

**Avis n° 2018-045 du 11 juin 2018**  
**relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019**

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

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

Vu le règlement d'exécution 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau, notamment ses articles 5 à 7 et 10 dans leur rédaction issue du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018 ;

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

Vu les avis n° 2015-004 du 3 février 2015 et n° 2015-020 du 10 juin 2015 relatifs à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Vu les recommandations n° 2016-016 du 10 février 2016 relatives à la refonte de la tarification de l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018 ;

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

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

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - version 1 du 8 décembre 2017 et version 1.1 du 15 mars 2018 » ;

Vu le courrier du directeur des infrastructures de transport en date du 9 janvier 2018 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu le courrier de la ministre chargée des transports en date du 8 juin 2018 ;

Après en avoir délibéré le 11 juin 2018 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 15 décembre 2017, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2019 – Version 1 » puis, le 15 mars 2018, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2019 – Version 1.1 » (ci-après « DRR 2019 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, détermine notamment les redevances relatives aux prestations minimales établies par SNCF Réseau.
2. En application de la directive 2012/34/UE, transposée, pour ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 13 et l'annexe II.1, à l'article 3 du décret du 7 mars 2003 susvisé, le gestionnaire de l'infrastructure fournit à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, l'ensemble des prestations minimales suivantes :
  - le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
  - le droit d'utiliser les capacités accordées ;
  - l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ;
  - la gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation et la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
  - toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

Le cas échéant, il fournit également l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction ainsi que la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains.

3. Le I de l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que l'Autorité « émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard :
  - 1°) des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;

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

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

4. L'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé, dans sa version résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, précise que le caractère exécutoire des redevances « est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports ».
5. Depuis le premier avis rendu en 2011 sur la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2012, l'Autorité a, à plusieurs reprises, identifié les carences du système tarifaire jusqu'alors retenu par SNCF Réseau et a proposé en conséquence des modifications, notamment en vue de l'application des dispositions de la directive 2012/34/UE, dont le délai de transposition a expiré le 16 juin 2015.
6. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a fait le constat qu'un certain nombre des observations faites n'avaient toujours pas été suivies d'effet dans la tarification présentée par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2016. Non sans avoir à nouveau renouvelé ses réserves, elle a néanmoins souhaité faire bénéficier SNCF Réseau d'un délai propre à lui permettre de réviser l'ensemble de sa tarification et a fixé, en ce sens, une échéance contraignante pour l'horaire de service 2018. Les enjeux de cette refonte de la tarification consistent à établir des signaux économiques plus transparents, mieux justifiés et donc plus efficaces, au bénéfice du développement des trafics, à clarifier le financement des coûts fixes du réseau et à préparer l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs.
7. En réponse à la demande exprimée par l'Autorité pour valider, dans l'intervalle, les redevances pour l'horaire de service 2016, SNCF Réseau a confirmé, par courrier en date du 21 mai 2015, son engagement à revoir la tarification, pour garantir pleinement sa conformité à la réglementation au plus tard pour l'horaire de service 2018.
8. Prolongeant ainsi l'engagement précédemment pris, dès janvier 2014, sur l'actualisation du modèle de coûts, ce nouvel engagement de SNCF Réseau visait une réforme globale portant sur les objectifs suivants :
  - la révision du calcul du coût directement imputable, au travers de la révision du modèle de coûts, et l'alignement de la redevance de circulation sur ses résultats pour l'ensemble des activités ;
  - la définition de segments de marché et la justification des majorations tarifaires appliquées ;
  - la mise en œuvre de procédures d'allocation adaptées pour les sections du réseau sujettes à saturation, ainsi que la tarification des contraintes de capacité ;
  - la révision des modalités d'indexation des redevances, dans une perspective de tarification pluriannuelle et en lien avec le contrat de performance à signer avec l'Etat.
9. En dépit du délai de deux ans que l'Autorité a accordé à SNCF Réseau dans son avis n° 2015-020 du 10 juin 2015 pour mettre en œuvre la refonte de la tarification et des

rappels et recommandations successifs qu'elle a émis pour guider ces travaux, l'Autorité a été conduite à émettre un avis défavorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018<sup>1</sup>.

10. Compte tenu de l'absence, trois mois avant le début de l'horaire de service 2018, de nouvelle saisine par SNCF Réseau permettant à l'Autorité de rendre exécutoires des tarifs conformes au droit applicable pour cet horaire de service, a été adopté le décret n° 2017-1325 du 7 septembre 2017 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit qu' « en l'absence d'avis conforme de l'Autorité à cette échéance au titre de l'horaire de service 2018, la dernière tarification appliquée est reconduite en actualisant les barèmes des redevances prévues par le présent décret selon les évolutions prévues dans le contrat mentionné à l'article L. 2111-10 du code des transports. Pour les éventuelles sections élémentaires ajoutées au document de référence du réseau il est appliqué une tarification identique à celle appliquée à des sections de lignes comparables ». Cette fixation par voie réglementaire de la tarification a ainsi permis de s'affranchir de l'avis défavorable de l'Autorité pour l'horaire de service 2018 malgré les fortes carences du système tarifaire existant et l'engagement de SNCF Réseau à le revoir de manière à garantir pleinement sa conformité à la réglementation au plus tard pour l'horaire de service 2018.
11. Le DRR 2019 publié par SNCF Réseau constitue en revanche une étape importante en ce sens. Il prévoit en effet plusieurs évolutions significatives par rapport au système de tarification existant, qui procèdent d'une réforme majeure des conditions tarifaires d'accès au réseau.
12. En premier lieu, l'Autorité souligne que cette réforme propose une simplification forte de l'architecture de la tarification. Outre qu'elle améliore significativement la transparence et la prévisibilité pour les acteurs, fret comme voyageurs, la nouvelle structure proposée facilite la mise en œuvre de futures révisions tarifaires par activité.
13. En deuxième lieu, l'Autorité relève que la révision des redevances assises sur le coût directement imputable marque une avancée substantielle eu égard à la qualité du signal prix qui leur est désormais associé. D'une part, les travaux engagés par SNCF Réseau ont permis de réviser les estimations précédentes du coût direct au moyen de techniques économétriques plus avancées<sup>2</sup> et de données de coûts actualisées, conduisant à une baisse significative du niveau estimé des coûts directs. D'autre part, la révision du coût direct s'accompagne de deux autres modifications structurelles qui améliorent sensiblement le lien entre les redevances et la réalité des coûts supportés par SNCF Réseau pour chaque circulation :
  - l'introduction d'une tarification en fonction de la tonne.kilomètre (pour 80 % des coûts directs) pour la facturation de la redevance de circulation. SNCF Réseau se conforme ainsi à la demande de l'Autorité dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé et adopte une pratique déjà répandue parmi les Etats membres, comme le précise le récent état des lieux des pratiques de tarification en Europe produit par l'IRG-Rail<sup>3,4</sup>,

---

<sup>1</sup> Hormis pour les redevances particulières d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national (Avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé).

