

Avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 (nouvel examen à la suite de la décision du Conseil d'État du 27 novembre 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, dans sa version résultant de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2020 - version 1 du 7 décembre 2018 » ;

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° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020, *SNCF Réseau*, n° 431748 ;

Vu les réponses aux mesures d'instruction adressées le 9 décembre 2020 à SNCF Réseau et aux différentes autorités organisatrices de transport régionales ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 28 janvier 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

Le Conseil d'État, par sa décision du 27 novembre 2020, a annulé partiellement l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 rendu par l'Autorité et lui a enjoint, dans un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision, de réexaminer les redevances applicables aux services conventionnés de transport, hors celles acquittées par l'État. Le présent avis consiste, par conséquent, en un nouvel examen des tarifs des majorations liées à l'utilisation du réseau ferré national applicables aux services conventionnés de transports régionaux, tels qu'ils résultent du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020, publié par SNCF Réseau le 7 décembre 2018.

1.1. L'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 et le recours de SNCF Réseau y afférent

1. Le 7 décembre 2018, SNCF Réseau a publié le document de référence du réseau ferré national (ci-après « DRR ») portant fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020.
2. Ce projet tarifaire prévoyait une indexation globale des tarifs payés par les activités de transport de voyageurs égale à l'évolution (i) des prix à la consommation harmonisée pour les activités non conventionnées (+ 1,8 %, selon les prévisions réalisées par la Banque de France en juin 2018), et (ii) des redevances prévues par le contrat de performance entre 2019 et 2020, conclu entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2017-2026, pour les activités conventionnées (+ 2,4 %).
3. Par son avis n° 2019-005 du 7 février 2019, l'Autorité a émis un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, sauf pour ce qui concerne :
 - la redevance de marché payée par les services conventionnés TER, pour laquelle l'Autorité a émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances de + 1,8 % entre les horaires de services 2019 et 2020, à l'exclusion de la redevance d'accès payée par l'État ;
 - la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Île-de-France, pour laquelle l'Autorité a émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances entre les horaires de services 2019 et 2020 de + 1,8 %.
4. L'Autorité a rappelé à cet égard que « *l'évolution annuelle des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ne saurait dépasser l'évolution prévisionnelle de l'IPCH, sans préjudice de la soutenabilité des majorations tarifaires appliquées aux différents segments de marché* » (point 48).
5. Elle a considéré qu'« *en se bornant à se référer au contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, ce dernier ne démontre pas le caractère soutenable des majorations tarifaires acquittées par les Régions* » (point 51).
6. Par conséquent, l'Autorité a considéré qu'« *en l'absence de justification par SNCF Réseau du caractère soutenable de l'évolution du niveau des redevances de transport de voyageurs conventionné acquittées par les Régions, au regard de la circonstance selon laquelle la contribution des autorités organisatrices de transports régionales, dans le cadre de la*

consultation sur le DRR 2020, ne permet pas d'accréditer le caractère soutenable de ce niveau et, enfin, au vu du fait que la proposition d'indexation conduit à un dépassement du plafonnement à l'indice des prix à la consommation harmonisé de l'ensemble des redevances (hors redevance payée par l'État) préconisé par l'Autorité, celle-ci ne p[ouvait] donc valider l'évolution de 2,4 % des redevances de marché acquittées par les Régions ainsi que celle de la redevance d'accès acquittée par Île-de-France Mobilités » (point 53).

7. L'Autorité en a conclu que le taux d'indexation des redevances en cause devait être limité « à un niveau conduisant à ce que l'augmentation globale des redevances d'infrastructure des activités conventionnées par les Régions, à l'exception de la redevance d'accès payée par l'État, ne dépasse pas l'indice des prix à la consommation harmonisé, soit 1,8 % au maximum » (point 53).
8. Par requête déposée le 17 juin 2019, SNCF Réseau a saisi le Conseil d'État d'un recours contre l'avis n° 2019-005, en lui demandant :
 - d'annuler l'avis de l'Autorité n° 2019-005, en tant qu'il a refusé d'émettre un avis favorable sur la redevance de marché pour les services conventionnés TER ainsi que sur la redevance de marché et la redevance d'accès pour les services conventionnés en Île-de-France, et en tant qu'il a émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances payées par les autorités organisatrices de transports régionales concernées, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 %, au lieu des + 2,4 % demandés par SNCF Réseau ;
 - d'enjoindre à l'Autorité d'émettre un avis favorable sur la proposition initiale d'évolution tarifaire des péages payés par les autorités organisatrices de transports régionales concernées de + 2,4 %.
9. SNCF Réseau soutenait notamment, au titre de la légalité externe, que l'Autorité ne disposait pas de la compétence pour délivrer un avis « à hauteur de », puisque cela revenait à fixer elle-même le niveau d'indexation des péages. Au titre de la légalité interne, SNCF Réseau faisait notamment valoir que l'Autorité commettait une erreur de droit en considérant que le niveau d'indexation de référence était celui de l'inflation des prix à la consommation plutôt que celui prévu par le contrat de performance. SNCF Réseau soutenait enfin que l'Autorité avait commis une erreur d'appréciation en considérant que le niveau d'indexation arrêté par le contrat de performance n'était pas soutenable et que, en tout état de cause, elle n'apportait pas de démonstration pertinente qu'une indexation de + 2,4 % n'était pas soutenable.

