

Avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023 (nouvelle saisine du 5 juin 2020)

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

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

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

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire ;

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 ;

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

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° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu l'avis n° 2020-015 du 6 février 2020 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2021 ;

Vu l'avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023 (saisine du 13 décembre 2019) ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - version 1 du 13 décembre 2019 » ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - version 1-1 du 5 juin 2020 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée le 10 juin 2020 en application de l'article L. 2132- 8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 30 juillet 2020 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1.1. Nouvelle saisine de l'Autorité et portée de son avis

1. SNCF Réseau a publié le 13 décembre 2019 dans le document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - un projet de tarification de l'infrastructure ferroviaire portant sur l'ensemble des horaires de service 2021 à 2023. Il s'agit du premier projet de tarification triennale mettant en application le nouveau cadre législatif résultant de l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée.
2. Saisie de cette proposition tarifaire, l'Autorité a adopté le 6 février 2020 l'avis n° 2020-016 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023 par lequel elle a émis :
 - un avis favorable s'agissant :
 - i. des redevances couvrant le coût directement imputable des activités de transport de voyageurs conventionnées et non conventionnées ainsi que des activités de transport de marchandises, soit la redevance de circulation et la redevance de circulation électrique applicables à l'ensemble de ces activités ;
 - ii. des redevances de marché des activités de transport de voyageurs non conventionnées, assorti de réserves relatives à la mise en œuvre de la segmentation domestique et internationale ainsi qu'à la tarification différenciée ;
 - iii. de la redevance de marché payée par les services de transport de voyageurs conventionnés par l'Etat et des redevances d'accès des activités de transport de voyageurs conventionnées payées par l'Etat, en application de l'article 6-1 du décret du 5 mai 1997 susvisé.
 - un avis défavorable s'agissant de :
 - i. la redevance de marché payée par les services de transport de voyageurs conventionnés régionaux (« TER ») ;
 - ii. la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services de transport de voyageurs conventionnés en Île-de-France ;

iii. la redevance de saturation.

3. En application du IV de l'article L. 2133-5 du code des transports tel qu'il résulte de l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée et précisé par l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé, lorsque, au titre de son avis conforme, l'Autorité émet un avis défavorable sur un projet de tarification, SNCF Réseau est tenue de soumettre à l'Autorité un nouveau projet de tarification dans un délai de trois mois suivant la notification de l'avis défavorable, intervenue dans le cas présent, le 17 février 2020.
4. La survenance de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 et par suite la déclaration de l'état d'urgence sanitaire à compter du 24 mars 2020 par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 ont conduit notamment à l'instauration d'un dispositif de report de divers délais et dates d'échéance. A cette fin, une période « *juridiquement protégée* »¹ a été définie par l'ordonnance du 25 mars 2020 modifiée susvisée, courant du 12 mars au 23 juin 2020. Il a en outre été précisé que le mécanisme de report, d'une part, couvre « *tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement* » qui aurait dû être réalisé pendant la période mentionnée à l'article 1^{er} précité et, d'autre part, reporte les délais à compter de la fin de cette période pour la durée légalement impartie, dans la limite de deux mois. Ainsi, le délai de trois mois impartie à SNCF Réseau pour saisir l'Autorité d'un nouveau projet de tarification est prorogé en application de ces dispositions.
5. Dans ce cadre, SNCF Réseau a publié le 5 juin 2020 dans le document de référence du réseau ferré national un nouveau projet tarifaire pour les horaires de service 2021 à 2023. Il comprend d'une part, les redevances d'utilisation de l'infrastructure applicables aux activités de transport de voyageurs non conventionnées ainsi qu'aux activités de transport de fret à un niveau inchangé par rapport à celui publié le 13 décembre 2019 et ayant fait l'objet d'un avis conforme favorable de l'Autorité le 6 février 2020 et, d'autre part, des modifications ou, pour les éléments de ce projet restés inchangés par rapport au projet publié le 13 décembre 2019, des justifications supplémentaires apportées pour partie aux fins de lever des réserves formulées par l'Autorité dans son avis précité. C'est sur ces derniers éléments que porte la saisine adressée à l'Autorité, les premiers éléments cités étant exécutoires en application des dispositions de l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé.
6. Conformément au V de l'article L. 2133-5 du code des transports, en l'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2021, soit avant le 13 septembre 2020, SNCF Réseau déterminera et publiera la tarification applicable aux services conventionnés de transport de voyageurs s'agissant des majorations tarifaires, à l'exception de celles acquittées par l'Etat, sur la base de la tarification de l'horaire de service 2020, dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité. L'évolution du montant des redevances par rapport à cette dernière tarification ne pourra pas excéder l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation établi pour l'année 2021. La tarification déterminée dans ces conditions s'appliquera pour le seul horaire de service 2021. SNCF Réseau devra proposer un projet de tarification applicable pour les deux horaires de service du cycle triennal restant à couvrir, soit 2022 et 2023.

¹ Terme employé dans le rapport au Président de la République de l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire pour désigner la période allant du 12 mars 2020 au 23 juin 2020.

7. Enfin, l'article L. 2111-25 du code des transports prévoit que « [l]a tarification pluriannuelle [des] redevances est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10, ou de son actualisation ». Au jour où l'Autorité rend son avis conforme, elle ne peut que constater ne pas avoir encore été saisie du projet d'actualisation du contrat de performance pour la période 2020-2029.

1.2. Impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 sur les redevances d'utilisation du réseau ferré national

8. Le projet de tarification pluriannuelle établi par SNCF Réseau et publié le 5 juin 2020 dans le DRR 2021 intervient dans un contexte caractérisé par la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de COVID-19. Celle-ci a un impact très marqué en 2020 sur le secteur ferroviaire national et international en raison notamment :
- des mesures sanitaires prises par les pouvoirs publics, se traduisant, dans un premier temps, par une réduction majeure du nombre de circulations quotidiennes, en particulier pour les activités de transport de voyageurs. Des mesures de « distanciation sociale » ont ensuite été prises tel que le plafonnement du taux de remplissage des trains de voyageurs à 50 % durant plusieurs semaines. Enfin, la limitation des voyages à l'étranger a un impact considérable sur les activités internationales de transport ;
 - de la crise économique générée par la crise sanitaire du fait d'un très fort ralentissement de l'activité (mesurée par le produit intérieur brut (PIB) pour lequel les dernières estimations prévoient un recul de plus de 10% pour l'année 2020 par rapport à 2019 selon les prévisions de la Banque de France²). Cela induit un risque de baisse significative de la demande de transport de voyageurs dans la mesure où elle est corrélée à la croissance économique.
9. La crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 affecte de manière immédiate et majeure le secteur ferroviaire en 2020 dans une mesure telle qu'une proposition de règlement établie par la Commission européenne prévoit de donner aux Etats membres la possibilité de déroger, du 1^{er} mars au 31 décembre 2020, aux principes tarifaires prévus par le paragraphe 3 de l'article 31 et le paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE susvisée³. Cette crise introduit également et inévitablement une incertitude pour les années 2021, 2022 et 2023. Cette incertitude trouve a *minima* son fondement dans les éléments suivants :
- En premier lieu, l'impact financier subi en 2020 par les opérateurs de transport est susceptible de limiter la soutenabilité des différents segments de marché au-delà de l'année 2020.

² Banque de France, Projections macroéconomiques, juin 2020. Les projections réalisées montrent une diminution du PIB de 10,3% entre 2019 et 2020. L'OCDE, quant à elle, estime que la baisse pour la France pourrait aller au-delà de 11%.

³ La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures pour un marché ferroviaire durable face à l'épidémie de COVID-19 vise à permettre, d'une part, que les redevances acquittées par les entreprises ferroviaires puissent être inférieures au coût directement imputable et, d'autre part, que les majorations tarifaires fixées pour la période du 12 mars au 31 décembre 2020 puissent être réévaluées à la baisse en cours d'exercice par le gestionnaire d'infrastructure. Elle prévoit également que les Etats membres compensent les pertes de recettes de péages afférentes au gestionnaire d'infrastructure.

- En deuxième lieu, et au regard des dernières prévisions disponibles, la crise sanitaire aura un impact durable sur le PIB français. Or, il est communément admis que le PIB constitue l'une des principales variables explicatives de la demande de mobilité, des recettes réalisées et donc de la soutenabilité des tarifs pour les entreprises ferroviaires.
 - En troisième lieu, la perspective d'un rebond de l'épidémie au cours de l'année 2020 ou des années qui suivent ne peut être écartée au moment où l'Autorité adopte cet avis. Le risque de mise en place de nouvelles mesures de confinement et de distanciation existe toujours. De plus, s'agissant de la demande de transport ferroviaire de voyageurs, un effet de « défiance » lié au contexte épidémique pourrait induire une aversion aux déplacements en train. Quand bien même l'existence de cet effet ou son ampleur sont, pour l'heure, difficiles à mesurer, les hypothèses formulées à ce stade tendent à considérer que le retour à une demande de transport à un niveau identique à 2019 n'interviendrait pas avant l'année 2022⁴.
10. Ainsi, même si la mesure exacte des impacts de cette crise sanitaire sur le marché ferroviaire français et international ne peut être connue avec précision, il importe que tant le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, dans l'élaboration du projet de tarification, que l'Autorité, dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme, tiennent compte de la crise sanitaire, au regard des informations disponibles et des hypothèses qui peuvent être raisonnablement émises, pour s'assurer du respect des principes tarifaires parmi lesquels figure la soutenabilité des majorations tarifaires.
11. Tout d'abord, l'Autorité exerce son pouvoir d'avis conforme uniquement sur le projet de tarification qui lui est soumis par le gestionnaire d'infrastructure. Or, comme évoqué au point 5, ce dernier ne l'a saisie que des barèmes des majorations tarifaires applicables aux activités de transport conventionnées, en dehors de celles acquittées par l'Etat, et de diverses évolutions des modalités concernant la tarification. Les autres redevances ayant fait l'objet de l'avis conforme favorable du 6 février 2020, elles deviennent exécutoires sans que l'Autorité, qui n'est saisie d'aucune proposition à leur égard, ne puisse les remettre en cause dans le cadre du présent avis conforme. Autrement dit, l'Autorité, dans le cadre juridique qui régit l'exercice de sa compétence d'avis sur les projets de tarification de l'infrastructure ferroviaire, n'est en mesure, dans le présent avis conforme, de prendre en compte la crise sanitaire survenue depuis son dernier avis du 6 février dernier et ses effets potentiels sur le marché ferroviaire que s'agissant des redevances appliquées aux services conventionnés. Toutefois, eu égard aux éléments de contexte énoncés précédemment, l'Autorité a interrogé, dans le cadre de ses travaux d'instruction, le gestionnaire d'infrastructure ainsi que les utilisateurs du réseau pour le transport de voyageurs non conventionné également, en vue de mesurer les impacts potentiels de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 sur les redevances d'utilisation du réseau ferré national et sur l'activité des utilisateurs. A cet égard, à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a procédé à des estimations des effets de la COVID-19 sur le nouveau projet de tarification publié le 5 juin 2020. Les conclusions de ces travaux s'agissant des activités conventionnées de transport de voyageurs feront l'objet des développements de la section 3 de cet avis. Concernant les activités non conventionnées de transport de voyageurs, SNCF Réseau a adressé à l'Autorité, au cours de l'instruction, ses évaluations des effets de la crise sanitaire et économique liée à la COVID-19. SNCF Réseau a en effet modélisé le compte de résultat des services de transport de voyageurs en procédant à des estimations de l'impact de cette crise et en envisageant deux scénarii, fondés

⁴ La Coface, société d'assurance-crédit, a publié une étude le 16 juillet 2020, dans laquelle elle estime que le secteur des transports tous modes confondus, ne retrouvera pas son activité « normale » avant 2022.

sur une ampleur plus ou moins importante de la crise, notamment en termes d'évolution de la conjoncture économique sur la période 2020-2023.