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018.

<sup>3</sup> IRG-Rail (*Independent Regulators' Group*) est l'association regroupant les régulateurs ferroviaires européens.

<sup>4</sup> IRG-Rail (2017), *Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe*.

- la distinction du prix kilométrique de la redevance de circulation entre les lignes du réseau structurant<sup>5</sup> (pour lesquelles le coût marginal inclut un coût direct de renouvellement) et du réseau capillaire<sup>6</sup> (pour lesquelles le coût direct de renouvellement n'est pas inclus).
14. En troisième lieu, SNCF Réseau propose d'introduire plusieurs changements concernant les majorations applicables aux activités voyageurs. Pour les services internationaux, SNCF Réseau adopte une définition des segments de marché par axe géographique, ce qui, comme l'Autorité le soulignait dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé, constitue une orientation tarifaire acceptable. Pour les segments de marché des activités non conventionnées de transport de voyageurs domestiques, un découpage proche de l'organisation industrielle du marché aval a été retenu et le niveau de majoration associé à chacun des segments a été déterminé de manière à respecter les équilibres économiques existants par axe. Pour les activités conventionnées, un tarif linéaire par autorité organisatrice de transport est proposé pour chacune des redevances de marché (en remplacement de la redevance de réservation), la redevance d'accès restant inchangée.
  15. En quatrième lieu, SNCF Réseau prévoit de mettre en œuvre une tarification par classe de tonnage pour les services de transport de fret, en supprimant la redevance de réservation. Le projet de réforme présenté maintient ainsi le principe d'une tarification au tonnage mais instaure, plutôt qu'une redevance uniforme à la tonne, une tarification kilométrique différenciée par classe de tonnage. Ce schéma tarifaire permet notamment, au sein d'une même classe de tonnage, de maintenir les incitations à la massification des trains tout en autorisant l'Etat à différencier le montant de sa compensation en fonction du poids des convois.
  16. De façon générale, et sans préjudice des éléments d'analyse développés ci-après, l'Autorité estime que ce projet marque une avancée décisive par rapport au système tarifaire en vigueur, en offrant une nette amélioration du signal prix pour les acteurs fret et voyageurs, dans le respect des principes généraux de la tarification imposés par la réglementation. Elle se félicite ainsi de ce projet de réforme qu'elle avait notamment appelé de ses vœux dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015. Cette refonte constitue un fondement permettant d'assurer la mise en œuvre effective des révisions tarifaires à venir, nécessaires pour répondre aux enjeux de l'ouverture à la concurrence des activités domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. S'agissant, par exemple, des majorations applicables aux trains nationaux aptes à la grande vitesse, la réforme proposée par SNCF Réseau relève d'une approche qui tient compte des spécificités du marché aval et, en particulier, de sa nature monopolistique. A l'évidence, l'ouverture du marché à la concurrence impliquera de réexaminer la soutenabilité des majorations tarifaires et de revoir les modalités par lesquelles elles sont perçues par SNCF Réseau pour les prochains horaires de service.
  17. Enfin, l'Autorité constate la publication, le 9 juin 2018, du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé qui intègre certaines des préconisations qu'elle avait formulées dans son avis n° 2018-010 du 19 février 2018 susvisé et qui constitue, à la date du présent avis, le nouveau cadre réglementaire applicable en matière d'établissement par SNCF Réseau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, rendant possible la validation par l'Autorité de la refonte tarifaire engagée par SNCF Réseau.

---

<sup>5</sup> UIC 2 à 6.

<sup>6</sup> UIC 7 à 9.

## 2. ANALYSE

### 2.1. Sur les redevances de circulation

18. La tarification au coût directement imputable constitue le principe socle de la tarification des prestations minimales prévu au paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE. La déclinaison de ce principe doit satisfaire l'exigence d'un signal économique qui reflète aussi précisément que possible le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.
19. C'est ainsi que l'article 4 du décret du 5 mai 1997 susvisé, dans sa version résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018 précité, dispose que « *la redevance de circulation [est destinée] à couvrir le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». Par ailleurs, s'agissant des modalités de calcul de ce coût, l'article 6 du règlement d'exécution 2015/909 du 12 juin 2015 prévoit que « *le gestionnaire d'infrastructure peut calculer les coûts directs unitaires au moyen d'une modélisation économétrique ou d'ingénierie rigoureusement étayée, pour autant qu'il puisse démontrer à l'organisme de contrôle que les coûts directs unitaires comprennent uniquement les coûts directs imputables à l'exploitation du service ferroviaire (...)* ».

#### 2.1.1. Sur les résultats du nouveau modèle de coûts et l'unité de facturation de la redevance de circulation

20. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité avait demandé que les travaux d'estimation des coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure soient révisés du fait notamment de l'ancienneté des données mobilisées et des limites relatives à l'estimation des coûts directs de renouvellement. En réponse, SNCF Réseau s'était engagé, par un courrier en date du 21 mai 2015, à réviser son modèle de coûts et à en appliquer les résultats à l'ensemble des activités afin de garantir la conformité de la tarification à la réglementation pour l'horaire de service 2018.
21. Dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'Autorité s'est exprimée sur les résultats du nouveau modèle des coûts. Elle a tout d'abord relevé que « *[l]es travaux engagés par SNCF Réseau ont permis une avancée technique substantielle dans l'estimation des coûts directs d'entretien et de renouvellement. En combinant la mise au point de bases de données plus récentes et plus riches et la mobilisation de techniques quantitatives plus complètes que le modèle de coût précédent, les résultats obtenus marquent ainsi un progrès dans la robustesse de l'estimation des coûts directs* ». En cohérence avec les résultats de l'expertise externe indépendante menée par le cabinet Frontier Economics qu'elle avait sollicitée, l'Autorité a cependant demandé deux modifications substantielles à SNCF Réseau :
  - une modification de la méthode utilisée pour estimer les coûts directs d'entretien et de renouvellement pour retenir des spécifications fonctionnelles de type Translog ;
  - une évolution de l'unité de facturation du train-kilomètre vers la tonne-kilomètre de façon à refléter plus fidèlement les inducteurs de coûts résultant de l'utilisation de l'infrastructure.
22. S'agissant de l'unité de facturation de la redevance de circulation, l'Autorité rappelle que l'utilisation de la seule unité du train.kilomètre telle que retenue dans le système tarifaire en vigueur ne peut plus être admise. Elle emporte en effet une déconnexion entre la réalité du coût direct qu'une circulation fait supporter au gestionnaire de l'infrastructure et le niveau de la redevance facturée, constitutive d'une distorsion du signal tarifaire qui n'est pas conforme

au principe de tarification défini par le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE et aux dispositions du règlement d'exécution 2015/909 relatif aux modalités de calcul du coût directement imputable.