1.2. La décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020, SNCF Réseau, n° 431748

10. Par décision du 27 novembre 2020, SNCF Réseau (n° 431748), le Conseil d'État précise deux éléments : d'une part, la portée et les critères à prendre en compte par l'Autorité dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, tel qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports ; d'autre part, les éléments méthodologiques d'appréciation de la soutenabilité des redevances applicables aux services conventionnés, éclairant ainsi les dispositions de l'article L. 2111-25 de ce même code.
11. Si cette décision annule partiellement l'avis susmentionné, elle conforte toutefois le pouvoir de l'Autorité d'émettre des avis « à hauteur de », cette expression devant s'entendre comme désignant une valeur maximale, sans être tenue par les stipulations du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau. Ainsi, à travers cette décision, le Conseil d'État a apporté un certain nombre de précisions quant aux modalités selon lesquelles l'Autorité doit se prononcer lorsqu'elle adopte un avis conforme en application de l'article L. 2133-5 du code des transports.

12. En premier lieu, le Conseil d'État a rejeté le moyen de la partie requérante tiré de l'incompétence de l'Autorité pour fixer un avis dit « à hauteur de ». Il a ainsi jugé qu'« il était loisible à l'Autorité, dont la mission n'est pas limitée sur ce point à l'approbation ou au refus des projets tarifaires, dès lors qu'elle estimait ne pas pouvoir émettre d'avis conforme favorable au projet d'augmentation qui lui était soumis, d'émettre un avis conforme favorable sous réserve que l'augmentation soit ramenée à un niveau inférieur au seuil à partir duquel elle estimait devoir émettre un avis défavorable au vu des critères d'appréciation à mettre en œuvre selon les dispositions citées ci-dessus des articles L. 2111-25 et L. 2133-5 du code des transports » (CE, 27 novembre 2020, point 10).
13. En second lieu, le Conseil d'État a jugé que l'Autorité n'était pas tenue d'apprécier la soutenabilité des évolutions tarifaires à l'aune de la chronique d'évolution annuelle du barème des péages des activités voyageurs prévue par le contrat de performance (ci-après, le « barème des péages voyageurs »). Il a ainsi indiqué qu'« elle n'était pas tenue de regarder les évolutions de redevance projetées comme soutenables au seul motif qu'elles correspondaient à l'augmentation du « barème des péages voyageurs » prévue par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État en vertu de l'article L. 2111-10 du code, dès lors qu'il lui appartient seulement de tenir compte de ce contrat et [qu'] elle pouvait prendre en considération l'IPCH dans son analyse de la capacité du marché à supporter les majorations projetées » (CE, 27 novembre 2020, point 10).
14. Toutefois, le Conseil d'État a jugé que l'Autorité avait commis une erreur de droit en ce que (i) elle avait indûment exigé de SNCF Réseau qu'il démontre la capacité financière des AOT à supporter les majorations projetées, (ii) elle avait considéré l'objectif global d'augmentation des dépenses de fonctionnement des régions comme un élément déterminant de l'appréciation de la soutenabilité et (iii) elle avait postulé que toute augmentation des majorations à un niveau supérieur à l'inflation devait être réputée non soutenable. Le Conseil d'État a alors précisé « qu'il appartenait uniquement [à l'Autorité], s'agissant de services de transport conventionnés, pour lesquels la capacité du marché à supporter les majorations ne peut être évaluée comme pour les services librement organisés soumis à concurrence, de tenir compte des éléments d'appréciation mentionnés au point 8 ci-dessus » (CE, 27 novembre 2020, point 11).
15. Le Conseil d'État a en effet jugé qu'il « résulte en particulier du troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, avant comme après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 11 mars 2019, interprété conformément aux objectifs de l'article 32 la directive 2012/34/UE susvisée », que « pour se prononcer sur le projet de tarification, en particulier sur ces majorations, l'Autorité doit tenir compte de l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à l'exploitation de ces services ; il lui appartient de s'assurer que les tarifs projetés ne remettent pas en cause l'équilibre économique des contrats de service public du segment de marché considéré, en faisant peser sur les entreprises ferroviaires des majorations qu'elles ne peuvent pas supporter ou, en cas de compensation des redevances par les autorités organisatrices, en prévoyant des majorations à un niveau de nature à conduire celles-ci à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur ce segment » (CE, 27 novembre 2020, point 8).
16. À cet égard, l'Autorité note que le Conseil d'État a suivi les conclusions du rapporteur public, selon lequel l'appréciation de la soutenabilité par l'Autorité « doit demeurer, dans la ligne du droit de l'Union, une appréciation de la capacité du marché à supporter le prix, c'est-à-dire, s'agissant de services conventionnés, une vérification que le coût des redevances, majorations comprises, n'est pas tel qu'il conduise à exclure l'utilisation de l'infrastructure par certains segments de marché, c'est-à-dire à ce que les AOT – lorsqu'elles compensent les tarifs – fassent le choix de renoncer à tout ou partie des contrats de service public (ce qui, in fine, conduit à une moindre exploitation du réseau ferroviaire et donc à une baisse de revenus pour le gestionnaire d'infrastructure) » (conclusions du rapporteur public sous CE, 27 novembre 2020, p. 16, §1).

