>Scénario B (M€)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
péages	3 005	3 087	3 172	3 258	3 346	3 436
forfaits	1 609	1 676	1 761	1 886	1 976	1 988
dotations	1 316	1 341	1 378	1 441	1 484	1 489
Σ	5 930	6 104	6 310	6 585	6 805	6 912
→ dont Etat (yc DGD)	2 728	2 813	2 927	3 103	3 227	3 244

- **scénario C** : la hausse limitée des redevances et la stabilité des contributions publiques contraignent à la dégradation ou à la fermeture d'une portion importante du réseau, sauf à pouvoir réaliser des gains de productivité supplémentaires à due concurrence.

Dans ce scénario, les évolutions des redevances sont les mêmes que dans le précédent mais la participation totale de l'Etat est plafonnée à son niveau actuel. Dans ce cas, un déficit de financement apparaît, croissant entre 2010 et 2015, de 215 à 834 M€. Ce déficit ne permettrait pas le financement du plan de rénovation, dont les ressources nécessaires seraient amputées d'un quart. Cette politique pourrait conduire à l'abandon d'une portion importante du réseau.

Figure 10 : prévisions de recettes de RFF dans le scénario C

<i>Scénario C (M€)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
péages	3 005	3 087	3 172	3 258	3 346	3 436
forfaits	1 609	1 676	1 761	1 886	1 976	1 988
dotations	1 238	1 178	1 101	988	907	895
Σ	5 852	5 941	6 033	6 132	6 228	6 318
→ <i>dont Etat (yc DGD)</i>	2 650	2 650	2 650	2 650	2 650	2 650

L'impact en retour des hypothèses de tarification sur les trafics aurait dû être pris en compte dans les divers scénarios. Malheureusement, la profonde évolution des marchés, principalement celui de la grande vitesse avec le « yield management », rend extrêmement délicate l'appréciation de l'élasticité des trafics aux prix. A la limite, une majoration des seuls prix des pointes de trafic aurait probablement pas ou peu d'effet sur le trafic, si bien que l'on pourrait dans ce cas considérer l'élasticité comme très faible. Une meilleure connaissance du marché est déjà en soi une forte incitation à mettre rapidement en place un régulateur.

F. Une autorité de régulation :

Il appartient à l'État de fixer les principes que doit respecter la tarification ferroviaire. Dans le respect de ces principes, il est dans les missions de RFF de proposer un barème de redevances. La vérification du respect des règles fixées par l'État par ce barème, ainsi que de son caractère non discriminatoire fait partie des missions essentielles d'un régulateur sectoriel tel que défini dans la directive

Parmi les pistes de réformes institutionnelles proposées, il est apparu à la mission qu'il devenait nécessaire dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du marché des voyageurs en 2010 après celle du fret en 2006, de renforcer la régulation ferroviaire au-delà de l'actuelle mission de contrôle des activités ferroviaires. En particulier, l'absence de moyens d'étude de l'actuelle Mission de Contrôle des Activités ferroviaires (MCAF) lui interdit d'arrêter la tarification ferroviaire sur proposition de RFF, ainsi que donner des avis et d'instruire les recours sur la gestion du fonds de péréquation des activités ferroviaires : ce sont pourtant des missions indispensables et qui relèvent bien d'un régulateur sectoriel.

Si la MCAF est effectivement chargée des missions prévues par la directive européenne, ni ses pouvoirs (elle ne peut que transmettre des avis au ministre) ni ses moyens (une secrétaire générale comme seul permanent) ne la mettent en situation de les exercer correctement. Cependant, elle constitue le noyau autour duquel construire une autorité de régulation dont les missions seraient très proches via la mise en place d'une équipe d'experts préfigurant les services d'étude de cette future autorité :

- a. Fixation du barème des péages ferroviaires, sur proposition du gestionnaire d'infrastructures ;
- b. Recours sur les attributions des sillons ;
- c. Facilités essentielles (gares et quais de chargement/déchargement en particulier) ;

- d. Recours sur les décisions de l'établissement de sécurité ferroviaire ;
- e. Avis et recours sur les décisions du comité de gestion du fond de péréquation ferroviaire.

G. Le financement des investissements :

A l'évidence, les modalités de tarification ont des conséquences sur le financement des investissements ; ce sujet doit être approfondi mais on peut citer 3 exemples :

- Des provisions pour les régénérations étant incluses dans les péages, pour partie dans le DC et pour le reste dans le DE, c'est à RFF de financer ces investissements, sauf sur les lignes E où cette provision n'est pas perçue.
- La mise en place d'un fonds de péréquation permet de rendre plus rationnelle la tarification des lignes nouvelles. A ce titre, on peut se demander s'il ne faut pas remettre en cause les péages de la LGV Est. Les prévisions de trafic justifieraient plutôt un classement en N2, si ce n'est en N1, plutôt qu'en N4. Le résultat est une aide aux transporteurs qui utilisent la seule LGV. La clause de bonne fortune qui lie les partenaires donne un cadre de renégociation avec les Régions et autres collectivités territoriales.
- Si le barème correspond à une logique cohérente, faut-il le remettre en cause à l'occasion de chaque investissement ? Certes, cela permet une meilleure adéquation apparente entre les capacités commerciales supposées et la part de financement obtenue du trafic. Mais les autres hypothèses, évolution future du barème, élasticité, paysage..., sont-elles si solides ? Tout ceci mériterait un examen sans a priori. De ce point de vue, les documents qui nous ont été communiqués sur la ligne SEA soulèvent de nombreux problèmes. On peut craindre, comme dans le cas de Perpignan-Figuéras, que les prélèvements effectués pour cette opération aient des conséquences négatives sur le financement de tronçons connexes.

En guise de conclusion :

Il n'est pas proposé un barème mais une structure, un certain nombre de mécanismes et des modalités d'arbitrage des niveaux de tarification.

1. pour le niveau des redevances, **un choix entre des scénarios 2015 n'est pas nécessaire aujourd'hui**. Une augmentation des redevances est certainement possible pendant quelques années surtout pour les grandes lignes et si un fonds de péréquation est mis en place. Pour prendre les décisions opportunes en temps utile, il faut mettre en place les moyens de connaissance sur les prix, les trafics, les élasticités, les capacités de l'infrastructure qui permettront de donner une nouvelle orientation par exemple en 2010, moment où on appréciera mieux l'impact de la concurrence. Ce devrait être le rôle de l'équipe d'experts de préfiguration du régulateur (Cf. infra).
2. **La mise au point du barème, la négociation du forfait avec les Régions et son évolution, le rôle et l'organisation du fonds de péréquation doivent faire l'objet d'une concertation voire d'une négociation entre parties prenantes**. Quels sont les avantages, les inconvénients et les risques pour les différents partenaires de la réforme proposée ? Ainsi, il peut être important de donner plus de liberté (déplafonnement des tarifs) aux transporteurs ou de s'engager vis-à-vis des Régions sur l'évolution des forfaits.
3. **La complexité du sujet, ainsi que son caractère interministériel, justifie la mise en place d'une équipe identifiée, disposant de moyens suffisants, afin de mener la concertation et les approfondissements nécessaires à la mise en place des dispositifs proposés**. Cette équipe constituerait la préfiguration du service d'études de l'autorité de régulation. Cette équipe pourrait donc être placée par exemple auprès de la MCAF La préparation des textes créant une autorité de régulation indépendante ferait partie de sa mission.

Une proposition de planning :

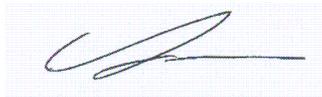
- Une présentation à la SNCF et à RFF, puis à l'ARF en septembre, ce qui permettrait de prendre en compte d'éventuelles remarques techniques.
- Entre septembre 2007 et juin 2008, concertation, approfondissements et mise en place des nouveaux principes par une mission identifiée, placée par exemple auprès de la MCAF actuelle, et disposant de moyens, laquelle mission aura vocation à rejoindre le régulateur indépendant, dès sa création.
- Juillet 2008 : fixation du barème 2010 par le CA de RFF, la concertation doit être terminée à ce stade et les choix politiques faits ; transformation de la MCAF en autorité indépendante.
- Mise en place d'un fonds de péréquation avant janvier 2010.

L'Inspecteur général
des Finances



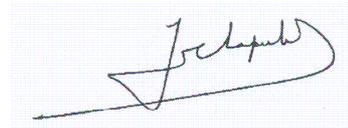
Noël de SAINT-PULGENT

L'Inspectrice générale
de l'équipement



Chantal LECOMTE

L'Ingénieur général des Ponts
et Chaussées



Jean-Noël CHAPULUT