23. Si l'introduction d'une facturation à la tonne.kilomètre marque un progrès, il convient toutefois de préciser qu'elle ne constitue qu'une première étape de la réforme de l'unité de facturation. Les révisions à venir du modèle de coûts de SNCF Réseau devront faire intervenir d'autres variables telles que le tonnage à l'essieu ou la vitesse réelle de circulation des trains qui reflètent plus fidèlement le niveau d'usure engendré par la circulation des trains. Cela implique de collecter des données complémentaires et actualisées par rapport à celles qui ont été utilisées pour le modèle de coûts actuel.
24. Pour les activités voyageurs, SNCF Réseau utilise ainsi une facturation en fonction de la tonne-kilomètre circulée pour l'ensemble des postes de coûts sur lesquels l'effet du trafic dépend du poids du train (entretien et renouvellement des voies et des appareils de voie). Conformément à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau conserve une partie de la redevance facturée au train-kilomètre pour les postes de coûts (les coûts d'exploitation par exemple) qui ne sont pas expliqués par le tonnage.
25. S'agissant de la redevance de circulation des activités fret, SNCF Réseau a recours à des classes de tonnage auxquelles sont associés des prix exprimés en train-kilomètre. Cette solution, autorisée par le règlement d'exécution 2015/909<sup>7</sup>, correspond à l'une des possibilités mentionnées par l'Autorité dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017. Elle présente l'avantage d'assurer une meilleure relation entre le prix payé par les entreprises ferroviaires de fret et les coûts qu'engendrent leurs circulations, tout en permettant aux entreprises ferroviaires de fret de réaliser des économies d'échelle au sein de ces classes au fur et à mesure que le tonnage de leurs trains augmente. Associée à la suppression de la redevance de réservation et ses différentes modulations, cette mesure participe d'une augmentation significative de la prévisibilité de la tarification pour les acteurs.
26. L'Autorité relève par ailleurs que la révision du coût direct et de l'unité de facturation s'accompagne d'une autre modification structurelle de la tarification : la distinction du prix kilométrique de la redevance de circulation entre les lignes UIC 2 à 6 (pour lesquelles le coût direct inclut un coût direct de renouvellement) et les lignes UIC 7 à 9 (pour lesquelles le coût direct de renouvellement n'est pas inclus). Cette évolution participe également d'une amélioration du lien entre la redevance de circulation et la réalité des coûts supportés par SNCF Réseau.
27. Le tableau suivant présente le barème de la redevance de circulation proposé pour l'horaire de service 2019.

---

<sup>7</sup> L'article 5 du règlement d'exécution sur le calcul et la modulation des coûts directs unitaires prévoit que : « [l]e 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. (...) Pour calculer les coûts directs unitaires moyens, le gestionnaire de l'infrastructure peut combiner le nombre de véhicules- km, de trains-km ou de tonnes brutes-km pour autant que cette méthode de calcul ne modifie pas le lien de causalité directe avec l'exploitation du service ferroviaire. Sans préjudice de l'article 3, paragraphe 3, le gestionnaire de l'infrastructure peut utiliser des coûts effectifs ou des prévisions de coûts. »

**Tableau 1. Barème de la redevance de circulation pour les activités de transport de voyageurs  
(en M€ 2019)**

	Prix unitaire par milliers de tonnes-km		Prix unitaire par train.km	
	Sur ligne UIC 2 à 6	Sur ligne UIC 7 à 9	Sur ligne UIC 2 à 6	Sur ligne UIC 7 à 9
<b>Train de voyageurs circulant sur ligne classique</b>	3,168	1,499	0,427	0,427
<b>Train de voyageurs circulant sur ligne à grande vitesse</b>	5,761	-	0,235	-

*Source : Document de référence 2019 de SNCF Réseau, annexe 6.2.2.*

28. Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'application du coût direct révisé conduit, sur le périmètre des activités voyageurs, à une baisse du montant des redevances de circulation versées par les entreprises ferroviaires estimée à 571 M€<sub>2019</sub> (à trafic constant) par rapport à l'horaire de service 2017, soit une diminution de 41%. Pour les activités fret, la baisse de la redevance de circulation brute s'élève à 119 M€<sub>2019</sub> pour un trafic estimé de 68 millions de train-km par rapport à l'horaire de service 2017, soit une diminution de 34 %.

**Tableau 2. Estimation des effets financiers qui résultent de la révision de la redevance de circulation pour les activités voyageurs (en M€ 2019)**

Activités	Redevance de circulation sans application des résultats du nouveau modèle de coûts (en M€ 2019)	Redevance de circulation pour l'horaire de service 2019 avec application des résultats du nouveau modèle de coûts (en M€ 2019)
<b>TAGV</b>	553	432
<b>TER</b>	419	210
<b>Transilien</b>	286	115

<b>TET</b>	103	38
<b>Autres trains non conventionnés</b>	13	7
<b>Total Voyageurs</b>	<b>1373</b>	<b>802</b>

*Source : Réponse de SNCF Réseau à la question n°16 de la mesure d'instruction portant sur la tarification des prestations minimales du DRR 2019.*

### 2.1.2. Sur la redevance de circulation électrique

29. Les travaux économétriques conduits dans le cadre de la précédente révision du modèle de coûts de SNCF Réseau n'avaient pas permis de déterminer précisément les coûts marginaux liés à l'usage des installations fixes de traction électrique (IFTE) et des équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE). Pour cette raison, le raisonnement tenu par SNCF Réseau pour la détermination de la redevance de circulation électrique pour 2016 et 2017 consistait à appliquer une hypothèse de taux de marginalité unique de 20,4 % (issu des travaux du modèle de coûts sur les dépenses d'entretien des IFTE) aux montants des dépenses projetées d'entretien et de renouvellement de ces équipements.
30. Dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé, l'Autorité constatait que « *si le nouveau modèle de coûts a permis de réviser le coût marginal d'entretien des caténaires, les autres postes de coûts n'ont pu être traités faute de données disponibles et, en conséquence, SNCF Réseau propose d'utiliser la même méthodologie que celle utilisée en 2016 et 2017* », décrite au paragraphe précédent.
31. Par ailleurs, dans ce même avis, l'Autorité soulignait également que « *l'utilisation du train.kilomètre comme unité de facturation emporte un risque de déconnexion entre les redevances et la réalité des coûts supportés, de nature à favoriser les circulations qui usent le plus l'infrastructure électrique* ». Elle demandait à SNCF Réseau « *de modifier l'unité de facturation ou d'introduire une modulation de sorte que la redevance reflète au mieux les inducteurs de coûts d'usure de l'infrastructure électrique* ». Pour les mêmes raisons que celles mentionnées pour la redevance de circulation, l'Autorité avait en outre demandé à SNCF Réseau de « *recourir à des formulations de type Translog pour estimer les coûts directs liés à l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction* ».
32. Conformément à la demande de l'Autorité exprimée dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé, le coût marginal des caténaires est désormais estimé au moyen d'un modèle économétrique de type Translog. Pour autant, faute de données suffisamment fines, SNCF Réseau propose de continuer à utiliser la même méthodologie que celle utilisée depuis l'horaire de service 2016<sup>8</sup>, en appliquant un taux de marginalité unique issu des travaux du modèle de coûts sur les dépenses d'entretien des IFTE aux montants des dépenses projetées d'entretien des EALE et de renouvellement des EALE et des IFTE.