1.3. Nouvel examen : méthodologie et instruction complémentaire

17. L'annulation prononcée par le Conseil d'État a conduit l'Autorité à reprendre l'examen des propositions de SNCF Réseau dans les conditions de droit et de fait prévalant lors de l'examen initial. Le nouvel examen, de nature prospective et non rétrospective, a donc été conduit sans tenir compte de l'impact des éléments postérieurs à l'avis conforme attaqué, à savoir, notamment, la crise économique consécutive à la crise sanitaire ayant impacté l'ensemble de l'économie, notamment le secteur des transports ferroviaires, et, partant, l'inflation.
18. L'Autorité a également considéré qu'en raison des motifs de l'annulation prononcée par le Conseil d'État, il lui incombait de procéder à une instruction complémentaire. Par mesures d'instruction en date du 9 décembre 2020, elle a donc adressé de nouvelles questions à SNCF Réseau ainsi qu'aux douze autorités organisatrices de transport régionales concernées (ci-après, « AOT »), afin d'évaluer, notamment, dans quelle mesure une indexation des redevances des activités de transport de voyageurs conventionnées fixée à hauteur de + 2,4 % pour l'année 2020 aurait conduit les AOT à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Neuf AOT sur douze ont répondu à la mesure d'instruction de l'Autorité.
19. Par conséquent, la décision de l'Autorité se fonde sur les indications méthodologiques données par la décision du Conseil d'État, ces dernières ayant appelé de nouvelles mesures d'instruction adressées à SNCF Réseau et aux AOT pour une appréciation concrète des propositions formulées par le gestionnaire d'infrastructure pour l'horaire de service 2020.

2. INSTRUCTION ET ANALYSE

2.1. Le cadre méthodologique et les éléments collectés dans le cadre de l'instruction

2.1.1. Le cadre méthodologique de l'instruction

20. L'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires appliquées aux services conventionnés se fonde sur la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020. Cette dernière rappelle, en premier lieu, que l'appréciation de la soutenabilité des redevances doit toujours consister en une appréciation de la *capacité du marché à les supporter*, conformément aux dispositions de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, c'est-à-dire en une analyse de la sensibilité du marché aux variations de prix, en tenant compte de l'ensemble des facteurs affectant cette sensibilité. Cette évaluation de la capacité du marché vaut également pour les services conventionnés, qui sont par nature spécifiques, compte tenu de l'existence d'une contribution financière des AOT à leur exploitation. À cet égard, dans la mesure où les AOT régionales compensent intégralement les montants afférents aux redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure par les services conventionnés (en dehors de la redevance d'accès payée par l'État pour l'ensemble des AOT, sauf l'Île-de-France), l'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires consiste alors à évaluer dans quelle mesure leur hausse ne conduirait pas les AOT « à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure [...] ». En d'autres termes, il s'agit, pour l'Autorité, de s'assurer que l'application des dites majorations ne remet pas en cause l'intérêt économique de la conclusion des contrats de service public sur les segments de marché considérés, si le coût des redevances devient tel que l'équilibre économique desdits contrats se trouve affecté au point de remettre en cause, en partie au moins, le choix de les conclure pour assurer les dessertes correspondant aux obligations de service public.