12. Les travaux menés par SNCF Réseau tendent à montrer que la tarification appliquée aux activités de transport de voyageurs non conventionnées serait soutenable de 2021 à 2023 en considérant les projections conjoncturelles réalisées par les instituts spécialisés, tout en soulignant le caractère hypothétique de cette conclusion en raison de l'incertitude persistante autour de la mise en place de nouvelles mesures de restriction ou de limitation des déplacements, voire d'un retour généralisé à un confinement en 2021, ainsi qu'en raison de l'incertitude sur les changements de comportement et de demande de mobilité.
13. Par ailleurs, l'Autorité a également interrogé les différentes entreprises ferroviaires de transport de voyageurs concernant l'impact de la crise sur leurs activités. Il ressort de leurs réponses que les entreprises ferroviaires s'attendent à une forte réduction des recettes attendues pour les années 2020 et 2021. Les effets pourraient être visibles pour 2022 et 2023 dans la mesure où le ralentissement provoqué par la conjoncture occasionnera une réduction de la demande des voyageurs.
14. Néanmoins, sur la base des travaux conduits par SNCF Réseau et des retours faits aux mesures d'instruction par les entreprises ferroviaires concernées que l'Autorité a analysés, cette dernière ne dispose pas, en tout état de cause, d'éléments de nature à remettre en cause avec certitude la soutenabilité des redevances appliquées aux services non conventionnés de transport à partir de 2021.

2. PROPOSITIONS DE SNCF RESEAU SUR LES MODALITES DE FIXATION DES MAJORATIONS TARIFAIRES APPLIQUEES AUX ACTIVITES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS NON CONVENTIONNEES

15. Comme indiqué au point 5, le nouveau projet tarifaire publié par SNCF Réseau le 5 juin 2020 vise à lever les réserves émises par l'Autorité dans son avis du 6 février 2020 sur les modalités de fixation des redevances de marché des activités de transport de voyageurs non conventionnées. Les évolutions portent, d'une part, sur les modalités de tarification des sillons empruntant plusieurs segments tarifaires domestiques, et d'autre part, sur les modalités de tarification de sillons internationaux réalisant une desserte intermédiaire domestique.

2.1. Sur les modalités de tarification des majorations tarifaires applicables aux circulations empruntant plusieurs segments tarifaires domestiques

16. SNCF Réseau propose l'application d'un nouveau principe tarifaire pour les majorations tarifaires (redevances de marché) relatives aux circulations empruntant plusieurs segments tarifaires domestiques. Ce nouveau principe correspond à l'application de « *la moyenne pondérée aux sillons-kilomètres des sillons unitaires des marchés desservis* ». Le niveau tarifaire des redevances de marché sur ligne à grande vitesse serait ainsi défini par la moyenne des tarifs applicables à chacun des segments tarifaires considérés, pondérée par la distance sur ligne à grande vitesse des origines-destinations composant la liaison.

17. A titre illustratif, pour un train effectuant la liaison Paris – Lyon Part-Dieu – Marseille, le barème sur ligne à grande vitesse appliqué serait égal à la moyenne des barèmes des segments tarifaires A, D et E, pondérée respectivement par les distances sur ligne à grande vitesse des origines-destinations Paris – Lyon Part-Dieu, Paris – Marseille et Lyon Part-Dieu – Marseille. Le barème ainsi obtenu s'élèverait à 17,57 (19,51) euros par sillon-kilomètre en unité simple (multiple) et en heures normales.
18. L'Autorité estime que cette nouvelle proposition de SNCF Réseau répond aux réserves qu'elle avait exprimées dans son précédent avis dans la mesure où, d'une part, elle se conforme aux principes tarifaires prévus par les textes européens et nationaux et, d'autre part, elle tient compte du fait qu'une même liaison peut concerner plusieurs marchés appartenant à différents segments que la tarification doit pouvoir prendre en compte pour envoyer des signaux économiques transparents, efficaces et non-discriminatoires aux entreprises utilisatrices du réseau ferré national.

2.2. Sur la tarification des sillons internationaux avec desserte(s) intermédiaire(s) domestique(s)

19. Dans sa nouvelle version du DRR 2021 du 5 juin 2020, SNCF Réseau propose de déterminer la tarification des sillons internationaux avec desserte(s) intermédiaire(s) domestique(s) en appliquant systématiquement la tarification domestique, sans tenir compte de la nature internationale de l'origine-destination qui constitue le sillon en cause. L'annexe 6.1.1. du DRR 2021 décline ce principe de tarification dans plusieurs exemples concrets, tels que la liaison Paris - Lyon Part-Dieu – Chambéry - Milan. Cette dernière est tarifée au niveau du tarif du segment A pour l'origine-destination Paris - Lyon et au niveau du tarif des lignes classiques au-delà de Lyon Part-Dieu.
20. Néanmoins, SNCF Réseau prévoit une dérogation à l'application de ce principe s'agissant spécifiquement des sillons internationaux avec desserte(s) intermédiaire(s) domestique(s) ayant la Suisse comme origine ou destination. En effet, SNCF Réseau estime que l'application du principe précité ne permettrait pas de rendre compte du potentiel du marché pour ces circulations qui se verraient alors tarifées au niveau du segment tarifaire E intégrant l'ancien segment « Radial axe Sud-Est / BFC » (comme par exemple Dijon).
21. SNCF Réseau estime, à l'aide du modèle du transporteur normatif, que le marché propre au segment « Radial Suisse » se rapproche davantage de celui de l'axe géographique « Radial axe Sud-Est / Alpes » appartenant désormais au segment tarifaire C que de celui de l'axe géographique « Radial axe Sud-Est / BFC » (auquel appartiennent les dessertes intermédiaires domestiques des sillons internationaux suisses telles que Dijon ou Dole) appartenant au segment tarifaire E⁵.
22. Ainsi, pour les circulations ayant la Suisse pour origine ou destination et effectuant un arrêt domestique, SNCF Réseau propose d'appliquer la tarification du segment tarifaire C au lieu de celle du segment E car « *il y a une différence de - [25 - 20] millions d'euros entre une tarification en segment E et non en C* »⁶.

⁵ En utilisant le ratio d'excédent brut d'exploitation (calculé hors péages pour avoir une véritable vision du marché) sur le chiffre d'affaires comme indicateur de la capacité contributive des voyageurs, les marchés « Radial Suisse » et « Radial axe Sud-Est / Alpes » sont très proches. En revanche, la capacité contributive du marché « Radial axe Sud-Est / BFC » est nettement inférieure.

⁶ Réponse de SNCF Réseau à la mesure d'instruction envoyée par l'Autorité le 9 juin 2020.

23. L'Autorité relève que la proposition de SNCF Réseau traite de manière différente les circulations internationales avec arrêts domestiques et les circulations domestiques multi-segments, dont les principes de tarification ont été présentés au paragraphe 2.1. précédent, alors que la question de leur tarification se pose dans les mêmes termes. En effet, dans tous les cas, la tarification doit être à même de refléter l'hétérogénéité des différents segments de marché concernés par la liaison considérée, afin d'envoyer des signaux économiques cohérents et homogènes aux entreprises ferroviaires.
24. Dans son avis du 6 février 2020, l'Autorité a mis en exergue la similarité de ces deux types de situation, ce qui l'a conduit à préconiser un principe tarifaire de portée générale, énoncé en ces termes : « *[appliquer] une tarification au prorata des sillons-kilomètres des segments traversés sur le réseau domestique* ». Cette préconisation doit conduire à prendre en compte, dans les modalités de tarification de chaque liaison internationale concernée, les barèmes des segments internationaux au prorata des sillons-kilomètres parcourus sur les différents segments du réseau domestique empruntés par cette liaison.
25. En guise d'exemple, la tarification de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse d'un sillon Paris – Lyon Part-Dieu – Milan consisterait à appliquer un barème moyen calculé à partir :
- du barème du segment tarifaire A pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Paris – Lyon Part-Dieu ;
 - du barème du segment tarifaire « Radial Italie » pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Paris – Milan (partie française uniquement) ;
 - du barème du segment « Intersecteurs internationaux – type 1 » pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Lyon Part-Dieu – Milan (partie française uniquement).
26. Pour ce qui concerne les circulations en provenance et à destination de la Suisse, l'application de ce principe de tarification permettrait de mieux refléter la capacité contributive du marché aval tout en évitant de créer une exception modifiant un élément essentiel de la tarification. En effet, sur le modèle de l'exemple du sillon Paris-Lyon Part-Dieu-Milan évoqué au point précédent, la tarification de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse du sillon suisse Paris – Dijon – Zurich consisterait à appliquer un barème moyen calculé à partir :
- du barème du segment tarifaire E (auquel appartient l'ancien segment « Radial axe Sud-Est / BFC) pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Paris – Dijon ;
 - du barème du segment tarifaire « Radial Suisse » pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Paris – Zurich (partie française uniquement) ;
 - du barème du segment « Intersecteurs internationaux – type 1 » pondéré par la distance sur ligne à grande vitesse du sillon unitaire Dijon – Zurich (partie française uniquement).
27. Par conséquent, le principe d'une tarification domestique pour toute circulation internationale avec arrêt domestique assorti d'un changement de barème appliqué aux seules circulations suisses, et ce dans un souci de maintien du niveau des recettes de SNCF Réseau, apparaît en contradiction avec les exigences d'efficacité et de non-discrimination prévues à l'article 32 de la directive 2012/34/UE et transposées au 3° de l'article 31 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Autrement dit, il n'est pas justifié par l'existence de situations différentes que les modalités de tarification proposées se fondent sur des principes tarifaires distincts.

28. Au vu de cette analyse, l'Autorité ne peut que rejeter cette nouvelle proposition de SNCF Réseau et réitérer la préconisation formulée dans son avis du 6 février 2020 à savoir la mise en place d'une tarification au prorata des sillons-kilomètres unitaires, sur le modèle de la nouvelle proposition de SNCF Réseau pour la tarification des sillons domestiques empruntant plusieurs segments.

3. NOUVELLE PROPOSITION SUR LES MAJORATIONS APPLICABLES AUX SERVICES CONVENTIONNES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS

3.1. Rappel des considérations et des conclusions de l'avis de l'Autorité n° 2020-016 du 6 février 2020

29. Dans son avis du 6 février 2020, l'Autorité a estimé que les éléments fournis par SNCF Réseau, dans le cadre du DRR 2021 publié le 13 décembre 2019 et au cours de l'instruction du projet de tarification pour les horaires de service 2021 à 2023, ne suffisaient pas à vérifier si ce projet de redevances était susceptible de satisfaire aux dispositions de droit européen et national applicables.
30. En particulier, l'Autorité a vérifié si les dispositions prévues par le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée, applicables aux redevances prévues pour les services de transport ferroviaire conventionnés, étaient respectées. Cet alinéa prévoit que la soutenabilité de ces redevances est évaluée selon des « modalités qui consistent à s'assurer que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable et que l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient ».
31. L'instruction du projet de redevances de marché applicables aux services de transport ferroviaire conventionnés publié dans le DRR 2021 du 13 décembre 2019 avait consisté à vérifier le respect des deux critères cumulatifs prévus par le droit national : l'absence de dépassement par les redevances applicables aux services conventionnés de la part du coût complet qui leur est imputable, d'une part, et le respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient, d'autre part.
32. S'agissant du premier critère, l'Autorité avait considéré, au paragraphe 145 de l'avis du 6 février 2020, que les éléments fournis par SNCF Réseau « ne constitu[ai]ent pas une démonstration robuste de l'absence de couverture des coûts complets de chaque réseau régional par les redevances acquittées par les autorités organisatrices de transport » et, au paragraphe 146, que « [c]ompte tenu de l'insuffisance des éléments fournis, l'Autorité ne p[ouvait] que recommander au gestionnaire de l'infrastructure de conduire dans les meilleurs délais les travaux relatifs à l'appréciation des coûts fixes du réseau et à leur allocation par activités tant pour refondre les majorations tarifaires appliquées aux AOT que pour établir leur niveau pertinent ».
33. S'agissant du second critère, l'Autorité, au paragraphe 148 de l'avis précité, avait précisé que « compte tenu de la spécificité des services conventionnés, pour lesquels les clauses financières de contrats de service public prévoient le versement par les autorités organisatrices de transports de compensations financières aux entreprises ferroviaires à hauteur des redevances que ces dernières acquittent, l'appréciation de la soutenabilité à l'aune du respect de l'équilibre économique de ces entreprises implique que le gestionnaire d'infrastructure apprécie la capacité des autorités organisatrices à verser les compensations prévues, sans que cela impacte l'offre régionale de services de transport ferroviaire ».