<sup>8</sup> Il convient de souligner que la redevance de circulation électrique est entrée dans le périmètre des prestations minimales à partir de l'horaire de service 2016.

33. L'Autorité constate ainsi que sa demande de modification de l'unité de facturation ou d'introduction d'une modulation, afin que la redevance reflète au mieux les inducteurs de coûts d'usure de l'infrastructure électrique, n'a pas été mise en œuvre dans la proposition du barème de la redevance de circulation électrique pour l'horaire de service 2019.
34. Toutefois elle relève que, dans sa réponse à la question n°1 de la mesure d'instruction adressée par l'Autorité, SNCF Réseau a présenté une méthodologie de mise en œuvre des évolutions qu'elle avait demandées, combinant des approches d'ingénierie et des analyses économétriques. L'Autorité estime que ces avancées rendent acceptable, pour l'horaire de service 2019 et compte tenu des contraintes relatives à la disponibilité des données, le maintien à titre transitoire, pour l'horaire de service 2019, de la méthodologie retenue depuis 2016.

### 2.1.3. Sur l'actualisation du modèle de coûts

35. L'Autorité rappelle que, en ligne avec les dispositions du règlement d'exécution n° 2015/909 du 12 juin 2015, des travaux d'actualisation devront être périodiquement programmés pour garantir la validité des estimations fondant les redevances facturées aux utilisateurs du réseau et prévenir ainsi le risque d'une déconnexion par rapport à la réalité des coûts directs encourus. Ainsi que l'Autorité l'avait indiqué dans ses recommandations du 10 février 2016 susvisées, et conformément à la position commune adoptée par l'association IRG-Rail le 9 novembre 2016 sur le règlement d'exécution n° 2015/909<sup>9</sup>, une fréquence de trois ans pourrait par exemple être retenue, en cohérence avec le rythme prévu pour l'actualisation du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.
36. L'Autorité invite donc SNCF Réseau à poursuivre les travaux d'actualisation qui, comme elle l'avait souligné dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, devront s'attacher à lever les difficultés et les limites identifiées sur la composante des coûts directs liée aux dépenses de renouvellement. A cet égard, l'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre les travaux d'amélioration de l'outil de modélisation des coûts des opérations futures de renouvellement et, de façon complémentaire, à mener des analyses qui permettraient, au regard des dépenses réelles de renouvellement, de combiner la modélisation de l'entretien à celle du renouvellement, comme l'y a invité le comité scientifique de SNCF Réseau dans son avis du 14 juin 2016<sup>10</sup>.
37. S'agissant des coûts d'entretien, l'Autorité avait également indiqué que les travaux d'actualisation devront s'attacher à mobiliser des données en panel en assurant la continuité avec les données existantes. Un tel objectif fait écho aux recommandations issues de la position commune de l'IRG-Rail du 9 novembre 2016 susmentionnée et à celles de l'étude de Frontier Economics. La prise en compte, par des données complémentaires ou des travaux d'ingénierie, de la vitesse réelle des circulations et du nombre d'essieux est également nécessaire. L'ensemble de ces compléments devrait ainsi permettre de mobiliser des techniques de nature à établir des estimations robustes par sous-réseau, ce que les données actuelles n'ont pas permis de réaliser.
38. De surcroît, il convient que SNCF Réseau approfondisse sa connaissance des données de coûts mobilisées pour les travaux d'actualisation de l'estimation du coût direct, par exemple en ayant recours à un audit externe indépendant, afin d'améliorer le rapprochement de ces éléments avec les données comptables et financières de l'opérateur, de manière à garantir

---

<sup>9</sup> IRG-Rail (2016), *An introduction to the calculation of direct costs*.

<sup>10</sup> Gaudry M. et Quinet E. (2016), *Avis sur l'étude de coûts de SNCF Réseau*.

la fiabilité des bases de données utiles à l'estimation des coûts directs. Cette étape est nécessaire quelles que soient la rigueur et la sophistication des techniques d'estimation qui pourront être employées par la suite pour la détermination des coûts directement imputables.

## 2.2. Sur la tarification des services de transport de fret

39. S'agissant de la tarification applicable aux services de transport de fret, SNCF Réseau propose plusieurs évolutions par rapport au système de tarification en vigueur.
40. En premier lieu, SNCF Réseau applique les résultats du nouveau modèle de coûts, ce qui conduit à une baisse significative du niveau cible du coût directement imputable pour les services de transport de fret (exprimé en train.kilomètre, le montant unitaire moyen du coût directement imputable évolue de 4,9€<sub>2019</sub> à 3,2€<sub>2019</sub>).
41. En deuxième lieu, SNCF Réseau distingue la redevance de circulation entre le réseau structurant (UIC 2 à 6) et le réseau capillaire (UIC 7 à 9) de manière à mieux refléter la différence de coûts directement imputables entre ces deux types de réseau.
42. En troisième lieu, le barème proposé supprime la redevance de réservation ainsi que les modulations<sup>11</sup> qui y étaient associées, conformément à la demande de l'Autorité exprimée dans ses recommandations n° 2016-016 du 10 février 2016 susvisées. Comme il a été dit précédemment, cette suppression s'inscrit dans le cadre d'une simplification de la tarification que l'Autorité accueille favorablement en ce qu'elle participe d'une plus grande transparence et d'une lisibilité tarifaire accrue pour les acteurs.
43. En quatrième lieu, une tarification à la tonne est introduite au travers d'une modulation par classe de tonnage qui, pour les raisons présentées en section 2.2, constitue une nette amélioration du système tarifaire existant. Cette évolution permet un meilleur alignement du signal prix avec les inducteurs de coût inhérents à l'utilisation des infrastructures ferroviaires tout en améliorant la lisibilité de la grille tarifaire pour les candidats.
44. L'Autorité rappelle néanmoins qu'en vertu des dispositions combinées de l'article 30 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 transposant le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE et de l'article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, dans sa rédaction résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, les entreprises ferroviaires devraient s'acquitter de la redevance brute équivalente au coût directement imputable à l'utilisation du réseau.
45. Elle constate que la proposition de SNCF Réseau traduit, pour l'horaire de service 2019, un maintien du dispositif utilisé lors des précédents horaires de service, par lequel la couverture du coût direct n'est pas assurée par les seules redevances nettes réellement facturées aux candidats (inférieures aux coûts directs<sup>12</sup>) mais nécessite une subvention forfaitaire de l'Etat (« compensation fret »). Comme elle l'avait relevé dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'Autorité rappelle la nécessité de faire évoluer, dans les meilleurs délais, ce dispositif de tarification actuellement applicable aux services de transports de fret, afin que les entreprises ferroviaires puissent s'acquitter de l'ensemble du coût directement imputable, charge à l'Etat, le cas échéant et dans le respect des règles relatives aux aides d'Etat, de leur

---

<sup>11</sup> La suppression de la redevance de réservation implique la disparition de la modulation par catégories de section élémentaire, de la modulation horaire et de la modulation en fonction de la longueur et de la vitesse du sillon définies dans le DRR 2018.