21. Apprécier la soutenabilité des majorations tarifaires revient *in fine* à évaluer si les AOT, confrontées à une telle hausse, seraient conduites, compte tenu de l'impact de cette hausse sur l'équilibre économique des contrats de service public passés avec l'entreprise ferroviaire, à renoncer à une demande de transport ferroviaire considérée comme optimale au regard de leur appréciation de la valeur d'usage des services de transport. Cette évaluation requiert de mesurer, compte tenu de la réponse du segment de marché concerné à la hausse considérée, la *disposition à payer* des AOT, entendue comme l'analyse de leur sensibilité au prix. Il s'agit alors d'évaluer la valeur économique et sociale qu'elles accordent à ces services, cette dernière intégrant les contraintes pesant sur les budgets de fonctionnement des AOT.
22. L'analyse de la soutenabilité consiste ainsi à évaluer dans quelle mesure la hausse des redevances envisagée ne risquerait pas de conduire à une diminution des circulations ferroviaires, et par suite, à une moindre utilisation de l'infrastructure, par rapport au nombre optimal de circulations ferroviaires envisageables dans le cadre du contrat de service public liant une AOT à une entreprise ferroviaire qui exploite ces services.
23. Le nombre optimal de circulations ferroviaires à l'échelle d'un contrat de service public peut être envisagé comme le nombre de circulations assurées par les services conventionnés de transport ferroviaire correspondant à la satisfaction de la demande de mobilité ferroviaire des usagers. Il s'agit en particulier, en ligne avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, de n'écarter aucun segment de marché, notamment des circulations ferroviaires correspondant à des segments qui auraient au moins pu acquitter des redevances couvrant le seul coût directement imputable à l'exploitation de ces circulations.
24. Le lien entre ce nombre optimal de circulations ferroviaires, d'une part, et la tarification et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, d'autre part, est précisé par les dispositions de l'article 26 de la directive 2012/34/UE, qui indiquent que « *les systèmes de tarification [...] de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale* ».
25. Afin d'assurer un nombre optimal de circulations ferroviaires, il convient, s'agissant des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure et, singulièrement, des majorations tarifaires, au regard des principes de tarification posés par la règle de Ramsey-Boiteux, que :
 - i. La structure tarifaire de ces majorations procède d'une délimitation pertinente des segments de marché (du point de vue géographique et/ou temporel et/ou du type de services ferroviaire et/ou de la catégorie d'usagers, etc.), en vue notamment d'identifier les segments ne se prêtant pas à l'application de majorations tarifaires et d'éviter de les inclure dans des segments trop larges auxquels des majorations tarifaires seraient appliquées ;
 - ii. Le niveau des majorations tarifaires appliquées à chacun des segments de marché, lorsque cela est pertinent, ne conduise pas à diminuer sensiblement le nombre de circulations ferroviaires par rapport au nombre optimal de circulations ferroviaires correspondant à la satisfaction du potentiel de mobilité ferroviaire des usagers, au regard de l'élasticité-prix de la demande, pour chacun de ces segments de marché.

26. En outre, il convient de préciser que, dans la mesure où les contrats de service public afférents aux services de transport ferroviaire de voyageurs sont conclus entre les AOT régionales et une entreprise ferroviaire pour plusieurs années (4 à 10 ans suivant les régions), la relation entre l'évolution des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure et les décisions que prennent les AOT régionales en matière de circulations ferroviaires doit être appréhendée et analysée sur la durée restant à courir jusqu'à la fin du contrat de service public. Les AOT régionales confirment ce point dans leurs réponses aux mesures d'instruction, comme cela est évoqué ci-après. Ainsi, s'agissant du niveau des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure proposé pour l'horaire de service 2020, les AOT régionales, ainsi que l'Autorité, constatent que SNCF Réseau applique la chronique d'indexation des redevances prévue par le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026. Dans les circonstances de fait et de droit prévalant en décembre 2018, lors de la publication du DRR 2020, les AOT régionales, ainsi que l'Autorité, ne pouvaient qu'anticiper que SNCF Réseau appliquerait également cette chronique d'indexation des redevances pour les horaires de service suivants (2021 à 2026).
27. Enfin, s'agissant des modalités de réaction des AOT régionales à une hausse des montants qu'elles doivent acquitter dans le cadre du contrat de service public du fait d'une hausse des redevances d'utilisation de l'infrastructure qui leur est intégralement répercutée, trois options pouvant, le cas échéant, être combinées se dessinent :
- i. option 1 : pratiquer une hausse des tarifs des titres de transport payés par les usagers des services conventionnés de transport ferroviaire, couvrant tout ou partie de la hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ;
 - ii. option 2 : absorber tout ou partie de la hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure dans le budget de fonctionnement de l'AOT régionale ;
 - iii. option 3 : abaisser le nombre de circulations ferroviaires pour neutraliser tout ou partie de la hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure.
28. Le recours exclusif ou combiné à l'option 1 et/ou à l'option 2 relève de choix de politique tarifaire des transports publics de l'AOT régionale. Du point de vue strictement économique, l'Autorité considère que les options 1 et 2 sont similaires et que, dans un cas comme dans l'autre, la sensibilité de l'AOT régionale et des usagers des services conventionnés au prix d'accès à ces services (élasticité-prix de la demande) - incorporant un remboursement des redevances -, constitue un indicateur pertinent pour évaluer la soutenabilité des majorations tarifaires. L'élasticité-prix de la demande permet, en particulier, d'évaluer le moment à partir duquel l'effet dissuasif de la hausse des prix l'emporte sur l'utilité que l'AOT régionale et les usagers retirent de circulations additionnelles de services conventionnés et conduit les AOT à restreindre ce nombre de circulations et, potentiellement, à s'écarter du nombre optimal de circulations tel que défini précédemment.
29. L'option 3 est retenue lorsque la sensibilité au prix de la demande de services conventionnés est telle que les options 1 et/ou 2 ne peuvent être envisagées. Il convient d'ajouter que choisir l'option 1 et/ou l'option 2 une année peut conduire, les années suivantes, en raison, notamment, du cumul des indexations, au même résultat que l'option 3 si la sensibilité de la demande au prix est telle que l'effet dissuasif de la hausse cumulée du prix l'emporte sur la valeur du service rendu du point de vue de l'AOT et des usagers pour le compte desquels cette dernière achète les services conventionnés.

