

## AVIS 16/03

### **Redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire pour les trains de voyageurs du service intérieur**

Le niveau actuel de la redevance d'utilisation de l'infrastructure pour les trains de voyageurs du service intérieur constitue un handicap financier pour la SNCB et un frein important au développement de son offre. C'est la raison pour laquelle le Comité souhaite formuler un avis sur ce sujet.

## **1. Cadre législatif**

### ***1.1. Directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen***

Les principes et les procédures applicables à la fixation et à la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire sont repris dans la Directive 2012/34/UE : articles 12, 31, 32 et 33.

Les articles précités stipulent, entre autres :

- Article 12, §3 : « *La redevance ... respecte en particulier les principes d'équité, de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, notamment entre le prix moyen du service au voyageur et le niveau de la redevance. La totalité des redevances prélevées en application du présent paragraphe ne doit pas porter atteinte à la viabilité économique du transport ferroviaire de voyageurs sur lequel elles sont prélevées.* »
- Article 31, §3 : « *Les redevances perçues... sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ('the cost that is directly incurred as a result of operating the train service', dans la version anglaise). Avant le 16 juin 2015, la Commission adopte des mesures présentant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.* »
- Article 32, §1 : « *Un Etat membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations ('mark-ups', dans la version anglaise) sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. La liste des segments de marché définis par les gestionnaires de l'infrastructure contient au moins les trois segments suivants : services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers.* »

Cette Directive a été transposée dans la législation belge par la Loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire. Les redevances d'utilisation de l'infrastructure y font l'objet du chapitre 5, articles 46 à 60/1.

## ***1.2. Règlement d'exécution (UE) 2015/909 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire***

L'article 3, §1 de ce Règlement de la Commission européenne (daté du 12 juin 2015 et pris en exécution de l'article 31, §3 de la Directive 2012/34/UE) définit comme suit les coûts directs à l'échelle du réseau : « *Les coûts directs à l'échelle du réseau sont calculés en faisant la différence entre, d'une part, les coûts relatifs à la fourniture des services relevant de l'ensemble des prestations minimales et à l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service et, d'autre part, les coûts non éligibles visés à l'article 4* ».

L'ensemble des prestations minimales dont question à l'article 3, §1, sont définies à l'annexe II de la directive 2012/34/UE précitée. Elles comprennent : « *le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire, le droit d'utiliser les capacités accordées, l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et, le cas échéant, l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le contrôle de la circulation des trains (signalisation, régulation,...) et toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées* ».

La liste des coûts non éligibles figure à l'article 4 du Règlement d'exécution et comporte, entre autres :

- « *les coûts fixes liés à la fourniture d'un tronçon de ligne que le gestionnaire de l'infrastructure doit supporter même en l'absence de trains ;*
- *les coûts généraux afférents au réseau dans son ensemble ;*
- *les coûts de financement ;*
- *les coûts des équipements d'information, de communication non « sol » ou de télécommunication ;*
- *les coûts des actifs non corporels ;*
- *.... »*

L'article 5 stipule notamment :

- « *Le gestionnaire de l'infrastructure calcule les coûts directs unitaires moyens pour l'ensemble du réseau en divisant les coûts directs à l'échelle du réseau par le nombre total de véhicules-km, de trains-km, ou de tonnes brutes-km prévu ou effectivement assuré.* » (§1)
- « *Les Etats membres peuvent autoriser le gestionnaire de l'infrastructure à moduler les coûts directs unitaires moyens pour prendre en considération les différents niveaux d'usure subie par l'infrastructure conformément à l'un ou à plusieurs des paramètres*

*suivants : la longueur du train et/ou le nombre de véhicules qui le composent, la masse du train, la vitesse du train, le poids par essieu et/ou le nombre d'essieux,... » (§2)*

L'article 9 demande que *« le gestionnaire de l'infrastructure présente sa méthode de calcul des coûts directs et, le cas échéant, un plan de mise en œuvre progressive, à l'organisme de contrôle au plus tard le 3 juillet 2017 ».*