<sup>12</sup> A l'exception des circulations de la première catégorie de tonnage (i.e. les circulations strictement inférieures à 350 tonnes) pour lesquelles il est prévu que le coût directement imputable soit appliqué.

verser une aide directe. A cet égard, l'Autorité note avec satisfaction l'engagement des services de l'Etat, renouvelé dans le courrier de la ministre chargée des transports en date du 8 juin 2018 susvisé, de mener à bien les travaux techniques en vue de la mise en œuvre de l'un des schémas préconisés par l'Autorité dans son avis du 1<sup>er</sup> février 2017 précité. Compte tenu de cet engagement, et eu égard aux avancées mentionnées aux points 40 à 43, qui améliorent d'ores et déjà significativement leur structure tarifaire, les redevances relatives à l'activité fret au titre de l'horaire de service 2019 peuvent être validées.

46. Par ailleurs, s'agissant de l'évolution des péages fret destinée à assurer la couverture en dix ans du coût directement imputable par les candidats, l'Autorité renouvelle les remarques émises dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026. Elle rappelle, en particulier, que la trajectoire de suppression du soutien financier de l'Etat emporte un risque de diminution significative des trafics fret, doublement exposés à la fragilité de la situation financière des opérateurs et à l'intensité de la concurrence du transport routier.
47. Enfin, l'Autorité relève que la redevance brute est uniquement présentée dans la section 2.2 de l'annexe 6.1.1 du DRR 2019 et non dans le barème des prestations minimales pour l'activité fret présenté en annexe 6.2.3 de celui-ci. Elle invite en conséquence SNCF Réseau à intégrer ce montant brut dans l'annexe 6.2.3 pour rendre compte du coût effectivement imputable aux circulations de trains de marchandises et améliorer ainsi la clarté du signal prix.

### 2.3. Sur les majorations applicables aux activités voyageurs

48. Le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, dont l'article 30 du décret du 7 mars 2003 assure la transposition, pose le principe d'une tarification des prestations minimales « *au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». Par exception à ce principe, le paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé par l'article 31 du décret du 7 mars 2003, permet à un Etat membre « *afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, [de] percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire* ». Par ailleurs, l'article 6 du décret du 5 mai 1997, dans sa rédaction issue du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, dispose que « *[l]a redevance de marché est une majoration de redevance d'infrastructure, au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003* » et son article 6-1 que la redevance d'accès est également « *une majoration de redevance d'infrastructure au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003* ».
49. Selon les termes du paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé par l'article 31 du décret du 7 mars 2003, la mise en œuvre de redevances en vue de couvrir tout ou partie des coûts fixes du réseau est subordonnée à la définition préalable et motivée de segments de marché et à l'appréciation de la capacité du marché à les supporter.
50. Ni la directive 2012/34/UE ni le décret du 7 mars 2003 ne prévoient d'obligation sur le niveau de détail des segments de marchés autre que la distinction *a minima* entre les services de fret, les services de transport de voyageurs dans le cadre d'un contrat de service public et les autres services de transport de passagers. Par ailleurs, le 3° de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, transposant l'article 32 de la directive 2012/34/UE, prévoit expressément que ces « *majorations sont calculées sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des*

segments du marché ferroviaire » et que le « système de tarification du gestionnaire d'infrastructure respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires ».

### 2.3.1. Sur les majorations applicables aux services non-conventionnés de voyageurs

#### a. Sur la segmentation proposée

51. La segmentation proposée par SNCF Réseau pour les trains de voyageurs aptes à la grande vitesse repose sur les caractéristiques du marché aval. Les segments sont ainsi découpés en fonction du critère origine-destination des sillons en conservant, pour les services domestiques, une segmentation proche de l'organisation industrielle du marché aval.
52. SNCF Réseau propose ainsi de distinguer huit segments pour les trains internationaux de voyageurs aptes à la grande vitesse : « Intersecteurs internationaux – type 1 »<sup>13</sup>, « Intersecteurs internationaux – type 2 »<sup>14</sup>, « Radial Luxembourg & Allemagne sauf par axe Nord »<sup>15</sup>, « Radial Belgique, Pays-Bas & Allemagne par axe Nord »<sup>16</sup>, « Radial Grande-Bretagne », « Radial Espagne », « Radial Italie » et « Radial Suisse ».
53. Par rapport à la version du 9 décembre 2016 du DRR 2018, sur lequel porte l'avis de l'Autorité n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé, la seule modification apportée par SNCF Réseau dans le projet de DRR 2019 à la segmentation des trains internationaux de voyageurs aptes à la grande vitesse réside dans l'introduction de la distinction entre les « Intersecteurs internationaux - type 1 » et les « Intersecteurs internationaux - type 2 ».
54. S'agissant des liaisons nationales effectuées par des trains de voyageurs aptes à la grande vitesse, SNCF Réseau mobilise un critère lié à l'origine et la destination du service pour identifier les neuf segments suivants : « Radial axe Nord », « Radial axe Est », « Radial axe Sud-Est / Lyon », « Radial axe Sud-Est/Méditerranée », « Radial axe Sud-Est/BFC », « Radial axe Sud-Est / Alpes », « Radial axe Atlantique / BPL », « Radial axe Atlantique / SEA » et « Intersecteurs domestiques ».
55. La segmentation proposée par SNCF Réseau pour les autres trains non-conventionnés repose sur une distinction entre six segments de marché : « Trains de jour non aptes à la grande vitesse », « Trains de nuit non aptes à la grande vitesse », « Transport d'automobiles », « Trains historiques et touristiques », « Trains d'essais et AEF »<sup>17</sup> et « Autres trains »<sup>18</sup>.
56. SNCF Réseau propose d'associer une redevance de marché kilométrique à chacun de ces segments de marché, en remplacement de la redevance de réservation en vigueur. Pour apprécier la soutenabilité des redevances de marché associées aux segments de marché des trains aptes à la grande vitesse (nationaux et internationaux), SNCF Réseau utilise un « modèle du transporteur normatif » dont les principes sont décrits en annexe 6.1.1 du DRR 2019.