30. Dans la mesure où (i) les AOT régionales visent à optimiser le nombre de circulations ferroviaires pour le compte des usagers des services conventionnés et (ii) le choix entre pratiquer des hausses de prix des titres de transport et augmenter le subventionnement par le budget de fonctionnement des AOT régionales des prix des titres de transport doit demeurer neutre dans le cadre de l'évaluation économique de la soutenabilité des majorations tarifaires, cette évaluation économique doit être réalisée en considérant d'abord la sensibilité des usagers des services conventionnés à une hausse du prix d'accès à ces services, indépendamment de la part de subventionnement du prix d'accès aux services conventionnés par le budget de fonctionnement de l'AOT régionale.
31. Dans ces conditions, l'Autorité propose d'évaluer la conséquence sur la demande de services conventionnés de transport ferroviaire (c'est-à-dire sur le nombre de circulations ferroviaires et, *in fine*, sur l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire) d'une hausse du prix d'accès aux services conventionnés (correspondant à la somme de la part payée par l'utilisateur et de celle subventionnée par le budget de fonctionnement de l'AOT régionale) résultant d'une hausse des majorations tarifaires. Comme évoqué ci-avant, cette évaluation ne doit pas être réalisée sur un horaire de service isolé, mais sur la durée correspondant au nombre d'années restantes jusqu'à l'échéance du contrat de service public, sur la base des évolutions des redevances que SNCF Réseau prévoit d'appliquer sur cette période.
32. En l'occurrence, SNCF Réseau envisageait d'appliquer les chroniques d'indexation des redevances prévues par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2017-2026. Ainsi, il s'agit en particulier, pour apprécier leur soutenabilité, de déterminer, sur la durée pertinente, dans quelle mesure les hausses tarifaires prévues sont susceptibles de conduire à réduire sensiblement le nombre de circulations ferroviaires et, partant, l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par rapport à la situation optimale décrite ci-avant. L'appréciation du degré de sensibilité de cette réduction ne peut consister en une approche normative, mais doit, au contraire, procéder d'une analyse menée *in concreto*, et ce d'autant plus que l'évaluation de la pertinence des niveaux tarifaires doit se réaliser segment de marché par segment de marché. Cette analyse doit également se doubler de la prise en considération du cumul des hausses tarifaires prévues sur toute la durée des contrats de service public de transport ferroviaire.
33. La connaissance du niveau optimal de circulations ferroviaires se fonde sur une analyse du marché de la mobilité que le gestionnaire d'infrastructure doit conduire au niveau de chaque AOT. Cette analyse doit permettre d'évaluer le niveau à partir duquel l'application de majorations tarifaires conduit à réduire le nombre de circulations ferroviaires par rapport au niveau optimal. En l'absence d'une telle analyse du marché de la mobilité par AOT, le niveau optimal du nombre de circulations ferroviaires ne peut être évalué. Dans cette hypothèse, l'évaluation de la soutenabilité des majorations tarifaires appliquées aux services conventionnés peut être conduite en estimant s'il peut exister un risque raisonnable que les hausses tarifaires prévues conduisent, sur la durée pertinente, à réduire sensiblement le nombre de circulations ferroviaires, et donc l'utilisation du réseau ferroviaire par rapport à ce que les AOT régionales envisageraient en l'absence de hausse des majorations tarifaires dont elles s'acquittent.
34. Dans le cadre du présent avis, l'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires se fonde, pour l'essentiel, sur l'analyse des éléments apportés par SNCF Réseau et par les AOT régionales dans le cadre de l'instruction.