34. En ce sens, l'Autorité soulignait que l'appréciation de la capacité des autorités organisatrices de transports régionales (AOT régionales) à verser les compensations à l'euro l'euro à l'entreprise ferroviaire pour garantir le niveau de ses recettes et ainsi garantir son équilibre économique, doit être combinée à une analyse de l'impact sur l'offre de transport ferroviaire. Cette dernière analyse doit constituer le point déterminant de la démonstration de la soutenabilité des majorations tarifaires attendue du gestionnaire d'infrastructure.
35. En effet, les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports, qui exigent le respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires, doivent se lire de manière combinée avec les dispositions des articles 26 et 32 de la directive 2012/34/UE susvisée. L'article 26 de la directive prévoit que « [le] système de tarification (...) [permet] au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale ». Le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 32, transposé en droit national au deuxième alinéa du 3° de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, dispose que « le niveau des redevances n'exclut (...) pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête ». Ces dispositions de droit européen et national exigent de mesurer les impacts des majorations tarifaires tant du point de vue de l'utilisation du réseau par les segments de marché, qui ne peuvent en être exclus par un niveau inadapté des majorations tarifaires, que du point de vue de l'utilisation effective et optimale du réseau par le gestionnaire d'infrastructure.
36. Dès lors que les contrats conclus entre les autorités organisatrices de transports et les entreprises ferroviaires prévoient la compensation intégrale, par les autorités organisatrices, des majorations tarifaires et que les entreprises ferroviaires n'envisagent pas de prendre à leur charge tout ou partie de la hausse de ces majorations, la question de leur soutenabilité revient à examiner dans quelle mesure cette hausse peut être répercutée sur les clients des segments de marché aval de ces mêmes services (c'est-à-dire les usagers des services et/ou les AOT qui organisent la commande de ces services pour le compte des usagers) sans que cela conduise à une baisse de la demande sur ces segments. En effet, toute baisse de la demande constituerait un rationnement des capacités commercialisables sur le réseau ferroviaire, induit par un niveau trop élevé de redevances et/ou par l'éviction de circulations correspondant à des segments de marché (non identifiés comme tels par le gestionnaire de l'infrastructure) qui auraient au moins pu s'acquitter de redevances couvrant le coût directement imputable à l'utilisation du réseau par ces circulations.
37. Dans ce contexte, la question de la soutenabilité des majorations tarifaires se pose bien également du point de vue de la disposition des AOT à payer les hausses de redevances de marché, ces dernières pouvant financer ces hausses par une augmentation des contributions publiques et/ou par une augmentation des tarifs des titres de transport payés par les usagers. C'est bien en ce sens que l'Autorité, dans l'avis du 6 février 2020, demandait à SNCF Réseau de « se dote[r] d'un modèle économique lui permettant de démontrer la soutenabilité des majorations tarifaires pour les autorités organisatrices de transports ». Par ailleurs, elle précisait que « cette démonstration devrait, a minima, reposer sur une analyse financière prospective d'impact de l'évolution tarifaire proposée sur les budgets de chaque autorité organisatrice de transport [...]. Elle permettrait d'apprécier, sur la base d'hypothèses d'évolutions réalistes des différents postes budgétaires, l'impact de l'évolution de la tarification proposée sur la soutenabilité financière pour les autorités organisatrices de transports [...] ».
38. Le caractère insuffisant de la démonstration développée par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction du DRR publié le 13 décembre 2019 quant au respect des deux critères cumulatifs susmentionnés avait conduit l'Autorité, dans l'avis précité, à émettre un avis défavorable s'agissant des redevances de marché applicables aux segments de marché des services de transport ferroviaire conventionnés (hors le segment relatif aux services de transport ferroviaire

conventionnés avec l'Etat) et de la redevance d'accès payée par Île-de-France Mobilités au titre des services conventionnés en Île-de-France.

3.2. Sur la proposition de SNCF Réseau dans le cadre du document de référence du réseau 2021 publié le 5 juin 2020

39. A l'exception de la modification de 25 % à 50 % du taux de remise, prévu dans le cadre de la tarification incitative à l'offre, sur la redevance de marché acquittée par les services conventionnés, pour tout sillon-kilomètre au-delà du niveau de « *trafic 2019 budgété* » par SNCF Réseau, SNCF Réseau n'a pas modifié, dans le DRR 2021 publié le 5 juin 2020, le barème relatif à la redevance de marché applicable aux différents segments de marché des services de transport ferroviaire conventionnés, chaque segment de marché correspondant au périmètre des services organisés par une AOT : l'Etat et chaque AOT régionale. En particulier, SNCF Réseau maintient l'application d'une indexation pour l'ensemble des péages acquittés par les autorités organisatrices de transport de +2,9% entre 2020 et 2021, de +3,2% entre 2021 et 2022 et de +3,4% entre 2022 et 2023.
40. En outre, à l'exception de la redevance d'accès acquittée par Île-de-France Mobilités, SNCF Réseau a modifié tous les montants forfaitaires de la redevance d'accès applicable à chaque service de transport ferroviaire conventionné, « *en application de la nouvelle méthode d'affectation des coûts par activités (« coûts de fourniture isolée ») pour assurer une couverture uniforme des coûts complets en 2021 alloués par AOT* »⁷, sans modifier la somme de ces montants forfaitaires versée par l'Etat au titre de la redevance d'accès.
41. En revanche, SNCF Réseau a fourni, dans le cadre de l'instruction, un certain nombre d'éléments de justification aux fins de démontrer que les deux critères cumulatifs prévus par le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports sont bien respectés.

3.2.1. Sur l'absence de dépassement par les redevances applicables aux services conventionnés de la part du coût complet qui leur est imputable

a. Les nouveaux éléments fournis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction relative au document de référence du réseau du 5 juin 2020

42. En vue de la saisine du 5 juin 2020, SNCF Réseau a engagé des travaux relatifs à l'évaluation des coûts complets de gestion de l'infrastructure et à la mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie d'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure par type de service ferroviaire et, au sein des services de transport ferroviaire conventionnés, par segment de marché. Ces travaux ont été présentés pour la première fois par SNCF Réseau aux services de l'Autorité le 11 mai 2020 et ont été fournis dans le cadre de l'instruction du DRR publié le 5 juin 2020.

⁷ Annexe 6.1.1. du DRR 2021 du 5 juin 2020.

• Sur l'établissement du niveau des coûts complets relatifs à la gestion de l'infrastructure

43. Après avoir retiré les montants des charges correspondant à des activités non régulées⁸ et les montants des charges correspondant aux installations de service⁹, SNCF Réseau propose d'établir le coût complet de gestion de l'infrastructure comme résultant de la somme des termes suivants :
- Les coûts d'exploitation courants qui correspondent aux charges comptables de SNCF Réseau, pour l'exercice 2017, entrant dans la constitution de la marge opérationnelle, indexées entre 2017 et 2023¹⁰, (retraitées des charges correspondant à des activités non régulées et aux installations de service) et avec prise en compte de gains de productivité. Selon SNCF Réseau, ces coûts comprennent les coûts d'entretien du réseau ferré national, hors voies de service¹¹, les coûts liés à la gestion des circulations, hors la part affectée aux voies de service et une rubrique « *Autres coûts* » (coûts de commercialisation et activité sillons, production des prestations régulées).
 - Les valeurs brutes (hors reprises liées aux subventions d'investissement qui sont comptabilisées comme des recettes par SNCF Réseau) des dotations aux amortissements de SNCF Réseau, relatives à l'exercice comptable 2017, indexées entre 2017 et 2023, sans prise en compte de l'impact des dépréciations des actifs, intervenues dans le cadre des tests de valeur pour les exercices comptables 2015 et 2018.
 - Une rémunération du capital correspondant à l'application d'un coût moyen pondéré du capital (CMPC) appliqué à une valeur nette comptable des actifs (avant tests de valeur) nette des subventions et fondée sur la revue nationale des investissements effectuée par SNCF Réseau à l'automne 2019.
44. SNCF Réseau indique appliquer un taux de CMPC avant impôt sur les sociétés de [3 - 7] % en fondant son approche sur celle retenue pour le calcul du CMPC appliqué dans le cadre de la tarification des installations de service de SNCF Réseau (y compris la tarification de la redevance quai), avec des valeurs actualisées à juin 2019.

⁸ SNCF Réseau indique que les activités non régulées peuvent par exemple correspondre aux activités liées à la valorisation du patrimoine immobilier.

⁹ Dans le raisonnement fourni par SNCF Réseau, dans le cadre de l'instruction, les installations de service de SNCF Réseau comprennent : les voies de service, les terminaux de marchandises et la partie quai des gares de voyageurs (donnant lieu à la tarification de la redevance quai dans le cadre du DRG partie B). Il convient de noter qu'à partir de l'horaire de service 2020, la partie quai relative à la partie B du DRG est désormais intégrée, pour la quasi-totalité, dans le périmètre des prestations minimales.

¹⁰ Selon SNCF Réseau, les éléments pris en compte pour l'indexation à partir de 2020 et au-delà « *sont construits à partir du budget 2020 et de l'indexation retenue dans le cadre du pacte ferroviaire* ».

¹¹ SNCF Réseau retire du montant des coûts complets de gestion de l'infrastructure un montant relatif aux installations de service (comprenant les voies de services, les terminaux de marchandises et la redevance quai) afin de ne retenir que les coûts complets de gestion de l'infrastructure proprement dite.

45. S'agissant de la projection des coûts d'exploitation courants entre 2018 et 2023, SNCF Réseau indique appliquer les éléments d'indexation et les gains de productivité suivants :

Projection des coûts d'exploitation courants

Type de coûts	Hypothèse	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coûts d'entretien	Inflateur CMA ¹² SNCF Réseau	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]
Coûts d'exploitation	Inflateur OPEX SNCF Réseau	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]	[0 - 2]
Gains de productivité				[2 - 5] %	[5 - 10] %	[5 - 10] %	[10 - 20] %

Source : SNCF Réseau

46. S'agissant des projections relatives aux investissements, SNCF Réseau indique utiliser la revue nationale des investissements pour 2021 et 2022 établie à l'automne 2019 et, pour 2023, la trajectoire du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, pour la période 2017-2026.
47. Les coûts complets de gestion de l'infrastructure établis par SNCF Réseau selon la méthode décrite ci-dessus sont détaillés dans le tableau ci-après.

Éléments comptables 2017 et évaluation des coûts complets de SNCF Réseau (hors activités non régulées) par SNCF Réseau pour 2017, 2021, 2022 et 2023

Montants en millions d'euros	Rapport financier 2017 (pour mémoire)	Coûts complets 2017	Coûts complets 2021	Coûts complets 2022	Coûts complets 2023
Coûts d'exploitation courants ¹³ (I)	4 598	[4 500 - 4 600]	[4 500 - 4 600]	[4 500 - 4 600]	[4 400 - 4 500]
Dotations aux amortissements (II)	986	[1 300 - 1 400]	[1 600 - 1 700]	[1 700 - 1 800]	[1 800 - 1 900]
Rémunération du capital ¹⁴ (III)	1 172	[2 200 - 2 300]	[2 700 - 2 800]	[2 800 - 2 900]	[2 900 - 3 000]
Total = (I) + (II) + (III)		[8 000 - 8 300]	[8 800 - 9 100]	[9 000 - 9 300]	[9 100 - 9 400]

Source : SNCF Réseau

¹² CMA : coût moyen agent

¹³ Pour la colonne « Rapport financier 2017 (pour mémoire) », le montant indiqué correspond à la somme des charges de personnel, des charges de fonctionnement et des autres charges.

¹⁴ Pour la colonne « Rapport financier 2017 (pour mémoire) », le montant indiqué correspond au résultat financier de l'exercice.

Evaluation des coûts complets de SNCF de gestion de l'infrastructure (hors activités non régulées et hors installations de service) par SNCF Réseau pour 2017, 2021, 2022 et 2023

Montants en millions d'euros	Coûts complets 2017	Coûts complets 2021	Coûts complets 2022	Coûts complets 2023
Coûts d'exploitation courants (I)	[4 200 - 4 300]	[4 200 - 4 300]	[4 200 - 4 300]	[4 100 - 4 200]
Dotations aux amortissements (II)	[1 300 - 1 400]	[1 600 - 1 700]	[1 700 - 1 800]	[1 700 - 1 800]
Rémunération du capital ¹⁵ (III)	[2 200 - 2 300]	[2 700 - 2 800]	[2 800 - 2 900]	[2 900 - 3 000]
Total = (I) + (II) + (III)	[7 700 - 8 000]	[8 500 - 8 800]	[8 700 - 9 000]	[8 700 - 9 000]

Source : SNCF Réseau

• **Sur l'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure par service de transport ferroviaire**

48. L'objet des travaux d'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure, consiste pour SNCF Réseau, à vérifier que pour chaque segment de marché des services de transport conventionnés (c'est-à-dire pour chacun des périmètres de responsabilité des AOT nationale et régionales), les recettes affectables à chacun de ces segments n'excèdent pas la part de coûts complets qui leur est imputée.
49. A cette fin, SNCF Réseau procède selon les étapes suivantes :
- Etape 1 : SNCF Réseau répartit les coûts complets de gestion de l'infrastructure comprenant les coûts correspondant au réseau dédié à des services ferroviaires spécifiques et les coûts correspondant au réseau partagé entre plusieurs services. Les coûts du réseau dédié correspondent aux coûts du réseau à grande vitesse considérés comme directement affectables aux services de transport de voyageurs à grande vitesse, aux coûts du réseau capillaire dédié et affectable au transport ferroviaire de fret (lignes UIC 7 à 9 sans voyageurs) et aux coûts du réseau régional comprenant les lignes UIC 7 à 9 avec voyageurs, considérés comme directement affectables aux services conventionnés TER. SNCF Réseau indique être en mesure de décomposer les coûts du réseau régional comprenant les lignes UIC 7 à 9 avec voyageurs, en autant de périmètres de responsabilité que d'autorités organisatrices de transports régionales, en se fondant sur « *une clé des coûts complets de TER réels constatés sur l'année 2018* ». S'agissant des coûts du réseau partagé – qui représentent environ [70 - 80] % du total des coûts complets de l'infrastructure –, SNCF Réseau distingue des coûts variables (correspondant aux coûts directement imputables couverts par la redevance de circulation, la redevance de circulation électrique et la compensation fret reçue de l'Etat) et des coûts fixes.