---

<sup>13</sup> « Intersecteurs internationaux – type 1 » regroupe les segments de marché associés aux circulations intersecteurs qui n'empruntent pas des tunnels financés en partenariat public-privé.

<sup>14</sup> « Intersecteurs internationaux – type 2 » fusionne les segments de marchés associés aux circulations intersecteurs qui empruntent des tunnels financés en partenariat public-privé.

<sup>15</sup> « Radial Luxembourg & Allemagne sauf par axe Nord » regroupe les marchés Paris-Allemagne (par axe est) et Paris-Luxembourg.

<sup>16</sup> « Radial Belgique, Pays-Bas & Allemagne par axe Nord » fusionne les marchés Paris-Belgique, Paris-Pays-Bas et Paris-Allemagne par axe Nord.

<sup>17</sup> L'acronyme AEF désigne l'Agence d'Essai Ferroviaire.

<sup>18</sup> Le segment « Autres trains » regroupe notamment l'acheminement de matériel pour le compte de SNCF Mobilités.

57. Pour l'ensemble de ces segments, le barème de la redevance de marché est distinct suivant le type de ligne circulée (ligne classique et ligne à grande vitesse).

- Trains nationaux de voyageurs aptes à la grande vitesse

58. SNCF Réseau propose une segmentation du marché en fonction de l'origine-destination, selon une logique d'axe géographique. Dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'Autorité avait souligné que ce projet de segmentation constituait une orientation tarifaire acceptable mais qu'au regard des exigences posées par le décret du 7 mars 2003, elle ne pouvait valider les redevances de marché proposées, du fait, en particulier, de l'inadéquation du modèle du transporteur normatif de SNCF Réseau avec le découpage mis en œuvre. Il appartenait donc à SNCF Réseau de revoir la segmentation du marché, sans préjudice de l'appréciation que pourrait être amenée à porter l'Autorité sur la conformité du montant de ces redevances aux principes tarifaires posés par l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, dans sa rédaction issue du décret du 7 juin 2018.

59. La segmentation proposée pour SNCF Réseau dans le cadre du projet de DRR 2019 marque une évolution par rapport au DRR 2018 sur lequel l'Autorité a rendu son avis du 1<sup>er</sup> février 2017.

60. En réponse à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a présenté aux services une version actualisée du modèle du transporteur normatif<sup>19</sup>. La mise à jour effectuée permet de pleinement réconcilier la maille des analyses du modèle avec la segmentation proposée par SNCF Réseau. Le modèle contient en effet des analyses distinctes pour les neuf segments de marché proposés dans le DRR 2019. Les segments sont ainsi définis selon un découpage plus fin par groupe d'origine-destination desservie et de manière plus cohérente avec le marché des déplacements.

61. L'Autorité accueille par ailleurs favorablement la suppression de la modulation horaire. Dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'Autorité avait souligné que le projet d'établissement d'une segmentation plus fine en fonction des caractéristiques du marché aval pouvait être retenu mais que la modulation horaire telle que proposée dans la version du DRR 2018 soumise à son avis n'y répondait pas, faute pour SNCF Réseau, en particulier, de pouvoir la justifier.

62. S'agissant de la différenciation du barème en fonction du type de ligne circulée (ligne classique ou ligne à grande vitesse), l'Autorité comprend, comme elle l'avait indiqué dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, qu'il s'agit davantage d'une modalité de répartition kilométrique de la majoration que d'une sous-segmentation. Elle avait souligné que la proposition de répartition faite par SNCF Réseau, qui définit un seul niveau de redevance de marché sur l'ensemble des lignes classiques, n'emporte a priori pas d'effets défavorables à l'utilisation du réseau et pouvait être admise.

63. Il résulte de ce qui précède que l'évolution structurelle proposée par SNCF Réseau pour les majorations applicables aux trains nationaux aptes à la grande vitesse est conforme aux principes posés par l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 et répond ainsi aux demandes de l'Autorité formulées dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 susvisé.

---

<sup>19</sup> La dernière version a été communiquée aux services de l'Autorité en avril 2018.

- Trains internationaux de voyageurs aptes à la grande vitesse

64. S'agissant de la définition des segments de marché, l'Autorité confirme que le projet de segmentation en fonction de l'origine-destination pour les liaisons internationales est, en l'état des informations disponibles, une orientation tarifaire acceptable. Celle-ci est en effet cohérente avec la jurisprudence existante en matière de définition des marchés pertinents dans le secteur du transport.
65. L'Autorité prend acte de la distinction suivante opérée pour les circulations « Intersecteurs internationaux » à la suite de sa demande exprimée dans l'avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 :
- « Intersecteurs internationaux – type 1 » regroupant les segments de marché associés aux circulations intersecteurs qui n'empruntent pas des tunnels financés en partenariat public-privé ;
  - « Intersecteurs internationaux – type 2 » regroupant les segments de marchés associés aux circulations intersecteurs qui empruntent des tunnels financés en partenariat public-privé.
66. Au même titre que pour les services nationaux de transport de voyageurs, l'Autorité accueille favorablement la suppression de la modulation horaire pour les liaisons internationales et estime que la différenciation du barème en fonction du type de ligne circulée peut être admise.

- Autres trains non-conventionnés

67. Pour les autres trains non conventionnés, le projet de segmentation de SNCF Réseau distingue six segments de marché : « Trains de jour non aptes à la grande vitesse », « Trains de nuit non aptes à la grande vitesse », « Transport d'automobiles », « Trains historiques et touristiques », « Trains d'essais et AEF » et « Autres trains ».
68. L'Autorité accueille favorablement cette proposition de segmentation qui conduit, en particulier, à la suppression des segments « Hors TET jour » et « Hors TET nuit » présentée dans le projet de DRR 2018. Dans le cadre de son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 rendu sur celui-ci, elle avait en effet souligné que leur caractère trop englobant ne permettait pas de répondre aux objectifs de segmentation visés par la réglementation.
69. Il résulte de ce qui précède que l'évolution de la structure des majorations applicables aux services non-conventionnés de voyageurs proposée par SNCF Réseau peut, en l'état de la structure industrielle du marché aval, être regardée comme conforme aux demandes de l'Autorité formulées dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 et aux dispositions de l'article 31 du décret du 7 mars 2003 susvisé

*b. Sur le niveau des redevances*

70. S'agissant des majorations applicables aux activités de transport domestique de voyageurs aptes à la grande vitesse, les éléments d'appréciation dont l'Autorité a pu avoir connaissance au cours de l'instruction ne sont pas de nature à remettre en cause la soutenabilité des majorations proposées pour le DRR 2019, eu égard aux modalités d'établissement des redevances rappelées au point 14 du présent avis. Toutefois, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence de ces services, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'approfondir les travaux d'analyse de la soutenabilité des redevances de marché,

notamment pour les nouveaux entrants. Elle souligne que l'appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires ne pourra reposer sur l'analyse du seul modèle économique de l'opérateur historique et que le niveau des péages actuellement facturés ne pourra plus constituer une référence pour bâtir le niveau des redevances applicables aux prochains horaires de service.