2.1.2. Les éléments collectés auprès de SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction

35. Le 23 décembre 2020, SNCF Réseau a répondu à la mesure d'instruction du 9 décembre 2020, lui demandant d'apporter toute justification permettant de s'assurer que le niveau d'indexation de + 2,4 % proposé au titre de l'horaire de service 2020, pour les redevances applicables aux services conventionnés de transport, ne remettait pas en cause l'équilibre économique des contrats de service public des segments de marché considérés, en conduisant les AOT à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur leurs segments de marché respectifs.
36. SNCF Réseau a produit des justifications *ex post* de l'indexation proposée pour l'horaire de service 2020, en faisant valoir, notamment, que l'augmentation des majorations au-delà de l'inflation représentait une part très faible (inférieure à 0,1%) des dépenses de fonctionnement des régions et n'était donc pas de « *nature à faire évoluer sensiblement le niveau d'offre mis en place par les régions* ».
37. SNCF Réseau a également tenté de mettre en exergue, en se fondant sur certaines données statistiques, une absence de corrélation significative entre le niveau des redevances appliquées et le trafic effectivement réalisé. Elle a relevé à cet égard que, malgré une croissance des prix moyens des péages lors de la dernière décennie supérieure à l'inflation, les trafics n'ont pas diminué pour autant. Selon elle, l'analyse statistique des données produites démontrerait au contraire qu'en dépit de l'augmentation des redevances payées par les AOT, les circulations des trains TER et Transilien augmentent.
38. Enfin, SNCF Réseau a effectué une analyse d'impact du différentiel d'indexation entre + 1,8 % et + 2,4 % visant à démontrer que ce différentiel ne conduirait pas les AOT à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur leurs segments de marché respectifs à l'aide de trois scénarii :
 - Dans le premier scénario, SNCF Réseau pose l'hypothèse que le différentiel d'indexation est intégralement absorbé par le budget des AOT. Les éléments communiqués montrent un impact sur les dépenses de fonctionnement systématiquement inférieur à + 0,1 % pour chaque AOT ;
 - Dans le deuxième scénario, SNCF Réseau pose l'hypothèse que le différentiel d'indexation est intégralement absorbé par une hausse des prix des titres de transport des voyageurs. Selon SNCF Réseau, cela impliquerait une hausse de prix ne dépassant pas + 1,5 % pour chaque AOT. SNCF Réseau pose par ailleurs une hypothèse d'élasticité-prix de la demande de -0,4 (ce qui signifie qu'une hausse du prix des titres de transport de 10 % entraînerait une baisse de la fréquentation des voyageurs de 4 %), et conclut que la baisse de la fréquentation serait inférieure à un voyageur par circulation, pour chaque AOT, tout en précisant que les recettes issues des titres de transports ne diminueraient pas, l'effet prix l'emportant sur l'effet volume ;
 - Dans le troisième scénario, intermédiaire entre les deux précédents, SNCF Réseau pose l'hypothèse que les usagers supportent la hausse des majorations tarifaires à hauteur de l'inflation et que les AOT absorbent, dans leur budget de fonctionnement, la part de la hausse des majorations supérieure à l'inflation. En appliquant une élasticité-prix de la demande plus importante en valeur absolue (-0,6), SNCF Réseau estime, que, dans le pire des cas, la demande ne diminuerait que de 0,7 %.

39. SNCF Réseau conclut ainsi que, quel que soit le scénario envisagé, une hausse de 2,4 % des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure appliquées aux services conventionnés régionaux ne conduirait pas les AOT régionales à prendre des mesures – concrètement une baisse du nombre de circulations ferroviaires – susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure par les segments du marché conventionné qu'elles représentent.