¹⁵ Pour la colonne « Rapport financier 2017 (pour mémoire) », le montant indiqué correspond au résultat financier de l'exercice.

Détail des coûts du réseau partagé évalués par SNCF Réseau

Montants en millions d'euros	Coûts complets 2017	Coûts complets 2021	Coûts complets 2022	Coûts complets 2023
Coûts complets de gestion de l'infrastructure	[7 800 - 7 900]	[8 600 - 8 700]	[8 800 - 8 900]	[9 000 - 9 100]
Dont coûts du réseau partagé	[5 500 - 5 600]	[6 200 - 6 300]	[6 400 - 6 500]	[6 500 - 6 600]

Source : SNCF Réseau

Détail de l'étape 1 pour les coûts complets estimés par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2021 (en millions d'euros)

Coûts complets de gestion de l'infrastructure à allouer	
[8 600 - 8 700]	
Dont coûts du réseau dédié à affecter directement	[2 300 - 2 400]
Dont réseau à grande vitesse LGV	[1 200 - 1 300]
Dont réseau capillaire fret (UIC 7 à 9 SV)	[100 - 150]
Dont réseau régional (UIC 7 à 9 AV)	[950 - 1 000]
Dont coûts du réseau partagé	[6 200 - 6 300]
Dont coûts variables	[700 - 7 50]
Dont coûts fixes	[5 500 - 5 600]

Source : SNCF Réseau

- Etape 2 : L'objectif de cette étape, pour SNCF Réseau, consiste à répartir les coûts du réseau partagé entre activités puis entre segments de marché des services de transport ferroviaire conventionnés. S'agissant des coûts variables du réseau partagé, SNCF Réseau est en mesure d'identifier, par segment du réseau utilisé par les services conventionnés de chaque autorité organisatrice de transports, la part de coût affectable à chaque service conventionné sur la base d'une « clé trafic ». S'agissant des coûts fixes du réseau partagé, qui représentent près des 9/10^e du total des coûts du réseau partagé, SNCF Réseau procède en plusieurs sous-étapes :
 - Décomposition des coûts fixes du réseau partagé entre coûts d'entretien et de régénération et coûts d'exploitation en se fondant sur la répartition de ces mêmes coûts au sein des coûts directement imputables [80 - 90] % des coûts correspondent à des coûts d'entretien et de régénération et [10 - 20] % des coûts correspondent à des coûts d'exploitation). Il convient de préciser que les coûts d'entretien et de régénération des actifs intègrent des coûts d'entretien, d'autres coûts, des dotations aux amortissements et une rémunération du capital et que les coûts d'exploitation correspondent aux coûts de gestion des circulations.
 - Allocation des coûts d'entretien et de régénération et des coûts d'exploitation entre les services de transport ferroviaire et par segment de marché des services conventionnés. Pour répartir les coûts d'entretien et de régénération, SNCF Réseau utilise une méthode économique de répartition des coûts mutualisés, dite méthode de Moriarity. Cette méthode consiste à reconstituer les coûts de gestion d'infrastructure d'un réseau ferroviaire qui serait dédié à chaque service de

transport ferroviaire (coût de fourniture isolée) et à attribuer ensuite les coûts mutualisés à chaque service de transport ferroviaire sur la base d'une clé rapportant le coût de fourniture isolée sur la somme des coûts de fourniture isolée de tous les services ferroviaires concernés. Pour répartir les coûts d'exploitation, SNCF Réseau se fonde sur une clé normative d'utilisation des postes de commande centralisée du réseau (CCR).

- Etape 3 : SNCF Réseau calcule enfin, pour chaque segment de marché des services de transport conventionnés, le taux de couverture des coûts complets affectés à chacun de ces segments (déterminés selon les étapes 1 et 2) par les éléments de revenus affectés à chacun de ces segments. Ce taux de couverture ne doit pas excéder 100 %. Ces revenus comprennent : la redevance de circulation, les redevances de circulation électriques (RCE et RCTE – RFE), la redevance de marché, la redevance d'accès et d'autres produits (subventions et reprises de subventions d'investissement notamment). Dans le cadre de cette approche développée par SNCF Réseau en vue de la saisine de l'Autorité en date du 5 juin 2020, le gestionnaire d'infrastructure a modifié la répartition, par segment de marché des services de transport ferroviaire conventionnés, du forfait global de la redevance d'accès versé à SNCF Réseau par l'Etat (hors redevance d'accès payée par Île-de-France Mobilités) afin de calibrer correctement le taux de couverture par segment de marché des services concernés. Sur ce sujet, il convient de noter que le calibrage de la redevance d'accès par segment de marché des services de transport ferroviaire conventionnés avait précédemment été établi entre 2007 (pour les segments de marché relatifs aux services TER) et 2012 (pour le segment de marché TET). Depuis, la gestion d'une grande partie des services TET a été transférée aux autorités organisatrices régionales. SNCF Réseau a fait évoluer la répartition entre segments de marché des montants forfaitaires de la redevance d'accès payée par l'Etat afin de prendre en compte ce transfert de gestion dans le cadre de l'application de la nouvelle méthode d'allocation des coûts de gestion de l'infrastructure.

b. Analyse des nouveaux éléments fournis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction relative au document de référence du réseau du 5 juin 2020

• Sur l'établissement du niveau des coûts complets relatifs à la gestion de l'infrastructure

50. L'Autorité prend acte de la méthode d'évaluation du niveau des coûts complets de gestion de l'infrastructure mise en œuvre par SNCF Réseau. Celle-ci constitue une première avancée intéressante par rapport aux éléments fournis dans le cadre des précédentes saisines. L'Autorité constate notamment, nonobstant les réserves émises plus loin, que pour déterminer la rémunération des capitaux investis, SNCF Réseau a appliqué un coût moyen pondéré du capital à sa base d'actifs (hors dépréciations et nets de subventions), en lieu et place du résultat financier, en ligne avec la recommandation de l'Autorité 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.
51. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ces travaux d'évaluation des coûts complets en renforçant les analyses sous-jacentes à la motivation des choix méthodologiques mis en œuvre, d'une part, et en renforçant la traçabilité de l'ensemble des étapes d'évaluation du niveau des coûts complets, d'autre part. L'Autorité note que dans la mesure où cette méthode a été présentée aux services de l'Autorité le 11 mai 2020 pour une mise en œuvre dans le cadre de la

saisine du 5 juin 2020, il n'est pas anormal que les compléments d'analyse susmentionnés n'aient pas été totalement achevés dans ces délais courts et nécessitent encore des travaux.

52. S'agissant du renforcement de la motivation des choix méthodologiques, l'Autorité indique, sans que cela soit exhaustif, que les éléments suivants devraient notamment faire l'objet d'approfondissements :

- L'estimation d'une rémunération du capital fondée sur l'application d'un CMPC à une base d'actifs plutôt que sur l'usage du résultat financier : si ce choix correspond effectivement à une recommandation de l'Autorité formulée en 2017, il mérite cependant d'être réinterrogé à l'aune notamment des évolutions législatives qui se sont produites depuis 2018 (loi pour un nouveau pacte ferroviaire et ordonnances associées, loi d'orientation des mobilités, engagements de l'Etat de reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau, application d'une règle d'or limitant les possibilités d'endettement de SNCF Réseau, etc.) et du contexte des horaires de service 2021 à 2023 dans lequel il s'inscrit, différent du contexte du début de l'année 2017.
- Les modalités de détermination du CMPC (dans le cas où son application est retenue) : SNCF Réseau fonde sa détermination sur un paramétrage identique à celui retenu pour déterminer le coût moyen pondéré du capital des installations de service gérées par SNCF Réseau. L'Autorité indique que ce sujet nécessite, le cas échéant, une mise à jour des calculs et des analyses additionnelles. En effet, le niveau de risque associé à l'activité de gestionnaire d'infrastructure n'est pas nécessairement le même que celui relatif à l'activité de gestionnaire d'installations de service, l'activité comme le cadre de régulation étant différents.
- La prise en compte de dotations aux amortissements non directement corrélées à la base d'actifs retenue pour la détermination de la rémunération du capital.
- Le choix de prendre comme référence l'exercice comptable 2017 pour la détermination des coûts d'exploitation courants et des dotations aux amortissements. L'Autorité note qu'un exercice comptable plus récent aurait pu être retenu.
- Le fait de projeter l'évolution des charges sur la base de l'indexation d'agrégats de charges. L'Autorité note que d'autres approches auraient pu être mises en œuvre. Par exemple, SNCF Réseau aurait pu fonder les évolutions des coûts dans le temps sur la base d'une modélisation dynamique des coûts s'appuyant sur les inducteurs de coûts associés à chaque activité de gestion de l'infrastructure (entretien, gestion des circulations, etc.).

53. S'agissant du renforcement de la traçabilité de chacune des étapes du processus d'évaluation des coûts complets, l'Autorité indique, sans que cela soit exhaustif, que les éléments suivants devraient notamment faire l'objet d'approfondissements :

- La fourniture d'une documentation exhaustive et pédagogique des différentes étapes, retraitements et calcul relatifs à l'élaboration des coûts complets de gestion du réseau serait utile pour permettre d'explicitier totalement le lien et les écarts entre les coûts retenus dans le périmètre des coûts complets de gestion de l'infrastructure et les charges issues de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique.
- Le détournage des activités non régulées, d'une part, des installations de service, d'autre part, et le calcul des coûts, correspondant à chacun de ces périmètres, exclus du calcul du coût complet de l'infrastructure, nécessiteraient d'être bien plus documentés que ce qui a été fourni par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction. Le détail des activités non régulées devrait être bien plus exhaustif, aussi bien en termes de consistance précise des activités en question que de ressources mobilisées par elles. S'agissant des installations de service, le détournage et l'exclusion des coûts correspondants mériteraient également davantage de détail, notamment

dans un contexte où les coûts correspondant à la redevance quai sont en grande majorité transférés, à partir de 2020, au gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, entité distincte de SNCF Réseau.

• Sur l'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure par service de transport ferroviaire

54. Sur ce sujet également, l'Autorité prend acte des travaux accomplis par SNCF Réseau et des avancées importantes qu'ils constituent. Ces travaux, décrits précédemment, représentent une avancée majeure par rapport à la méthode de répartition des coûts non directement imputables aux circulations ferroviaires précédemment utilisée par SNCF Réseau, laquelle consistait à affecter ces coûts aux différents segments de marché des services de transport ferroviaires au prorata des volumes de trains-kilomètres par segment de marché.
55. De la même manière que dans le cas de l'évaluation du niveau des coûts complets de gestion de l'infrastructure, l'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre les travaux engagés de manière à renforcer les motivations sous-jacentes aux choix méthodologiques effectués ainsi que la traçabilité des calculs.
56. S'agissant du renforcement de la motivation des choix méthodologiques, l'Autorité indique, sans que cela soit exhaustif, que les éléments suivants devraient notamment faire l'objet d'approfondissements :
 - L'analyse des inducteurs de coûts relatifs aux différentes activités de SNCF Réseau, en lien avec l'analyse du niveau de variabilité des coûts mériterait d'être poursuivie et renforcée.
 - Les choix retenus pour l'allocation des coûts fixes partagés du réseau, selon la méthode Moriarity pour les coûts d'entretien et de régénération, et selon une clé normative d'utilisation des postes de commande centralisée du réseau (CCR) pour les coûts d'exploitation, mériteraient d'être davantage motivés, étayés et mis en perspective. La motivation de ces choix est d'autant plus importante qu'il existe une grande diversité d'approches possibles pour réaliser une allocation des coûts fixes partagés, pouvant conduire à des résultats très différents.
57. L'Autorité indique que la fourniture d'une documentation complète et pédagogique relative aux différentes étapes et au détail des calculs mise en œuvre pour l'allocation des coûts serait utile pour lui permettre de disposer d'une vision claire des travaux effectués par SNCF Réseau.