71. S'agissant des majorations applicables aux liaisons internationales effectuées par l'entreprise Eurostar, l'Autorité avait souligné, dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, que le chiffre d'affaires et la marge opérationnelle d'Eurostar avaient fortement baissé à la suite des attentats survenus en France en 2016 et de la pression exercée par la concurrence aérienne. L'augmentation des redevances prévue par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2018 s'écartait très significativement de l'évolution prévue par les autres gestionnaires d'infrastructure, dont l'indexation résulte, pour partie, de l'évolution d'un indice d'inflation. En conséquence, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau que les montants cumulés de la redevance de marché du segment « Radial Grande-Bretagne », de la redevance de marché du segment « Intersecteurs internationaux » et de la redevance de circulation ne dépassent pas le niveau global de redevances facturé actuellement à Eurostar, hors indexation. L'Autorité constate que la majoration appliquée dans le DRR 2019 au segment « Intersecteurs internationaux-type 2 » sur les lignes à grande vitesse LGV a été déterminée de manière à maintenir inchangé le niveau de péages appliqué à Eurostar (hors indexation), ce qui répond à la demande de l'Autorité.
72. S'agissant des majorations applicables aux autres trains non-conventionnés, l'Autorité prend acte de la suppression de la majoration associée au segment « *Transports d'automobiles (Auto-train)* », conformément à la demande formulée dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017. L'Autorité avait en effet considéré qu'à défaut de pouvoir justifier de la majoration envisagée, SNCF Réseau devait y surseoir.
73. S'agissant du segment « Trains non aptes à la grande vitesse de nuit », SNCF Réseau propose de n'appliquer aucune majoration, ce qui revient à ne facturer que le coût directement imputable à ces circulations. Cette évolution fait suite à l'avis de l'Autorité n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 remettant en cause, en particulier, le caractère soutenable des majorations tarifaires envisagées, du fait de la situation déficitaire de l'entreprise Thello et des hypothèses qui pouvaient raisonnablement être faites sur l'évolution de la fréquentation et des recettes de celle-ci au regard de la concurrence intermodale sur ces liaisons.
74. Concernant le segment « Trains non aptes à la grande vitesse de jour », SNCF Réseau propose de fixer le niveau des majorations au même niveau que celui des autres circulations sur ligne classique, soit 3,09 € 2019 / sillon.kilomètre. Ce choix n'appelle pas de remarque de l'Autorité.
75. S'agissant du segment « Transport d'automobiles », SNCF Réseau renonce à la majoration envisagée dans le projet de DRR 2018, sur lequel l'Autorité a rendu son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017. Dans cet avis, l'Autorité demandait à SNCF Réseau de supprimer la majoration pour ce segment, à défaut de pouvoir justifier de sa soutenabilité. Pour le nouveau segment « Trains historiques et touristiques », SNCF Réseau ne propose pas non plus de majoration tarifaire. Concernant les segments « Trains d'essais et AEF » et « Autres trains », SNCF Réseau propose d'appliquer une majoration de 3,09€/train.km, équivalente au niveau de majoration applicable pour les circulations sur ligne classique. Les éléments d'appréciation dont l'Autorité a pu avoir connaissance au cours de l'instruction ne sont pas de nature à remettre en cause la proposition de majoration de SNCF Réseau pour ces deux segments.

76. Il résulte de ce qui précède que les redevances de marché instaurées pour les activités voyageurs non conventionnées sont conformes aux dispositions applicables.

### 2.3.2. Sur les majorations applicables aux services conventionnés de voyageurs

77. L'article 5 du décret du 5 mai 1997, dans sa rédaction résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, dispose que « [l]orsqu'il définit la liste des segments de marché en application du 2° de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, SNCF Réseau distingue au moins un segment par autorité organisatrice de transports pour les services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public. Il peut procéder à une différenciation plus poussée que la liste minimale prévue par ces dispositions en prenant en compte l'origine ou la destination du service de transport ainsi que les critères énoncés au 1° de cet article. »
78. La segmentation des activités conventionnées, que ce soit pour la redevance de marché ou la redevance d'accès, est fondée sur le périmètre de compétence de l'autorité organisatrice de transports comme le prévoit l'article précité et en conformité avec la demande de l'Autorité exprimée dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017.
79. S'agissant de la redevance d'accès, l'article 6-1 du décret du 5 mai 1997, dans sa rédaction issue du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, dispose que celle-ci « représente une majoration de redevance d'infrastructure au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ». S'agissant de la redevance de marché, l'article 6 du décret du 5 mai 1997, dans sa version résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, dispose que celle-ci « est une majoration de redevance d'infrastructure, au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, fixée par SNCF Réseau dans le document de référence du réseau prévu à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ».
80. L'Autorité rappelle que la directive 2012/34/UE prévoit la définition d'un segment de marché de « services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public » au paragraphe 1 de son article 32 et, partant, n'exclut pas la perception de majorations s'ajoutant au coût directement imputable pour ces activités. Pour autant, comme mis en avant dans la position commune de l'association IRG-Rail du 9 novembre 2016 susmentionnée, ladite directive ne précise pas de modalités d'établissement des majorations et d'appréciation de leur soutenabilité pour ce type de services.
81. La mise au point d'une redevance de marché linéaire par autorité organisatrice de transports (en remplacement des redevances de réservation) permet d'envoyer un signal clair sur le montant des majorations à acquitter, lequel a été laissé inchangé (hors indexation) pour le DRR 2019.
82. Dans ces conditions, et en l'absence d'éléments de nature à remettre en cause la soutenabilité du niveau des majorations retenues par SNCF Réseau pour les services conventionnés, tant pour la redevance d'accès que pour la redevance de marché, ces dernières peuvent être validées. Elle rappelle néanmoins la nécessité que les modalités de calcul des majorations par rapport au coût directement imputable pour les activités conventionnées soient clarifiées par voie réglementaire, en cohérence avec les objectifs économiques qu'elles doivent poursuivre ainsi que les problématiques de financement du réseau auxquelles elles doivent répondre. L'Autorité maintient en particulier sa recommandation visant à ce que des schémas de recouvrement des coûts fixes assurant une plus grande cohérence avec les modalités de financement des lignes exclusivement régionales soient examinés. S'agissant du réseau structurant, les conditions de mise en

œuvre d'une règle économique objective de contribution à la couverture des coûts fixes mériteraient également une analyse particulière.

#### 2.4. Sur la redevance de saturation

83. Le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 33-1 du décret du 7 mars 2003 modifié, dispose que « [l]es redevances d'utilisation de l'infrastructure visées au paragraphe 3 peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation ». Une telle tarification ne peut cependant être appliquée qu'après une déclaration de saturation de la section de l'infrastructure concernée, en application du paragraphe 1 de l'article 47 de la directive 2012/34/UE.
84. Comme l'Autorité l'a souligné dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 précité, la tarification des contraintes de capacité constitue une question centrale du fait du caractère limité des capacités disponibles pour l'accès au réseau ferroviaire. Ainsi, en cohérence avec les principes donnés par la directive 2012/34/UE, le système tarifaire doit présenter des signaux économiques incitant les utilisateurs de capacités à une utilisation optimale de l'infrastructure. Du fait des carences de la tarification existante, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de réviser la tarification des contraintes de capacité dans une perspective de mise en œuvre au plus tard pour l'horaire de service 2018.
85. Comme elle l'avait indiqué dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'Autorité estime que les propositions de SNCF Réseau pour le DRR 2019 sont désormais cohérentes avec les dispositions de la directive 2012/34/UE et du décret du 7 mars 2003 modifié, dans la mesure notamment où elles prévoient à terme que la tarification des contraintes de capacités ne puisse intervenir qu'après qu'une déclaration de saturation a été effectuée pour les sections correspondantes du réseau (assortie d'un plan de renforcement des capacités).
86. L'Autorité invite toutefois SNCF Réseau à poursuivre les travaux techniques de caractérisation des contraintes de capacité, en ce qu'ils constituent un préalable fondamental à la mise en œuvre d'une tarification de la saturation, qui n'est pas prévue dans le DRR 2019. En cohérence avec les principes posés par la directive 2012/34/UE, elle invite également SNCF Réseau à approfondir l'analyse des conditions d'une attribution des sillons « rares » par voie de mise en concurrence.

#### 2.5. Sur l'aide au démarrage

87. L'article 33 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 33 du décret du 7 mars 2003 modifié, prévoit un dispositif de réduction des redevances payées par les utilisateurs de l'infrastructure afin d'encourager le développement de nouveaux services ferroviaires ou l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées. Cette réduction, appelée « aide au démarrage », est limitée aux redevances d'infrastructure perçues pour une section déterminée.
88. SNCF Réseau prévoit, dans son DRR 2019, deux types d'aide à destination des trafics voyageurs :
  - l'aide au développement des trafics, type 1, mise en place depuis l'horaire de service 2014, vise le développement de nouvelles origines-destinations ;

- l'aide au développement des trafics, type 2, nouveau dispositif introduit à titre expérimental, concerne les trajets proposant « un « nouveau service » au sens d'une offre nouvelle pour les usagers, répondant à un besoin nouveau non couvert par les missions existantes ». SNCF Réseau a établi un certain nombre de critères devant être respectés, sillon par sillon, par l'entreprise ferroviaire afin de pouvoir en bénéficier. L'aide de type 2 peut ainsi être octroyée lorsque le candidat propose une politique de desserte différente des missions existantes, un temps de parcours réduit ou bien utilise un matériel roulant améliorant les conditions de transport de l'utilisateur.

89. Si l'Autorité accueille très favorablement le projet de mettre en œuvre ce type de dispositif, elle demande néanmoins que les critères d'attribution et l'articulation entre les deux types d'aides soit précisés et que les montants ainsi que la durée de ces aides soient justifiés. Il convient en particulier que SNCF Réseau clarifie les conditions dans lesquelles les services internationaux sont éligibles à chacune des aides envisagées.

## 2.6. Sur les redevances particulières

90. L'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler s'agissant de la fixation des redevances prévues à l'annexe 6.2.4. du DRR pour l'horaire de service 2019, qui concernent des sections de ligne ayant donné lieu à des modalités particulières d'investissement de la part de SNCF Réseau.

## 2.7. Sur la redevance d'infrastructure relative à la couverture des pertes des systèmes électriques (RCTE composante A)

91. Le DRR 2019 ne comporte pas de barème applicable à la RCTE composante A. SNCF Réseau précise que le barème pour l'horaire de service 2019 sera déterminé au cours de l'année 2018, une fois les contraintes liées à la fourniture d'électricité nécessaire à la couverture des pertes supportées par SNCF Réseau connues.

92. En conséquence, l'Autorité se prononcera par un avis conforme distinct lorsque le barème applicable à l'horaire de service 2019 sera publié et invite le gestionnaire d'infrastructure à prendre ses dispositions afin que le niveau de la redevance puisse être connu le plus en amont possible.

## 2.8. Sur l'indexation générale des redevances

93. L'Autorité relève que le montant global des redevances facturées aux différentes activités évolue selon la chronique d'indexation fixée par le contrat pluriannuel 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017, soit 1,7 % entre 2018 et 2019.

94. Dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance 2017-2026 susvisé, l'Autorité indiquait que la « trajectoire définie [par le contrat de performance] conduirait à ce que les péages augmentent à un rythme bien plus soutenu que l'évolution générale des prix » et qu'une « telle évolution est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur la demande de services de transport, tant des clients finaux que des autorités organisatrices et, partant, sur les recettes de SNCF Réseau ». Elle recommandait par conséquent « de retenir le principe d'un plafonnement des augmentations au niveau de l'évolution des prix à la consommation ». En d'autres termes, l'Autorité a estimé que l'évolution annuelle des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ne saurait dépasser l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation

harmonisés (IPCH), sans préjudice de la soutenabilité des majorations tarifaires appliquées aux différents segments de marché.

95. Comme il a été dit précédemment, le décret n° 2017-1325 du 7 septembre 2017 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé a imposé une règle différente d'actualisation des barèmes des redevances, adossée aux évolutions stipulées dans le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'Etat pour le seul horaire de service 2018. Dans ces conditions, il y a lieu pour l'Autorité, par cohérence méthodologique, d'apprécier, dans le présent avis, la conformité de l'indexation de la tarification pour l'horaire de service 2019 à la règle de plafonnement de l'évolution générale des redevances au niveau de l'IPCH au regard des évolutions intervenues depuis le dernier horaire de service qu'elle a validé, soit l'horaire de service 2017.
96. Il résulte de l'instruction que l'indexation proposée par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2019 conduit à une évolution générale des redevances entre 2017 et 2019 inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation entre ces deux années<sup>20</sup>. Dès lors, l'Autorité émet un avis favorable à la proposition d'évolution tarifaire de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2019.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 telles que figurant à l'annexe 6.2 du document de référence du réseau publié le 15 mars 2018.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 11 juin 2018.*

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

Le Président

Bernard Roman

---

<sup>20</sup> L'application du contrat de performance conduit à retenir un taux de 2,8 % (1,1 % et 1,7 %) pour la période 2017-2019 alors que l'indice ICPH de la banque de France conduirait à retenir un taux de 3 % (1,6 % et 1,4 %) pour cette même période.