2.1.3. Les éléments collectés auprès des autorités organisatrices de transports dans le cadre de l'instruction

40. Neuf AOT régionales sur douze ont répondu aux mesures d'instruction qui leur ont été envoyées. La lecture et l'analyse des réponses apportées par les AOT ne permettent pas d'écarter un risque important de modification de leurs offres de transport respectives. Au contraire, il en ressort qu'une hausse de + 2,4 % des redevances entre 2019 et 2020 n'aurait pas été soutenable.
41. En effet, si certaines AOT auraient souhaité augmenter le prix des titres de transport à court terme (du fait de l'augmentation de l'ensemble des charges, et non uniquement des péages), la plupart d'entre elles soulignent qu'une telle mesure n'est pas envisageable pour compenser la hausse des redevances d'infrastructure si elle n'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité de service. Une réduction de l'offre de service durant certaines périodes, telles que les vacances scolaires, aurait donc été jugée préférable pour l'année 2020.
42. Il ressort surtout des réponses des AOT qu'en cas de hausses tarifaires persistantes sur plusieurs horaires de service, ces dernières auraient vraisemblablement adopté des mesures concernant l'offre de transport ferroviaire pour les horaires de services ultérieurs, notamment ceux portant sur la période 2021-2023. Ainsi les AOT apprécient-elles la hausse des redevances d'infrastructure projetée par SNCF Réseau entre 2019 et 2020 sur une durée plus longue que la seule année 2020, en prenant en compte les effets cumulés des hausses successives des péages sur la durée des conventions de service public qu'elles concluent avec les entreprises ferroviaires. Dans ce contexte, elles envisagent non seulement une réduction de l'offre existante sur la période 2021-2023, mais aussi, de manière plus large, une révision majeure des développements planifiés de l'offre de transport régional.
43. Enfin, accessoirement, au-delà des effets sur les circulations ferroviaires, les AOT ont souligné qu'une indexation des péages de + 2,4 % au lieu d'une indexation fondée sur l'inflation prévisionnelle 2020 évaluée en décembre 2018, s'établissant à + 1,8 %, aurait représenté un impact de plusieurs centaines de milliers d'euros dans le budget de fonctionnement de chacune pour l'exercice 2020. Elles insistent sur le fait que ces hausses des majorations tarifaires pourraient conduire à contraindre significativement leur budget de fonctionnement dans la durée, si SNCF Réseau continuait à s'appuyer sur les chroniques d'indexation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure prévues dans le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2017-2026.

2.2. L'analyse des risques pesant sur la soutenabilité des majorations tarifaires afférentes à l'accès à l'infrastructure, acquittées par les autorités organisatrices de transports régionales

2.2.1. Sur le détournement des segments de marché des services conventionnés auxquels sont appliquées les majorations tarifaires

44. Dans le DRR 2020, SNCF Réseau fonde le détournement des segments de marché des services conventionnés sur la base des frontières administratives des douze régions de la France métropolitaine (hors Corse). Si cette segmentation (i) répond aux exigences minimales prévues par les dispositions de l'article 5 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau et (ii) correspond au périmètre des contrats de service public liant les AOT régionales et l'entreprise ferroviaire qui exploite les services conventionnés, il n'y a, en revanche, aucune raison qu'elle reflète de manière pertinente les différentes situations de marché qui peuvent être observées à l'échelle d'une région. La valeur économique et sociale qu'une AOT régionale et ses usagers peuvent retirer des services conventionnés de transport ferroviaire et, partant, la sensibilité de la demande au prix d'accès à ces services des AOT régionales et des usagers peut être très variable suivant, entre autres, la zone considérée (zones urbaines denses, zones rurales peu densément peuplées, etc.), les caractéristiques du service de transport ferroviaire (régularité, fréquence, dessertes, caractéristiques socio-démographiques des zones desservies, etc.), les catégories de passagers (abonnés, occasionnels, etc.), la nature des trajets (domicile-travail, domicile-lieu d'études, loisirs, etc.), la catégorie socio-professionnelle des usagers, etc.
45. Sans préjudice des dispositions de l'article 5 du décret n° 97-446 précité, ce dernier ne déterminant pas un niveau pertinent de segmentation mais un niveau minimum de segmentation, l'approche administrative retenue par SNCF Réseau ne permet notamment pas d'écarter le risque que certains segments de marché n'aient pas été identifiés à l'échelle infrarégionale, en particulier ceux correspondant à des circulations ferroviaires qui auraient au moins pu acquitter le coût directement imputable à leur circulation sur l'infrastructure ferroviaire. De ce fait, l'application d'une redevance de marché moyenne, de manière homogène à l'échelle régionale, à tout train-kilomètre parcouru, conduit nécessairement à écarter un certain nombre de circulations ferroviaires pertinentes du point de vue économique et à compromettre l'atteinte du nombre de circulations ferroviaire optimal sur l'infrastructure ferroviaire.
46. Par conséquent, l'Autorité demande à SNCF Réseau de faire évoluer son approche administrative de la segmentation des marchés vers une approche plus économique permettant de mieux évaluer si le marché peut se prêter à l'application de majorations tarifaires.

2.2.2. Sur le niveau des majorations tarifaires acquittées par les AOT régionales

47. L'Autorité note que SNCF Réseau produit une analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires acquittées par les AOT régionales sur le fondement d'une analyse des élasticités-prix de la demande des usagers des services de transport et de l'impact des majorations sur le budget de fonctionnement des régions dans le cas où tout ou partie de cette hausse est absorbée par ce dernier. SNCF Réseau s'appuie, pour l'essentiel, sur l'impact non significatif d'une hausse des majorations tarifaires acquittées par les AOT régionales, correspondant à une indexation de + 2,4 % des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure, tant sur la demande de transport des usagers que sur le budget de fonctionnement des AOT régionales.