3.2.2. Sur le respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient

58. Aux fins de répondre aux demandes de l'Autorité formulées dans l'avis du 6 février 2020 s'agissant de la justification du respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires compte tenu des compensations financières dont elles bénéficient, SNCF Réseau a engagé des travaux dont les premiers éléments ont été présentés à l'Autorité à partir de la fin du mois d'avril 2020¹⁶. SNCF Réseau a ensuite confié à un conseil externe le soin d'approfondir ces travaux dont les résultats successifs ont été transmis à l'Autorité le 19 juin 2020, les 8 et 23 juillet 2020.

¹⁶ Les premiers travaux sur le sujet ont été partagés entre SNCF Réseau et les services de l'Autorité le 29 avril 2020.

a. Les nouveaux éléments de justification fournis par SNCF Réseau

59. SNCF Réseau, seul puis avec l'aide d'un conseil externe, a fourni un ensemble d'éléments ayant trait à la relation entre la hausse des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire et la situation financière des AOT, d'une part, et leurs marges de manœuvre budgétaires (analyse des gains d'efficacité potentiels, hausse des titres de transport acquittés par les voyageurs, etc.), d'autre part.

• Analyse financière prospective réalisée par SNCF Réseau et son conseil externe s'agissant de l'impact de l'évolution tarifaire proposée sur les budgets de chaque autorité organisatrice de transports régional sur la période 2019-2023 (hors Île-de-France Mobilités)

60. Un modèle de comptabilité régionale a été développé par SNCF Réseau, avec l'assistance d'un conseil externe, pour analyser la possibilité pour les AOT régionales (hors Île-de-France Mobilités) d'assumer l'augmentation des redevances, « toutes choses égales par ailleurs ». Ce modèle utilise des données publiques issues de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour les années 2015 à 2018. Les analyses menées n'ont, dans un premier temps, pas pris en compte les conséquences de la crise sanitaire.

61. A partir de ces données historiques, SNCF Réseau a projeté les recettes et les dépenses sur les années 2019 à 2023 en posant un certain nombre d'hypothèses. Il a notamment été considéré que SNCF Voyageurs gagnerait en productivité à hauteur de 1,7 % par an entre 2019 et 2023.

62. Concernant spécifiquement l'évolution, entre 2019 et 2023, des dépenses afférentes aux redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, deux scénarios sont analysés :

- un scénario correspondant au cas où la hausse tarifaire proposée par SNCF Réseau serait acceptée (« scénario SNCF Réseau » ou « scénario Réseau ») ;
- un scénario de référence correspondant au cas où cette hausse ne serait pas acceptée et où les péages SNCF Réseau suivraient l'inflation¹⁷ (« scénario inflation »).

63. Au regard des travaux menés, SNCF Réseau estime que la hausse des tarifs proposée ne semble pas modifier le poids des dépenses ferroviaires des régions qui s'établirait à 19,9 % des dépenses de fonctionnement en 2023¹⁸. Plus spécifiquement, le poids des péages dans les dépenses de fonctionnement des AOT (hors Île-de-France Mobilités), lequel atteindrait 5,4 % pour l'ensemble des régions en 2023, ne serait pas non plus modifié¹⁹.

64. Ensuite, les projections menées conduisent également SNCF Réseau à estimer que l'augmentation tarifaire proposée ne semble pas modifier les dépenses réelles de fonctionnement par habitant pour l'ensemble des régions qui atteindraient 333,7 euros par an en 2023²⁰.

¹⁷ Il convient de noter que les hypothèses d'inflation retenues ne correspondent pas à celles retenues par SNCF Réseau dans l'annexe 6.1.1. du DRR pour l'horaire de service 2021. Ainsi pour l'horaire de service 2021, le taux d'inflation retenu s'élève à 1,4 % (IPCH 2021 – source : Banque de France, juin 2019).

¹⁸ L'impact des hausses des péages par rapport à l'inflation et par an est respectivement de + 0,06 % en 2021, + 0,14 % en 2022 et + 0,22 % en 2023.

¹⁹ +0,08 % en 2021, + 0,16 % en 2022 et +0,26 % en 2023.

²⁰ L'impact des hausses des péages par rapport à l'inflation et par an est respectivement de + 0,3 € en 2021, + 0,6 € en 2022 et + 0,9 € en 2023.

65. Enfin, SNCF Réseau avance également que l'augmentation tarifaire proposée ne modifie pas non plus l'évolution historique du ratio des dépenses « *obligatoires* » (dépenses de fonctionnement et remboursement de la dette) rapportées aux recettes réelles de fonctionnement. Selon SNCF Réseau, ce ratio connaîtrait, en moyenne pour l'ensemble des régions, une baisse et s'infléchirait de 87 % en 2021 à 86,2 % en 2023²¹. Selon SNCF Réseau, ce ratio diminuerait également pour chacune des régions.
66. Dans un second temps, SNCF Réseau a mené une analyse tenant compte de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Dans le cadre de cette analyse, il est indiqué que, en dépit de la moindre différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, les régions continuent de dégager une épargne brute²², les recettes des régions demeurant supérieures aux dépenses dans le budget de fonctionnement. Le ratio dépenses réelles de fonctionnement sur recettes réelles de fonctionnement selon la « *méthode principale* » utilisée par SNCF Réseau atteindrait 83,2 % en 2021, 90,3 % en 2022 et 86,2 % en 2023. SNCF Réseau en conclut que l'équilibre budgétaire des régions semble leur permettre d'absorber le choc économique dû à la crise sanitaire et que la hausse tarifaire proposée par SNCF Réseau ne paraît pas de nature à remettre en cause cette capacité.

• Analyse financière prospective réalisée par SNCF Réseau et son conseil externe s'agissant de l'impact de l'évolution tarifaire proposée sur le budget d'Île-de-France Mobilités sur la période 2021-2023

67. A l'instar du modèle de comptabilité développé pour les régions, SNCF Réseau a cherché à reconstruire le budget d'Île-de-France Mobilités (qui s'acquitte de l'ensemble des majorations tarifaires que sont la redevance de marché et la redevance d'accès) à partir des données contenues dans les rapports financiers annuels pour les années 2015 à 2019 et du rapport financier du budget primitif 2020. Sur cette base, SNCF Réseau a projeté le budget d'Île-de-France Mobilités pour les années 2021 à 2023 en posant un certain nombre d'hypothèses.
68. SNCF Réseau estime ne pas être en mesure d'étudier l'impact de la COVID-19 pour démontrer la soutenabilité des majorations pour les années 2021 à 2023 « *faute de projections fiables concernant l'évolution des transports et de l'économie en Île-de-France* ». SNCF Réseau considère toutefois qu'au regard de la spécificité du mode de financement de cette autorité organisatrice de transports par rapport aux régions, l'impact devrait être important en 2020 mais être très modéré dès 2021. SNCF Réseau soulève néanmoins qu'il existe une réelle incertitude sur le niveau du versement mobilité (acquitté par tout employeur public et privé comptant plus de 10 salariés).
69. De la même manière que précédemment, SNCF Réseau retient deux scénarios, un scénario SNCF Réseau et un scénario inflation. Sur cette base, SNCF Réseau estime que la hausse tarifaire proposée n'augmente pas de façon significative la part des dépenses consacrée au ferroviaire qui représenterait 35,41 % des recettes de fonctionnement²³. SNCF Réseau avance également que l'augmentation tarifaire proposée ne modifie pas non plus l'évolution historique des dépenses réelles de fonctionnement rapportées à la population qui atteindrait 855,3 euros en 2023²⁴. Enfin, SNCF Réseau estime que l'augmentation tarifaire proposée ne modifie pas non plus l'évolution historique de la part des dépenses « *obligatoires* » (dépenses de fonctionnement et

²¹ L'impact des hausses des péages par rapport à l'inflation et par an est respectivement de + 0,1 % en 2021, + 0,1 % en 2022 et + 0,2 % en 2023.

²² L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelle de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, y compris les intérêts de la dette.

²³ L'impact des hausses des péages par rapport à l'inflation et par an est respectivement de + 0,08 % en 2021, + 0,17 % en 2022 et + 0,27 % en 2023.

²⁴ L'impact des hausses des péages par an est respectivement de + 0,12 % en 2021, + 0,26 % en 2022 et + 0,41 % en 2023.

remboursement de la dette) dans les recettes de fonctionnement qui atteindrait 97,56 % en 2023²⁵.

70. SNCF Réseau note que, selon le rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France²⁶, l'excédent budgétaire d'Île-de-France Mobilités pourrait disparaître à horizon 2024. Toutefois, SNCF Réseau estime que cette baisse de l'excédent budgétaire est liée à la hausse des dépenses de fonctionnement résultant de la création d'une nouvelle offre de transport dans la région Ile-de-France²⁷ et qu'une partie très modeste de l'excédent budgétaire (calculé sans tenir compte de la nouvelle offre) peut être consacrée au financement de la hausse des péages demandée par SNCF Réseau, sans mettre en péril sa capacité à développer une nouvelle offre.

- **Sur les marges de manœuvre dont disposeraient les AOT**

71. SNCF Réseau conclut à la viabilité de la hausse des péages qu'il propose au regard des marges de manœuvre budgétaires dont disposeraient les régions et les collectivités territoriales participant au financement d'Île-de-France Mobilités. A cette fin, elle s'appuie principalement sur le fascicule 2 du rapport de la Cour des comptes relatif aux finances publiques locales de septembre 2019²⁸.
72. SNCF Réseau a identifié plusieurs domaines où des économies pourraient être recherchées afin de « *rationaliser leurs dépenses de fonctionnement* » et « *permettre aux régions d'absorber l'augmentation des péages* » :
- la maîtrise de l'impact financier lié à la fusion des régions, qui jusqu'à présent a « *entraîné des surcoûts* » avec l'harmonisation par le haut des grilles de rémunération des fonctionnaires territoriaux, des dispositifs d'intervention sectoriels et l'accroissement des indemnités versées aux élus/groupes politiques ;
 - la rationalisation de la gestion des compétences transférées aux régions, en particulier l'organisation des transports interurbains et scolaires, qui jusqu'à présent, n'ont pas donné lieu à remise à plat la des modes de fonctionnement antérieurs ;
 - la rationalisation des dépenses d'investissement en matière de transport ferroviaire notamment, l'utilité de certaines réouvertures de lignes apparaissant relativement limitée pour SNCF Réseau.
73. Pour Île-de-France Mobilités, SNCF Réseau propose de rationaliser les dépenses en matière de gestion des ressources humaines et immobilières des collectivités territoriales qui contribuent aux recettes de l'établissement public.

²⁵ L'impact des hausses des péages par an est respectivement de + 0,12 % en 2021, + 0,25 % en 2022 et + 0,39 % en 2023

²⁶ Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) devenu Île-de-France Mobilités, sur les exercices 2013 et suivants

²⁷ Il s'agit notamment de l'offre nouvelle liée aux projets d'infrastructures inscrits dans le CPER (schémas directeurs de lignes RER; EOLE; prolongement des lignes 4, 11, 12 et 14 du métro; prolongements du T1, du T3, du T7, du T9, du T10 et du T11; débranchement du T4, du T12 express et du T13 express; bus en site propre TZen 2, TZen 3, TZen 4, TZen 5, la ligne Esbly-Chessy, la ligne Sénia-Orly et le Trans Val-de-Marne), des quatre nouvelles lignes du Grand Paris Express (lignes 15, 16, 17 et 18) et des renforts d'offre ne nécessitant pas d'infrastructures nouvelles sur les lignes de bus ou les lignes ferrées existantes.

²⁸ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2 du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2019, publié en septembre 2019

• **Sur la possibilité d'augmenter le montant des titres de transport**

74. En dernière étape, SNCF Réseau étudie la soutenabilité d'une répercussion du coût des majorations proposées par une augmentation du prix des billets.
75. L'analyse menée consiste d'abord à déterminer la charge additionnelle résultant de la différence entre une indexation des péages à l'inflation et une indexation telle que proposée par SNCF Réseau. Une fois la charge additionnelle évaluée, la faisabilité de son partage entre les passagers via la hausse du prix des titres de transport et les AOT via l'augmentation des compensations versées est examinée en tenant compte de l'élasticité prix de la demande de transport des passagers. L'augmentation du prix des billets conduit à une réduction de la demande plus ou moins forte en fonction de l'ampleur de l'augmentation tarifaire et de la valeur du coefficient d'élasticité. Il convient d'intégrer ce double effet à l'évaluation.
76. SNCF Réseau a envisagé deux méthodes de répartition de la charge additionnelle liée à son scénario tarifaire en tenant compte des élasticités prix et volume. La première méthode (méthode 1) consiste à rechercher la capacité contributive des passagers lorsque le coût supplémentaire par passager engendré par la hausse des péages est mécaniquement répercuté sur le prix des billets. La seconde méthode (méthode 2) recherche le prix (s'il existe) qui permet la répercussion de la charge additionnelle totale sur les recettes directes de billetterie. Dans l'une et l'autre méthodes, la région est susceptible de devoir compenser l'impact financier de l'augmentation de péage qui n'est pas couverte par les recettes directes (usagers) lorsque *in fine* l'effet volume (baisse de la demande) l'emporte sur l'effet prix (augmentation des prix des billets). A partir de ces deux méthodes conduites parallèlement, deux scénarios ont été étudiés pour mesurer la soutenabilité de la charge additionnelle générée par les majorations proposées par SNCF Réseau faisant intervenir deux paramètres : d'une part, l'ampleur de l'augmentation du prix des billets, d'autre part, les compensations versées par les AOT nécessaires à leur financement. Les résultats sont les suivants :
- lorsque la région conserve sa contribution au prorata historique des recettes totales perçues par le transporteur²⁹, la hausse du prix des billets se situe entre 0,3% et 0,5% par an au-delà de l'inflation (pour une élasticité-prix des voyageurs à - 0,4) et la région supporte *in fine* 83 % (méthode 1) ou 75 % (méthode 2) de la hausse des péages ;
 - lorsque la région répercute intégralement la hausse des péages sur les voyageurs, la hausse du prix des billets se situe entre 1,2% et 2,6% par an au-delà de l'inflation et la région supporte *in fine* 0% (méthode 2) ou 41% (méthode 1) de la hausse des péages.
77. Concernant Île-de-France Mobilités, les résultats sont les suivants :
- lorsque Île-de-France Mobilités conserve sa contribution au prorata historique, la hausse du prix des billets se situe entre 0,4% et 0,9% par an au-delà de l'inflation et Île-de-France Mobilités supporte *in fine* 81% ou 68% de la hausse des péages ;
 - lorsqu' Île-de-France Mobilités répercute intégralement la hausse des péages sur les voyageurs, la hausse du prix des billets se situe entre 1,3% et 2,8% par an au-delà de l'inflation et Île-de-France Mobilités supporte *in fine* 0% ou 41% de la hausse des péages.

²⁹ C'est-à-dire que la part de la compensation régionale dans le total des recettes de l'EF reste identique avant et après l'augmentation tarifaire ou dit autrement, les parts respectives entre contribution publique (région) et recettes directes (usagers) restent stables avant et après l'augmentation tarifaire.

78. SNCF Réseau conclut ainsi à la possibilité pour les voyageurs de supporter la répercussion de la hausse des redevances proposée sur les tarifs des titres de transport dont ils s'acquittent.

b. Analyse des nouveaux éléments introduits par SNCF Réseau

• Sur les éléments et les conclusions produits par SNCF Réseau

79. L'Autorité prend acte des travaux conduits par SNCF Réseau, avec l'appui d'un conseil externe. Elle constate également que ces travaux ont permis à SNCF Réseau de produire des éléments de justification davantage détaillés que ceux précédemment transmis dans le cadre de l'instruction du premier projet de tarification du 13 décembre 2019. Cependant, elle constate que ces travaux présentent certaines faiblesses, en particulier méthodologiques, susceptibles de remettre en cause les conclusions présentées.
80. En premier lieu, l'Autorité relève que les éléments fournis par le conseil externe mandaté par SNCF Réseau concernant la rationalisation possible des dépenses des AOT ou de leurs financeurs n'entrent pas directement dans le champ d'analyse, pas plus que le choix de financer les hausses des redevances d'utilisation de l'infrastructure par des augmentations tarifaires des titres de transport. Ces éléments relèvent des choix souverains des AOT et s'imposent aux entreprises ferroviaires qui exploitent le contrat de service public. Dès lors, ces éléments ne peuvent être appréhendés que comme des données d'entrée, exogènes à ces entreprises ferroviaires.
81. S'agissant de l'analyse de la soutenabilité des augmentations tarifaires proposées en tenant compte de la crise sanitaire, l'Autorité relève que les éléments apportés concernant les régions ne tiennent compte que du « *signe positif de l'épargne brute* » des régions alors que les deux critères que sont le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement ont été utilisés par SNCF Réseau dans les scénarios « *sans impact COVID* ».
82. Or, l'utilisation de ces deux indicateurs pertinents et usuels pour mener ce type d'analyse financière en tenant compte de la COVID-19, conduisent à très fortement nuancer la soutenabilité des majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau.
83. En effet, il ressort des analyses conduites par l'Autorité sur la base des éléments transmis par SNCF Réseau, les points suivants. En partant de l'encours de dette en 2019 qui est une donnée publique³⁰ et en supposant qu'il demeure constant de 2020 à 2023, l'épargne brute³¹ obtenue par SNCF Réseau conduirait à une détérioration des deux indicateurs précités sur les trois années du cycle tarifaire par rapport aux valeurs historiques, avec une dégradation particulièrement soutenue en 2022. La capacité de désendettement des AOT, égale à 4,5 années en 2018³², augmenterait à 5,5 années en 2021 puis subirait une franche dégradation en 2022 à un niveau encore jamais atteint ces vingt dernières années, soit 10,4 années. Elle atteindrait ensuite 6,8 années en 2023 tout en demeurant supérieure aux valeurs historiques. Le même type de chronique serait obtenu sur le taux d'épargne brute avec des valeurs respectivement égales à 16,8 %, 9,7 %, 13,8 % en 2021, 2022, 2023 alors qu'il demeurerait supérieur à 20 % depuis 2015.

³⁰ Les comptes de gestion des régions pour l'année 2019 ont été mis en ligne en juillet 2020. L'encours de dette utilisé provient des budgets principaux pour 2019 pour 10 régions du périmètre, excepté la région Pays-de-la Loire pour laquelle l'encours de dette du budget primitif 2019 a été retenu, son compte de gestion n'étant pas encore disponible.

³¹ Y compris charges financières.

³² Les valeurs retenues pour 2018 proviennent des données du Ministère de l'intérieur sur le périmètre des 11 régions considérées.

84. Ces observations sont cohérentes avec celles formulées par la Cour des comptes dans son communiqué de presse du 6 juillet 2020, lequel indique qu' : « [e]n raison de leur compétence en matière de développement économique et de l'influence de l'activité sur leurs recettes, les régions devraient être en première ligne et voir leur épargne se contracter ». La Cour ajoute que « le maintien d'un haut niveau d'investissement et le soutien du plan de relance alimenteront la reprise de [l'] endettement [des régions] ». Si ces prévisions venaient à se réaliser, le niveau de la capacité de désendettement des régions s'en trouverait d'autant plus dégradé.
85. Ces résultats ne sont pas remis en cause par les derniers éléments communiqués par SNCF Réseau en fin d'instruction. Les ajustements chiffrés communiqués ne se rapportant qu'à l'année 2020, ils ne concernent pas les années du cycle tarifaire examiné par le présent avis. Pour l'année 2021, SNCF Réseau mentionne que « la mission gouvernementale sur l'impact du COVID-19 sur les finances locales propose la mise en place d'un mécanisme de garantie des ressources fiscales des régions dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 ». Le projet de loi de finances pour 2021 n'étant pas encore présenté, cette information ne permet pas d'écarter tous les risques pesant sur les ressources fiscales des régions.
86. En outre, l'Autorité relève que l'hypothèse d'un gain de productivité de 1,7 % par an appliqué à SNCF Voyageurs, qui semble concerner, dans le modèle présenté, l'ensemble des dépenses ferroviaires hors péages induit un impact structurant sur les résultats. En effet, l'assiette sur laquelle s'applique cette augmentation de la productivité concerne environ 75 % des dépenses ferroviaires des régions. Il en ressort que ces gains de productivité concernant les dépenses ferroviaires hors péages atténuent fortement les hausses tarifaires proposées par SNCF Réseau. Ainsi, les résultats des analyses fournies auraient été substantiellement différents si une hypothèse de productivité différente avait été retenue ou en l'absence d'hypothèse de productivité. Une réflexion sur les perspectives de productivité concernant les dépenses relatives à l'exploitation des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, hors péages, ainsi qu'une analyse de sensibilité sur les résultats de l'étude auraient permis de fiabiliser les résultats avancés par SNCF Réseau.
87. L'Autorité relève que l'analyse menée concernant Île-de-France Mobilités conduit, comme l'indique le conseil externe mandaté par SNCF Réseau, à une « estimation trop incertaine de l'impact du COVID-19 ». Bien que l'effet de la crise soit attendu principalement en 2020, cette incertitude concerne également les années couvertes par le premier cycle tarifaire et est donc de nature à réduire la portée des conclusions sur la soutenabilité des augmentations tarifaires souhaitées par SNCF Réseau. L'Autorité relève toutefois que le ratio des dépenses « obligatoires » calculé par le conseil externe mandaté par SNCF Réseau rapporté aux recettes de fonctionnement en tenant compte des augmentations tarifaires souhaitées par SNCF Réseau traduit une situation financière relativement contrainte (respectivement 96,46 % en 2021, 96,91 % en 2022 et 97,56 % en 2023). Il peut être noté, à la suite de SNCF Réseau que la mise en place d'une offre nouvelle a un effet significatif. Toutefois, cette nouvelle offre doit être prise en compte par le gestionnaire d'infrastructure dans l'élaboration de la tarification dans le sens où elle relève de la souveraineté d'Île-de-France Mobilités et qu'elle a une incidence sur la capacité de l'AOT à verser le montant de compensations de service public destiné à couvrir les charges afférentes aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, et, en particulier, les redevances d'utilisation de l'infrastructure.

• Sur l'appréciation des nouveaux éléments produits par SNCF Réseau au regard des demandes de l'Autorité et du droit applicable

88. En premier lieu, l'Autorité rappelle que les demandes formulées dans son avis du 6 février 2020, mentionnées aux paragraphes 29 à 388 du présent avis, s'agissant de la justification de la soutenabilité des redevances de marché pour les autorités organisatrices de transports s'inscrivent dans la stricte lecture des dispositions du droit applicable en la matière, à savoir en particulier les dispositions prévues par les articles 26 et 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE et celles prévues par le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019.
89. L'article 32 de la directive 2012/34/UE dispose que « [u]n 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 tarifaires sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, ». La perception de ces majorations tarifaires est cependant soumise à un certain nombre de considérations et contraintes :
- La perception de ces majorations doit garantir « *la compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire* » ;
 - Le système de tarification doit respecter « *les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires* » ;
 - « *Le niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».
 - Les segments de marché considérés pour l'application des majorations tarifaires sont, a minima, les trois 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* ». Cependant, le gestionnaire de l'infrastructure peut procéder « *à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés* ».
90. L'article L. 2111-25 du code des transports transpose ces dispositions et précise à son troisième alinéa les modalités d'appréciation de la soutenabilité s'agissant des services de transport ferroviaire conventionnés. Il ajoute une contrainte spécifique sur le non-dépassement par le montant total des redevances perçues au titre des services de transport ferroviaire conventionnés de « *la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable* ». Il prévoit également que « *l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient* ».
91. Eu égard aux éléments précédemment énoncés, il convient de vérifier si la proposition de hausse des majorations remet en cause l'équilibre économique des entreprises ferroviaires fournissant ces services, ce qui, comme détaillé au sein des paragraphes 35 à 37 du présent avis, revient à évaluer si cette proposition de hausse peut être répercutée sur les AOT sans que cela conduise à une baisse de la demande de transport ferroviaire sur chaque segment de marché régional. Interrogée sur le sujet, dans le cadre de la saisine du 5 juin 2020, SNCF Voyageurs a indiqué ne pas envisager de verser de redevances à SNCF Réseau, pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par les services de transport ferroviaire conventionnés, au-delà des compensations financières versées par chacune des AOT. Dans ses réponses à la mesure d'instruction qui lui a été envoyée, SNCF Voyageurs se définit, au regard des dispositions des conventions qui la lient aux AOT pour la fourniture de services de transport ferroviaires, comme un « intermédiaire » et indique que les redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure sont « *in fine, à la charge des AOT* ».

92. L'Autorité note que pour répondre à ses demandes, SNCF Réseau a concentré ses travaux sur l'« *analyse financière prospective d'impact de l'évolution tarifaire proposée sur les budgets de chaque autorité organisatrice de transport* » demandée *a minima* par l'avis du 6 février 2020. L'Autorité constate que SNCF Réseau, dans le cadre de cette analyse, a cherché à évaluer les marges de manœuvre budgétaires des régions et des collectivités contribuant à financer Île-de-France Mobilités en procédant à une analyse critique de certains aspects de leur gestion et de leurs priorités en matière de politique publique. Or, l'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires ne devrait pas consister à porter un jugement sur la capacité ou non des autorités organisatrices de transports régionales à verser des compensations de service public aux entreprises, mais bien à évaluer la disposition à payer ces majorations tarifaires par ces autorités organisatrices. Autrement dit, les choix de politiques publiques et les arbitrages effectués par les autorités organisatrices de transports régionales, notamment en termes de montants de compensations de service public versés, sont à prendre comme une donnée, en ce qu'ils s'imposent à l'entreprise ferroviaire dans le cadre de la convention qui la lie à l'AOT.
93. La décision de financer des majorations des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire par la hausse des tarifs des titres de transport relève de la seule compétence des régions. Elle s'impose à l'entreprise ferroviaire dans le cadre de la convention qui la lie à l'autorité organisatrice de transports. Interrogées par voie de mesure d'instruction sur le sujet, la très grande majorité des autorités organisatrices de transport ont exclu de recourir à une augmentation tarifaire des titres de transport pour financer les augmentations des majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau. Dans le cadre de l'instruction, certaines régions ont notamment indiqué qu'une telle hausse des titres de transport s'inscrirait à rebours de la politique de promotion de la mobilité qu'elles souhaitent mettre en œuvre. D'autres régions semblent estimer que l'élasticité-prix de la demande de services de transport ferroviaire conventionnés des voyageurs est différente de celle indiquée par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction (- 0,4) et craignent qu'une hausse tarifaire des titres de transport se révèle contre-productive dès lors que la baisse du nombre de voyageurs provoquée par l'augmentation des tarifs engendrerait une baisse des recettes plus importante que la hausse de recettes due à l'augmentation des tarifs elle-même, l'effet-volume l'emportant sur l'effet-prix.
94. L'Autorité constate par ailleurs que le « *modèle de comptabilité régionale* » établi par SNCF Réseau, destiné à « *analyser la possibilité pour les AOT d'assumer l'augmentation des redevances, toutes choses égales par ailleurs* » est fondé sur l'hypothèse implicite que les autorités organisatrices de transports régionales sont peu ou pas sensibles aux hausses de redevances qui leur sont répercutées, dans la mesure où, d'après SNCF Réseau, les redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ne pèsent que très faiblement dans le budget de fonctionnement des régions, que les régions disposent de marges de manœuvre budgétaires importantes et qu'une partie au moins de la hausse des redevances pourrait être répercutée sur les tarifs des titres de transport payés par les voyageurs.
95. L'Autorité rappelle que la disposition à payer pour un bien ou un service ne peut être analysée au regard du seul poids du prix de ce bien ou de ce service dans le budget d'un agent économique (consommateur/usager de service public, entreprise ou organisme public) ou au regard des seules marges de manœuvre budgétaire de cet agent économique mais également au regard de l'analyse de la sensibilité de la demande de cet agent économique aux variations du prix de ce bien ou service. Cette sensibilité se fonde sur la perception de la valeur d'usage du bien ou du service qu'incorpore l'agent économique dans le bien ou le service qu'il achète. Les arbitrages budgétaires effectués par l'agent économique résultent bien également de la sensibilité de la demande aux prix de l'ensemble des biens et de services qu'il achète, sous contrainte du non-dépassement de son budget global.

96. Dans le cas présent des hausses de redevances financées par les AOT régionales (via la contribution publique et/ou via la hausse des tarifs des titres de transport), la question qui se pose consiste à évaluer si la demande de services de transport ferroviaire conventionnés par les AOT régionales serait peu ou pas sensible aux hausses des redevances prévues par SNCF Réseau.
97. Dans le cas d'une sensibilité faible ou de l'absence de sensibilité de la demande, la hausse prévue des redevances serait soutenable dans la mesure où elle serait sans impact sur les circulations ferroviaires envisagées, cette hausse pouvant être financée par une hausse de la contribution des régions et/ou une hausse des tarifs des titres de transport acquittés par les voyageurs. Dans ce cas, la hausse des redevances de marché pourrait être considérée comme soutenable par les AOT régionales.
98. Dans le cas où la sensibilité de la demande de services de transport ferroviaire conventionnés des AOT régionales ne serait pas faible, ces dernières pourraient être conduites à revoir à la baisse l'offre de services de transport ferroviaire conventionnés qu'elles commandent auprès de l'entreprise ferroviaire, pour le compte des usagers, afin de limiter ou neutraliser le montant résultant de la hausse des redevances de marché. Ce cas pourrait ainsi être assimilé à une situation où la hausse des majorations conduirait à évincer des circulations, dont certaines auraient correspondu à des segments de marché susceptibles de s'acquitter au moins de redevances couvrant le coût directement imputable à ces circulations, par un rationnement de l'offre de capacités commercialisables sur le marché amont avec le risque d'une utilisation sous-optimale du réseau ferroviaire.
99. L'ensemble des onze AOT régionales concernées a été interrogé par voie de mesure d'instruction sur leur comportement dans le cas où le projet de hausse des redevances de marché prévu par SNCF Réseau pour la période 2021 à 2023 serait appliqué. Une seule AOT régionale parmi les onze interrogées a clairement indiqué qu'elle adapterait sa demande de services de transport ferroviaire conventionnés à la baisse de manière à neutraliser la hausse des redevances de marché proposée par SNCF Réseau sur la période 2021 à 2023. Les dix autres AOT régionales ont fait part d'incertitudes importantes sur le sujet. Elles ont notamment fait part d'un manque d'information et de visibilité à ce stade, quant aux impacts combinés de la crise sanitaire liée à la COVID-19 et aux hausses proposées des majorations tarifaires qu'elles financent. Elles ont également fait part des risques potentiels de rigidité du cadre conventionnel qui rendrait difficile tout ajustement de la demande de transport ferroviaire à la baisse en cours d'exécution de la convention liant l'autorité organisatrice à SNCF Voyageurs.
100. L'Autorité souligne que le risque ultime associé à une mauvaise appréciation par SNCF Réseau de la sensibilité de la demande de service de transport ferroviaire conventionné des AOT régionales à une hausse des redevances de marché qui leur est répercutée peut conduire à une situation préjudiciable à l'ensemble des parties prenantes et au système ferroviaire. En effet, si SNCF Réseau propose une hausse des redevances de marché qui conduit à une baisse (immédiate ou différée) de la demande de services de transport ferroviaire conventionnés, cela conduirait à réduire l'offre de transport proposée par l'entreprise ferroviaire. Ceci conduirait également à rationner la demande de capacité sur le réseau ferroviaire et à la perception, par SNCF Réseau, de revenus potentiellement inférieurs à ce qu'ils auraient été en l'absence de hausse des redevances de marché, l'effet « baisse des volumes » faisant plus que compenser l'effet « prix » lié à la hausse des redevances.

3.2.3. Sur le sujet spécifique de la tarification incitative à l'offre

101. Le nouveau projet tarifaire présenté par SNCF Réseau prévoit un renforcement de la tarification incitative à l'offre, en portant la réduction tarifaire de la redevance de marché acquittée par l'AOT de 25%, comme prévu dans le premier projet tarifaire du 13 décembre 2019, à 50% dès lors que les seuils de trafic définis par autorité organisatrice de transport dans l'annexe 6.1.1 du DRR 2021 sont atteints. Ces derniers ont quant à eux évolué à la marge dans le cadre de la saisine intervenue le 5 juin 2020.
102. Concernant les modalités de mise en œuvre de cette tarification incitative à l'offre, l'Autorité note que l'annexe 6.1.1. du DRR en date du 5 juin 2020 prévoit que « *la réduction tarifaire à appliquer à l'ensemble des sillons-km réalisés de l'AOT est calculée en intégrant le montant correspondant à 50 % de la redevance marché appliqué au volume des sillons-km supplémentaires au-delà du seuil* » conformément à la préconisation formulée au paragraphe 112 de l'avis du 6 février 2020.
103. Concernant les effets de cette tarification incitative à l'offre sur le niveau des majorations tarifaires et ainsi sur leur soutenabilité, SNCF Réseau indique, sur la base d'estimations de trafics, que la prise en compte de cette remise conduirait à limiter de façon substantielle l'augmentation tarifaire. Ceci conduirait, selon SNCF Réseau, à une évolution des péages payés par les AOT hors Île-de-France Mobilités (activités TER) entre 2020 et 2021 de l'ordre de + [0 - 2] % pour le total des régions.
104. Après examen de l'impact de cette tarification sur le niveau des majorations, l'Autorité analyse que cette proposition de mise en place d'une tarification incitative au développement de l'offre aurait un effet très limité. En effet, selon les estimations de l'Autorité, dans l'hypothèse où, entre 2020 et 2023, l'évolution des péages payés par les AOT, hors Île-de-France Mobilités, intégrerait cette remise et où le trafic évoluerait selon les hypothèses fournies par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction, l'évolution tarifaire s'établirait à + [5 - 10] %. En l'absence de remise, la hausse s'établirait à + [10 - 20] %. A titre de comparaison, sur la même période, une indexation globale des péages 'en fonction de l'indice prévisionnel des prix à la consommation de l'année 2021 (+ 1,4%) limiterait la hausse à + [5 - 7] %.
105. Par ailleurs, l'Autorité note que l'effet de cette tarification incitative serait très inégal selon les AOT puisque certaines d'entre elles ne bénéficieraient d'aucune remise dans la mesure où le trafic réalisé ne dépasserait pas le seuil fixé d'après les hypothèses de trafic de SNCF Réseau. Ce serait notamment le cas d'Île-de-France Mobilités.
106. Enfin, l'Autorité observe la grande incertitude qui entoure les hypothèses de trafic prises en compte par SNCF Réseau pour estimer l'impact de cette tarification incitative au vu du contexte de crise économique affectant la demande de services de transport.
107. Au vu des éléments qui précèdent, l'Autorité considère que cette tarification incitative à l'offre aurait un impact global limité et qu'elle profiterait inégalement aux différentes AOT régionales. En tout état de cause, l'Autorité considère qu'un tel dispositif ne permet pas d'exclure le risque d'absence de soutenabilité des hausses des majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau pour les autorités organisatrices concernées.

3.2.4. Conclusion

108. S'agissant de la justification du non-dépassement du coût complet de gestion de l'infrastructure imputable aux services conventionnés, l'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre et consolider ses travaux sur le sujet, notamment sur les aspects suivants : (i) la justification de l'usage du coût moyen pondéré du capital et les modalités, le cas échéant, de sa juste détermination, (ii) le développement d'une vision dynamique des coûts de gestion de l'infrastructure fondée sur une analyse des inducteurs de coûts et de la variabilité des coûts associés aux activités de gestion de l'infrastructure, (iii) les modalités d'utilisation de la redevance d'accès comme variable de bouclage des calculs pour que la somme des redevances payées pour chaque périmètre de services conventionnés ne dépasse pas le coût complet, (iv) l'approfondissement de la motivation du choix des règles d'allocation des coûts mutualisés et (v) le développement nécessaire d'une documentation complète des étapes de calcul et d'affectation des coûts.
109. S'agissant de la soutenabilité pour les autorités organisatrices de transport régionales des hausses tarifaires des redevances de marché qui leur sont intégralement répercutées par l'entreprise ferroviaire en charge de la fourniture des services de transport conventionnés, l'Autorité retient que les analyses conduites par SNCF Réseau, fournies en amont de l'instruction et dans le cadre de l'instruction n'apportent pas la démonstration, pour chaque segment de marché régional, que les hausses tarifaires proposées pourraient être répercutées sur les AOT en tant que clients des segments de marché aval, sans qu'il en résulte une baisse de la demande de services de transport ferroviaire conventionnés sur ces segments (et partant le cas échéant une baisse de recettes in fine pour SNCF Réseau sur ces segments de marché).
110. En conclusion, il ne peut être exclu, à ce stade, qu'eu égard à l'impact potentiel sur la réduction de l'offre, le marché ne se prête pas à ces hausses tarifaires et dès lors que ces dernières soient non conformes aux dispositions du droit européen et national. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ses travaux afin de permettre de lever les risques et incertitudes qui demeurent.
111. Au vu des éléments qui précèdent, et eu égard aux incertitudes et risques qui pèsent sur la soutenabilité des redevances pour les autorités organisatrices de transports, hors Etat, qui, par les compensations qu'elles versent, visent à garantir le respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires, l'Autorité ne peut que rendre un avis défavorable sur les propositions d'évolution d'une part, des redevances de marché acquittées par les régions et par Île-de-France Mobilités et d'autre part, de la redevance d'accès acquittée par Île-de-France Mobilités.

4. AUTRES ELEMENTS DU PROJET DE TARIFICATION RESTANT SOUMIS A L'AVIS DE L'AUTORITE DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE SAISINE DU 5 JUIN 2020

4.1. Sur la redevance de saturation

112. Le premier alinéa de l'article 33 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE prévoit que « *[l]es redevances d'infrastructure (...) peuvent inclure, au titre de la rareté des capacités, une redevance perçue durant les périodes de saturation constatées ou prévisibles sur les sections de l'infrastructure déclarées saturées en application de l'article 26* ».

113. Dans la version du DRR 2021 du 13 décembre 2019, SNCF Réseau a proposé l'introduction d'une redevance de saturation sous la forme d'un barème forfaitaire par activité établi sur la base d'un pourcentage de la redevance moyenne de marché applicable à ces activités (10 % pour les activités de transport de voyageurs conventionnées et 15 % pour les activités de transport de voyageurs non conventionnées). S'agissant de l'activité de transport de fret, la redevance de saturation a été calculée sur la base de l'application d'un taux de 5 % de la redevance de circulation, le fret ne s'acquittant pas de redevances de marché.
114. Dans son avis du 6 février 2020, l'Autorité a émis un avis défavorable sur cette proposition en ce qu'elle ne répondait pas aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, transposé au second alinéa de l'article 30 du décret n° 2003-194, qui prévoit que « *l'importance relative des redevances d'utilisation de l'infrastructure est en rapport avec les coûts imputables aux différents services* ». L'Autorité soulignait, en particulier, que SNCF Réseau n'avait pas fourni d'éléments justificatifs permettant de démontrer l'existence d'un lien suffisant entre le niveau de la redevance de saturation tel que fixé pour chaque activité et les coûts qui leur sont imputables. L'Autorité incitait ainsi SNCF Réseau à poursuivre « *les travaux de caractérisation du signal prix mis en place afin de mieux définir les hypothèses de base et de se conformer aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE* ».

4.1.1. Proposition de SNCF Réseau

115. Dans le DRR publié le 5 juin 2020, SNCF Réseau formule une nouvelle proposition qui consiste à établir la tarification de la saturation sur la base de l'importance relative des redevances payées par les entreprises ferroviaires (redevance de circulation et redevance de marché pour les activités de transport de voyageurs, et redevance de circulation pour les activités de transport de fret) et de taux de couverture estimés des coûts imputables aux différentes activités.
116. SNCF Réseau a estimé le taux de couverture des différentes activités de la façon suivante :
- dans le cas des activités conventionnées, un taux de couverture de 72 % pour les TER et de 78 % pour Transilien a été considéré par SNCF Réseau selon une méthode d'allocation au *pro rata* des coûts de fourniture isolés. Ceci conduit SNCF Réseau à estimer un montant de couverture du coût complet pour les activités de 7,11 €/tr-km ;
 - SNCF Réseau estime que les activités TAGV couvrent leur coût complet ;
 - pour l'activité fret, SNCF Réseau indique n'avoir considéré que « *la partie marginale, en référence à l'importance relative des montants facturés* »³³ et n'a pas procédé à un réajustement.
117. Le montant ainsi obtenu multiplié par le kilométrage moyen des activités a conduit SNCF Réseau à définir une « *redevance moyenne par activité base coût complet* »³⁴. SNCF Réseau a ensuite utilisé une hypothèse de 5 % d'effet prix pour calculer le montant de cette nouvelle redevance.

³³ Extrait de la réponse à la mesure d'instruction n° 2 adressée à SNCF Réseau le 10 juillet 2020.

³⁴ Ibid.

Traitement tarifaire de la saturation proposé par SNCF Réseau

Activités	€/tr-km 2021	€/tr-km si couverture coût complet des activités (1)	KM moyen d'une circulation (chargée et vide) (2)	Redevance moyenne (1x2)	Montant proposé DRR 2021(juin 2020)* 5%(1x2)	Montant proposé DRR 2021 (déc.2019)*
Voyageur Conventionné & GL	5,63	7,11	66,38	471,72	24,0	37,0
TAGV	16,88→(100%)	16,88	401,60	6 780,29	339,0	485,0
Fret	2,00 →(100%)	2,00	152,21	304,06	15,0	14,0

* par circulation circulant sur la section déclarée constatée aux heures de saturations déclarées.

Source : SNCF Réseau présentation 16 juin 2020

118. Par rapport au barème proposé dans le DRR 2021 du 13 décembre 2019, la méthode de calcul de SNCF Réseau conduit à une réduction du montant de la redevance de saturation d'environ 30 % pour l'activité de transport de voyageurs et une légère augmentation pour le fret. Par ailleurs, les conditions d'application de la redevance de saturation restent identiques à celles de la proposition initiale.

4.1.2. Analyse

119. L'Autorité relève que la proposition établie par SNCF Réseau vise à fonder le niveau de la redevance de saturation applicable à chaque service ferroviaire sur les coûts imputables à chaque service considéré, comme le prévoit le second alinéa de l'article 30 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant le paragraphe 6 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, en se fondant sur le total des redevances payées par chaque service comme proxy du coût imputable. Toutefois, l'Autorité estime que les éléments apportés en appui de cette proposition n'apportent pas de justifications suffisantes quant aux coûts imputables à chaque service qu'il convient de considérer. Sur ce sujet, seule la poursuite des travaux engagés par SNCF Réseau sur l'évaluation et l'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure sera susceptible de conduire à l'établissement d'une redevance de saturation conforme au droit européen et national. En tout état de cause, l'Autorité rappelle au gestionnaire d'infrastructure, à la suite des recommandations qu'elle a pu formuler dans les avis n° 2019-004 du 7 février 2019 et 2020-015 du 6 février 2020 susvisés, qu'il lui appartient, préalablement à la mise en œuvre d'un niveau tarifaire associé à la saturation pertinent, d'accélérer les travaux techniques de caractérisation des contraintes de capacité.
120. Par conséquent, l'Autorité rejette le projet de redevance de saturation proposé par SNCF Réseau dans la nouvelle version du DRR 2021 du 5 juin 2020.

4.2. Sur les dispositifs tarifaires d'aide aux entreprises ferroviaires

121. Dans la version du DRR 2021 du 13 décembre 2019, SNCF Réseau proposait deux modifications des dispositifs d'aide aux entreprises ferroviaires par rapport aux horaires de service précédents :
- le regroupement des deux types d'aide au développement des trafics en un seul avec de nouvelles conditions d'éligibilité ;
 - la création d'un dispositif de tarification différenciée avec quelques conditions d'éligibilité dont l'impossibilité de cumuler ce dispositif avec le précédent.
122. Dans son avis du 6 février 2020, l'Autorité a émis un avis favorable pour ces deux dispositifs, assorti toutefois d'une réserve s'agissant de la tarification différenciée pour laquelle elle demandait de supprimer les conditions d'éligibilité figurant dans la section 6.3.2 du DRR 2021 dans sa version du 13 décembre 2019.

4.2.1. Proposition de SNCF Réseau

123. Dans la nouvelle version du DRR 2021 du 5 juin 2020, SNCF Réseau supprime les critères d'éligibilité associés aux modalités de mise en œuvre de la tarification différenciée qui figuraient dans la section 6.3.2 de la version du 13 décembre 2019 du DRR. De plus, la section 6.3.2 s'intitule désormais « *Tarification différenciée* » au lieu de « *Tarification différenciée pour un nouvel entrant* ».
124. Les autres modalités de demande et d'établissement de la tarification différenciée par une entreprise ferroviaire demeurent inchangées, notamment le rôle de l'Autorité³⁵ et l'impossibilité de cumuler ce dispositif à celui de l'aide au développement des trafics.

4.2.2. Analyse

125. Si l'Autorité prend acte de la suppression des critères d'éligibilité dans la nouvelle proposition de SNCF Réseau, elle note toutefois que la section 6.3.2. du DRR 2021 mentionne que « (...) SNCF Réseau met en place un processus de tarification différenciée pour un nouvel entrant, opérant dans le cadre de l'activité voyageurs non conventionnée (...) ». Autrement dit, l'Autorité souligne le maintien d'un champ d'application restrictif de ce dispositif au nouvel entrant en contradiction avec les évolutions relevées plus haut.
126. Interrogé dans le cadre de l'instruction sur cette restriction apparente du champ d'application du dispositif, SNCF Réseau indique ne pas exclure des cas d'usages autres que ceux mettant en jeu les nouveaux entrants. Il propose à cet égard pour clarifier le champ d'application d'ajouter un nota rédigé en ces termes : « *La société SNCF Réseau est par ailleurs ouverte à étudier l'application de ce dispositif dans d'autres situations, toujours dans le cadre de l'application de l'article L.2133-2 du code des transports* ».

³⁵ Le processus sera conduit sous l'égide de l'Autorité.

127. La lecture combinée de ces deux éléments ne peut que conduire à considérer que toute entreprise ferroviaire peut solliciter auprès de SNCF Réseau l'application d'une tarification négociée. Le gestionnaire d'infrastructure doit fonder objectivement tout refus d'entamer des négociations avec l'entreprise demanderesse sur la base d'éléments objectifs tels que ceux listés au point 6.3.2. du DRR 2021³⁶. Eu égard au rôle qu'elle est amenée à jouer en approuvant la tarification négociée entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise concernée conformément aux dispositions de l'article L. 2133-2 du code des transports, l'Autorité veillera au respect des principes de non-discrimination et d'équité dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.
128. Par conséquent, l'Autorité estime que la réserve qu'elle a énoncée dans l'avis n° 2020-016 est levée et qu'il appartient à SNCF Réseau, en cohérence avec l'engagement matérialisé uniquement à ce stade dans le cadre d'une réponse à une mesure d'instruction à destination du régulateur, de compléter le DRR publié le 5 juin 2020 par la formule précitée dans un objectif de transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs du champ d'application de la tarification différenciée.

CONCLUSION

S'agissant de la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023 telles que figurant à l'annexe 6.2. (pour l'horaire de service 2021) et telles que résultant de l'application des principes décrits dans l'annexe 6.1.1. (pour les horaires de service 2022 et 2023) du document de référence du réseau publié le 5 juin 2020, l'Autorité émet :

- un avis favorable sur la redevance d'accès acquittée par l'Etat pour les services conventionnés TER ;
- un avis défavorable sur la redevance de marché acquittée par les services conventionnés TER ;
- un avis défavorable sur la redevance de marché et la redevance d'accès acquittées par les services conventionnés en Île-de-France ;
- un avis défavorable sur la redevance de saturation.

S'agissant des modalités d'application des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023, l'Autorité considère :

- les réserves relatives à la mise en œuvre de la segmentation domestique s'agissant des activités non conventionnées comme levées ;
- les réserves relatives à la mise en œuvre de la segmentation internationale s'agissant des activités non conventionnées comme non levées.

³⁶ Le projet de DRR 2021 prévoit que l'entreprise ferroviaire fournit à l'appui de sa demande de tarification différenciée « les éléments minimum requis suivants : projet d'offres d'origine-destination, volume de trains-km, taux de remplissage, chiffre d'affaires prévu, niveau et nature de charges, niveau de résultat prévisionnel en pluriannuel sur 5 ans. »

S'agissant de la réserve relative à la tarification différenciée pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023, l'Autorité considère qu'elle est levée et qu'il appartient à SNCF Réseau, en cohérence avec l'engagement matérialisé dans le cadre de sa réponse sur ce point à une mesure d'instruction à destination de l'Autorité, de compléter le DRR publié le 5 juin 2020 par la formule précitée au point 126.

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 30 juillet 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Marie Picard, membre du collège.

Le Président

Bernard Roman