Pour information, les considérants du Règlement d'exécution précisent, entres autres, que :

- *« Le gestionnaire de l'infrastructure peut décider de recourir au substitut des coûts marginaux pour le calcul des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire. »*
- *Dans le cadre d'études internationales réalisées avec des gestionnaires d'infrastructure, « ...dans de nombreux cas, la valeur des coûts directs s'est avérée inférieure à 2 EUR par train-km pour un train de 1.000 tonnes (aux prix et taux de change en vigueur en 2005) ».*

La Commission européenne vise donc à établir les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire sur la base des coûts directs unitaires moyens ou des coûts marginaux calculés pour l'ensemble du réseau (et non pas pour des parties distinctes de celui-ci). Ces coûts n'incorporent pas les coûts fixes qui, dans le système ferroviaire, sont relativement importants.

## **2. Redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire actuellement à charge de la SNCB**

### **2.1. Montants à charge de la SNCB en 2014**

Pour l'année 2014, le montant des redevances d'utilisation de l'infrastructure dû par la SNCB à Infrabel pour ses trains de voyageurs s'élevait à 637,2 mio €, dont 588,6 mio € pour les trains du service intérieur et 48,6 mio € pour les trains internationaux (source : SNCB). Ce montant représente 94,1% des redevances perçues par Infrabel pour la totalité du trafic sur son réseau (voyageurs et marchandises), soit 677,0 mio € (source : rapport annuel Infrabel).

Pour le nombre effectif de trains-km en transport intérieur de voyageurs de l'année 2014 (78,14 mio de trains-km), Infrabel a perçu de la SNCB une redevance moyenne d'utilisation de l'infrastructure de 7,53 €/train-km. Pour les autres trains, les redevances perçues par Infrabel étaient en moyenne de 9,8 €/train-km pour les trains internationaux de voyageurs (Thalys, Eurostar, ICE,...) et de 2,6 €/train-km pour les trains de marchandises (source Infrabel : document I-TMS.4 du 29.01.2016 et rapport annuel 2014).

### **2.2. Comparaisons internationales**

Les redevances d'utilisation de l'infrastructure par train-km varient fortement d'un pays à l'autre, tant pour les trains de voyageurs que pour les trains de marchandises. Pour les trains de

voyageurs, elles sont en Belgique nettement supérieures à celles constatées dans les pays voisins, à l'exception de la France.

Par exemple, les redevances d'utilisation de l'infrastructure perçues par ProRail (Pays-Bas) pour l'année 2014 s'élevaient en moyenne à 1,74 €/train-km pour les trains de voyageurs (253 mio € pour 145 mio de trains-km, NS et autres opérateurs ; source rapport annuel), soit environ 4,3 fois moins que celles perçues par Infrabel pour les trains de voyageurs du service intérieur de la SNCB.

Un examen des parts relatives des redevances d'utilisation de l'infrastructure et de la dotation de l'Etat figurant au compte de résultats, montre une différence significative entre Infrabel et ProRail. En 2014, elles étaient les suivantes (pour le nombre total de trains-km voyageurs + marchandises ; source : rapports annuels) :

- Redevances : Infrabel 74% (677,0 mio €, pour 9634 moi de trains-km effectifs)  
ProRail 25% (262 mio €, pour 156 mio de trains-km);
- Dotation Etat : Infrabel 26% (237,7 mio €)  
ProRail 75% (790 mio €).

Dans les conditions actuelles, la plus grande partie de la dotation d'exploitation de l'Etat au titre de financement des missions de service public, est versée à la SNCB et non à Infrabel : pour 2014 et sur un total de 1.358,5 mio €, la SNCB a perçu 82,5% de ce montant et Infrabel 17,5%. Il s'agit d'une situation inverse à celle constatée dans quasi tous les pays voisins.

### **3. Analyse**

#### ***3.1. Conformité à la Directive 2012/34/UE***

Le montant des redevances d'utilisation de l'infrastructure dû actuellement par la SNCB pour les trains de voyageurs du service intérieur ne répond pas aux principes suivants inscrits dans la Directive :

- L'article 12 §3 spécifie que la redevance doit respecter le principe de proportionnalité, notamment entre le prix moyen du service au voyageur et le niveau de la redevance. Or en 2014, le chiffre d'affaires (dotation de l'Etat non comprise) du transport intérieur de voyageurs s'élevait à 678 mio € et les redevances pour les trains du service intérieur à 588,6 mio €. Celles-ci représentent donc 86,8% du chiffre d'affaires. Au titre de comparaison, pour les trains internationaux de voyageurs la SNCB a acquitté en 2014 des redevances pour un montant de 48,6 mio € qui représente 18,8% de son chiffre d'affaires international ; SNCB-Logistics a acquitté des redevances pour un montant de 27,3 mio € qui représente 8,5% de son chiffre d'affaires du transport par train (source : rapports annuels).

- L'article 12 §3 spécifie aussi que la totalité des redevances prélevées ne doit pas porter atteinte à la viabilité économique du transport ferroviaire de voyageurs sur lequel elles sont prélevées. L'article 32 §1 autorise la perception de majorations (mark-ups) sur les coûts directement imputables, mais tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Si tel est probablement le cas pour les trains internationaux de voyageurs, cela ne l'est certainement pas pour les trains de voyageurs du service intérieur.

Dans son document « Redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire » (I-TMS.4, 29.01.2016), Infrabel ne semble toutefois pas envisager une modification significative de la situation actuelle. Dans le cadre de l'application de la Directive 2012/34/UE et du Règlement d'exécution (UE) 2015/909, elle proposera vraisemblablement une redevance égale aux coûts directs + suppléments (mark-ups), de façon à atteindre le niveau globalement perçu actuellement. Dans le document précité, Infrabel prévoit que la nouvelle formule de calcul de la redevance entrera en vigueur en décembre 2018.

### ***3.2. Impact du Système Européen des Comptes (SEC 2010)***

Une réduction substantielle des redevances d'utilisation de l'infrastructure à charge de la SNCB pour ses trains de voyageurs du service intérieur implique aussi un transfert à Infrabel d'une partie de la dotation d'exploitation actuellement octroyée par l'Etat à la SNCB.

Pour éviter que la dette d'Infrabel soit consolidée avec celle de l'Etat (et son déficit éventuel avec celui de l'Etat), il faut qu'Infrabel soit considérée comme un « producteur marchand » au sens du SEC 2010, c'est-à-dire qu' « *elle doit couvrir au moins 50% de ses coûts de production par le produit de ses ventes, de manière continue sur plusieurs années* » (fin du §3.19 du SEC 2010).

Le §3.33 a) du SEC 2010 définit comme suit le produit des ventes : « *Par produit des ventes, il faut entendre toutes les recettes tirées des ventes, à l'exclusion des impôts sur les produits, mais y compris l'ensemble des versements effectués par les administrations publiques ou les institutions de l'Union et octroyés à n'importe quel producteur exerçant la même activité ; tous les versements liés au volume ou à la valeur de la production sont donc inclus, au contraire de ceux destinés à couvrir un déficit global ou à apurer des dettes.* ».

Afin d'éviter que la diminution des redevances d'utilisation de l'infrastructure et l'accroissement de la dotation d'exploitation de l'Etat à Infrabel aient pour conséquence la consolidation de la dette d'Infrabel avec celle de l'Etat (et de son déficit éventuel avec celui de l'Etat), il faut qu'une partie au moins de cette dotation soit liée à un volume ou à une valeur, par exemple au nombre effectif de trains-km sur le réseau. Les redevances majorées de la partie variable de la dotation de l'Etat doivent donc couvrir au moins 50% des coûts d'Infrabel relatifs à la gestion et à la maintenance de l'infrastructure, de manière continue sur plusieurs années.

### 3.3. Conclusion

Le niveau actuel des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les trains de voyageurs du service intérieur constitue un handicap financier pour la SNCB et un frein important au développement de son offre. Il constitue aussi une des raisons pour lesquelles le taux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire est en Belgique (sensiblement) inférieur à celui constaté dans d'autres pays, en particulier aux Pays-Bas.

Une diminution substantielle des redevances d'utilisation de l'infrastructure à charge de la SNCB pour ses trains de voyageurs du service intérieur (mission de service public) est donc nécessaire et est justifiée au regard de la Directive 2012/34/UE. Elle est aussi indispensable, pour que la SNCB puisse accroître son offre à des coûts acceptables dans le cadre de son plan de transport 2017 et de ses adaptations ultérieures, sans pour autant que cela entraîne un sous-financement structurel du gestionnaire de l'infrastructure.

Afin que la réduction de ces redevances soit financièrement acceptable tant pour la SNCB que pour Infrabel, le Comité préconise:

- de fixer le montant des redevances pour les trains du service intérieur (y compris pour ceux qui réalisent des liaisons transfrontalières sur courtes distances, telles que Arlon-Luxembourg ou Essen-Roosendaal) à un niveau ne dépassant pas les coûts qui leur sont directement imputables au sens du Règlement d'exécution (UE) 2015/909 ;
- et de transférer à Infrabel une partie des contributions de l'Etat pour missions de service public, actuellement versées à la SNCB. Aux conditions de 2014 et dans l'hypothèse d'une redevance moyenne de 1,75 €/train-km, un transfert d'environ 450 mio € aurait un impact neutre sur le chiffre d'affaires global d'Infrabel, toutes autres choses restant égales par ailleurs. Dans ce cas, les parts relatives des redevances d'utilisation de l'infrastructure et de la dotation de l'Etat dans les comptes d'Infrabel seraient analogues à celles constatées chez ProRail.

D'autres aspects devront aussi être examinés, tels que : une différenciation éventuelle plus poussée du segment de marché (trains IC, IR, L, S, P et autres), une modulation des coûts directs unitaires moyens en fonction de certains paramètres (la longueur et la masse du train, sa vitesse, ...). De toute façon, la formule future du calcul des redevances devra être plus simple que celle d'aujourd'hui.

Pour éviter la consolidation de la dette d'Infrabel avec celle de l'Etat (et de son déficit éventuel avec celui de l'Etat), une partie de la dotation de l'Etat octroyée au gestionnaire de l'infrastructure devra être liée à un volume, tel que le nombre effectif de trains-km sur le réseau. La « variabilisation » d'une partie de cette dotation constitue également pour Infrabel un encouragement à augmenter le taux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

## 4. Recommandation

**Le Comité recommande que la redevance d'utilisation de l'infrastructure due par la SNCB pour les trains de voyageurs du service intérieur ne dépasse pas le coût directement imputable à ceux-ci au sens de la Directive 2012/34/UE et du Règlement d'exécution (UE) 2015/909, et qu'en compensation une partie de la dotation d'exploitation de l'Etat versée actuellement à la SNCB soit transférée à Infrabel, de manière à assurer un financement adéquat de l'infrastructure. Pour éviter que la dette d'Infrabel soit consolidée avec celle de l'Etat (et son déficit éventuel avec celui de l'Etat), le Comité recommande aussi que la dotation d'exploitation versée par l'Etat à Infrabel comporte une partie variable en fonction du nombre de trains-km circulant sur le réseau.**

Dans ce but, le soutien du gouvernement fédéral est nécessaire puisque l'article 46 de la Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire stipule : *« Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres,...les règles de calcul et les modalités de paiement des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Il peut également ... définir des règles de tarification spécifiques. »*.

En attendant la mise en application du nouveau calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure, réalisé en conformité avec la Directive 2012/34/UE et le Règlement d'exécution (UE) 2015/909 dans les délais actuellement prévus, le Comité demande qu'en concertation avec Infrabel, la SNCB puisse accroître son offre des trains de voyageurs du service intérieur (en particulier dans le cadre de la desserte du nœud de Bruxelles-Schuman en 2016 et de son plan de transport 2017), sans augmentation notable du montant global des redevances d'utilisation de l'infrastructure.