48. Au vu de l'analyse développée par le Conseil d'État dans sa décision du 27 novembre 2020, rappelée au point 1 du présent avis, l'Autorité considère que l'appréciation de la soutenabilité des majorations par la mesure de leur impact sur le budget de fonctionnement des régions dans le cas où tout ou partie de cette hausse serait absorbée par ce dernier n'est pas fondée.
49. Concernant l'étude des élasticités-prix de la demande des usagers des services de transport, l'Autorité relève que SNCF Réseau réalise son analyse sur le seul horaire de service 2020 sans mise en perspective, à l'échelle de la durée du contrat de service public, de l'application des chroniques d'indexation des redevances prévues par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2017-2026. Or les décisions des AOT régionales s'agissant des circulations ferroviaires conventionnées, dans le cadre du contrat de service public, sont prises par rapport à ce qu'elles anticipent comme évolution du prix des services conventionnés sur la durée du contrat. Pour les horaires de service suivants, l'Autorité demande à SNCF Réseau de ne pas restreindre son analyse à un seul horaire de service isolé.
50. En outre, l'Autorité relève que SNCF Réseau considère des élasticités-prix de la demande des usagers des services conventionnés de transport ferroviaire homogènes sur tout le territoire et constantes. L'Autorité considère que cette approche ne peut refléter correctement les comportements des usagers et, plus largement, des AOT régionales qui les représentent dans la mesure où :
- i. ces élasticités-prix de la demande varient nécessairement suivant la valeur économique et sociale des services de transport perçue par les usagers de ces services et les AOT régionales. Comme mentionné ci-avant, cette perception de la valeur économique et sociale des services de transport dépend de nombreux paramètres, tels que les caractéristiques du service de transport (régularité, fréquence, dessertes, caractéristiques socio-démographiques des zones desservies), les motifs de déplacements ou encore la catégorie socio-professionnelle des usagers ;
 - ii. les élasticités-prix de la demande ne sont pas nécessairement constantes. Elles peuvent varier suivant le niveau des prix considéré et n'évoluent pas nécessairement suivant un comportement symétrique selon que le prix baisse ou augmente. Sur ce sujet, un certain nombre de travaux économiques font état d'une asymétrie de la sensibilité face à une hausse ou à une baisse du prix des titres. Ainsi, Chen et al. (2011)¹ montrent qu'à New York, la fréquentation des transports en commun diminue significativement lorsque leur tarif augmente, mais augmente peu lorsque leur prix baisse.
51. Enfin, l'analyse des éléments collectés auprès des AOT régionales dans le cadre de l'instruction ne permet pas d'écarter le risque que la hausse des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés, correspondant à une hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure de +2,4 % pour ces services et confirmant le fait que SNCF Réseau entend appliquer la chronique d'indexation des redevances prévue par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2017-2026, conduise les AOT régionales à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par les segments de marché des services conventionnés qu'elles représentent. Ces mesures consistent essentiellement, pour les AOT régionales qui anticipent l'application par SNCF Réseau de la chronique d'indexation des redevances prévue par le contrat de performance 2017-2026, à réduire le nombre de circulations ferroviaires par rapport au nombre optimal de circulation.

¹ Chen, C., Varley, D. & Chen, J. (2011). *What affects transit ridership ? A dynamic analysis involving multiple factors, lags and asymmetric behaviour*. *Urban Studies* 48.9 : 1893-1908.

52. Par conséquent, aucun des éléments d'analyse présentés par SNCF Réseau ne permet à l'Autorité de s'assurer de la soutenabilité des majorations allant au-delà du niveau accepté dans le cadre de l'avis attaqué du 7 février 2019.
53. En outre, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'approfondir les travaux relatifs à l'évaluation de la sensibilité de la demande de services conventionnés de transport ferroviaire afin qu'ils reflètent de manière plus réaliste les comportements des usagers et des AOT régionales face à des évolutions tarifaires.

CONCLUSION

À la suite de la décision du Conseil d'État annulant l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 en ce qu'il portait sur la redevance de marché pour les services conventionnés TER ainsi que sur la redevance de marché et la redevance d'accès pour les services conventionnés en Île-de-France et enjoignant à l'Autorité de se prononcer à nouveau sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les services conventionnés précités et pour l'horaire de service 2020 telles que figurant à l'annexe 6.2 du document de référence du réseau publié le 7 décembre 2018, l'Autorité émet :

- un avis favorable à hauteur d'une évolution maximale globale des redevances, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 % pour ce qui concerne la redevance de marché payée par les services conventionnés TER ;
- un avis favorable à hauteur d'une évolution maximale globale des redevances, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 % pour ce qui concerne la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Île-de-France.

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 28 janvier 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman