

Avis n° 2021-009 du 9 février 2021

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2023 (saisine du 11 décembre 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 ses articles L. 2111-25 et L. 2133-5 dans leur rédaction issue de 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'État et SNCF Réseau ;

Vu la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise 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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

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 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 l'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 (saisine du 5 juin 2020) ;

Vu l'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) ;

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 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2022 - version 1 du 11 décembre 2020 » ;

Vu l'arrêt du Conseil d'État n° 431748 du 27 novembre 2020 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée le 14 décembre 2020 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 9 février 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1. SNCF Réseau a publié, le 11 décembre 2020, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2022 – Version 1 du 11 décembre 2020 » (ci-après « DRR 2022 »), en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et des articles 17 du décret du 7 mars 2003 et 10 du décret du 5 mai 1997 susvisés.
2. Ce document comprend le projet de tarification élaboré par le gestionnaire d'infrastructure applicable aux seuls services conventionnés de transport ferroviaire et portant sur les horaires de service 2022 et 2023. Ce projet de tarification correspond au troisième projet établi par SNCF Réseau dans le cadre du premier cycle tarifaire pluriannuel portant sur les horaires de service 2021 à 2023, à la suite des deux avis n° 2020-016 du 6 février 2020 et n° 2020-049 du 30 juillet 2020 susvisés partiellement défavorables, rendus par l'Autorité sur les propositions tarifaires initialement publiées par SNCF Réseau le 13 décembre 2019 et le 5 juin 2020.

1.1. Une troisième saisine de l'Autorité sur le projet tarifaire relatif aux services conventionnés de transport ferroviaire pour les horaires de service 2022 et 2023 établi par SNCF Réseau à la suite des deux avis défavorables rendus par l'Autorité en 2020

3. Le projet de tarification soumis à l'avis conforme de l'Autorité s'inscrit dans le nouveau cadre tarifaire triennal prévu par les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports, dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée et entrant en vigueur à partir de l'horaire de service 2021. Ce projet de tarification s'inscrit également dans le cadre de la procédure applicable en cas d'avis défavorable de l'Autorité sur le projet de tarification de SNCF Réseau, prévue par les dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports et précisée par l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé.
4. En application de ces dispositions, SNCF Réseau avait publié, le 13 décembre 2019, un document de référence du réseau ferré national relatif aux horaires de service 2021 à 2023. Le projet de tarification publié prévoyait, s'agissant du total des redevances applicables aux services conventionnés, une indexation s'établissant à + 2,9 % entre 2020 et 2021, + 3,2 % entre 2021 et 2022 et + 3,4 % entre 2022 et 2023. Ces taux d'indexation correspondaient à la chronique d'évolution annuelle du barème des péages prévue par le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026.

5. Par son avis n° 2020-016 du 6 février 2020, l'Autorité a émis un avis favorable¹ sur la proposition tarifaire du DRR 2021, sauf pour ce qui concerne les redevances suivantes pour lesquelles elle a émis un avis défavorable : la redevance de marché applicable aux services conventionnés TER, la redevance de marché et la redevance d'accès applicables aux services conventionnés en Île-de-France, et la redevance de saturation².
6. En application du IV de l'article L. 2133-5 du code des transports, à la suite de l'avis défavorable du 6 février 2020, SNCF Réseau était tenue de soumettre à l'Autorité un nouveau projet de tarification, se traduisant par la publication, le 5 juin 2020, d'un nouveau projet tarifaire pour les horaires de service 2021 à 2023. Ledit projet comprend les redevances ayant fait l'objet d'un avis favorable, comme décrit au point 5, rendues exécutoires par cette publication, ainsi que des modifications permettant de lever les trois réserves formulées dans l'avis du 6 février 2020. S'agissant des services conventionnés, SNCF Réseau a renouvelé sa proposition d'indexation initiale, en l'assortissant toutefois de justifications supplémentaires.
7. Par son avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020, l'Autorité a de nouveau émis un avis défavorable sur le projet tarifaire de SNCF Réseau pour la redevance de marché applicable aux services conventionnés TER, et pour les redevances de marché et d'accès applicables aux services conventionnés en Île-de-France.
8. En application du V de l'article L. 2133-5 du code des transports, précisé par les dispositions de l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé, fixant les règles applicables en matière de tarification en l'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2021, SNCF Réseau était tenue de déterminer et de publier, s'agissant des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés, une tarification sur la base de la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité, sans excéder l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation au cours de l'année suivant l'horaire de service de cette tarification. Il a ainsi publié le 10 septembre 2020, pour le seul horaire de service 2021, le barème exécutoire, au titre de l'horaire de service 2020, des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés indexées de + 0,5 % entre 2020 et 2021. Ce barème exécutoire rendant applicable aux services conventionnés, pour l'horaire de service 2021, la même structure tarifaire que celle prévue en 2020, les modulations des majorations tarifaires introduites dans le projet tarifaire 2021-2023 n'ont pu trouver à s'appliquer.
9. Le 11 décembre 2020, SNCF Réseau a publié le DRR 2022. Ce dernier établit, pour les redevances relatives aux services conventionnés, en dehors de celles acquittées par l'État, le projet de tarification pour les horaires de service 2022 et 2023, fixant l'indexation des redevances respectivement à + 2,2 %, et + 2,4 % par rapport à l'horaire de service antérieur (ci-après « le projet de tarification 2022-2023 »). Contrairement aux deux précédents projets de tarification, SNCF Réseau propose ainsi de nouvelles indexations des redevances des services conventionnés, plus faibles que celles prévues dans le cadre de la chronique d'évolution annuelle des redevances du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026.

¹ Cet avis favorable était toutefois assorti de trois réserves : (i) suppression des critères d'éligibilité prévus dans la section 6.3.2. du DRR 2021 s'agissant de la tarification différenciée, (ii) mise en œuvre de la segmentation domestique et internationale s'agissant des activités non conventionnées dans les conditions prévues aux points 78 et 82 de l'avis du 6 février 2020 et (iii) mise en œuvre de la modulation liée à l'incitation au développement du trafic des activités de transport conventionnées dans les conditions prévues au point 112 de l'avis du 6 février 2020.

² À la suite de l'avis défavorable de l'Autorité, SNCF Réseau n'a pas proposé de nouveau tarif relatif à la redevance de saturation.

10. L'Autorité exerce ainsi son pouvoir d'avis conforme uniquement sur le projet de tarification 2022-2023 soumis par le gestionnaire d'infrastructure le 11 décembre 2020, comportant en sus de l'évolution des majorations tarifaires mentionnée au point 9, diverses évolutions ayant vocation à moduler lesdites majorations. Les autres redevances ayant fait l'objet des avis conformes favorables du 6 février 2020 et du 30 juillet 2020 susvisés, énoncés ci-avant au point 5, sont exécutoires pour les années 2022 et 2023. L'Autorité note enfin que SNCF Réseau a renoncé à instaurer une redevance de saturation pour ces deux années.

1.2. Un cadre juridique d'analyse du projet de tarification relatif aux services conventionnés soumis à l'Autorité tenant compte de la décision n°431748 du Conseil d'État

11. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national tenant compte :

« 1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111- 25 ;

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

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

12. En vertu du premier alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, *« le calcul des redevances d'infrastructure (...) tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national (...) ».*

13. Le troisième alinéa de l'article L. 2111-25, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée, précise la manière dont la soutenabilité doit être appréciée dans le cas de services conventionnés : *« [p]our les services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires. Ces modalités 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 » (souligné par l'Autorité).*

14. Les dispositions de droit national précitées doivent, en outre, être interprétées à la lumière des dispositions de la directive 2012/34/UE, dont elles assurent la transposition. Cette directive fixe le cadre général du système de tarification de l'utilisation de l'infrastructure ainsi que les modalités de détermination des redevances qui en découlent. Le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive dispose ainsi que : *« (...) les redevances perçues pour les prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ».* Ce « coût directement imputable » correspond aux coûts qui découlent directement de l'utilisation de l'infrastructure et qui n'auraient pas existé en l'absence de circulation ferroviaire.

15. L'article 32 de la directive dispose également qu'« *un État 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 sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire* ». Les majorations sont donc établies par le gestionnaire de réseau, dans la limite des coûts totaux de gestion de l'infrastructure encourus par ce dernier, et uniquement dans la mesure où les segments de marché pertinents qu'il définit peuvent les supporter, l'objectif du système de tarification étant, aux termes de l'article 26 de la directive susvisée, de permettre une utilisation « *effective et optimale* » des capacités de l'infrastructure et, en tout état de cause, de ne pas exclure, en vertu de l'article 32 précité, les segments de marché qui auraient au moins pu acquitter le coût directement imputable à leur circulation sur l'infrastructure ferroviaire.
16. Il résulte des dispositions du droit national transposant les principes tarifaires de droit européen précités que le législateur national est venu compléter ces derniers s'agissant du cadre d'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés en distinguant, au troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, deux conditions cumulatives :
- « *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* » ;
 - les majorations doivent être soutenables, c'est-à-dire qu'elles respectent l'équilibre économique des entreprises ferroviaires en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient.
17. Enfin, s'agissant des majorations tarifaires, le Conseil d'État, dans sa décision n° 431748 du 27 novembre 2020, a indiqué qu'il appartient à l'Autorité « *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* ».
18. Ainsi, l'appréciation de la soutenabilité consiste à vérifier que le tarif des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure, majorations tarifaires comprises, répercuté intégralement aux autorités organisatrices de transport (ci-après les « AOT »), n'est pas tel que, compte tenu de l'impact de ce tarif sur l'équilibre économique des contrats de service public passés avec l'entreprise ferroviaire, il conduirait les AOT à renoncer à tout ou partie des circulations ferroviaires relatives aux services conventionnés.
19. Les critères méthodologiques énoncés par le Conseil d'État ont été mis en œuvre dans le cadre de l'avis du 28 janvier 2021 par lequel l'Autorité a procédé à un nouvel examen du projet tarifaire de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020, à la suite de l'annulation, par la décision précitée du Conseil d'État, de l'avis du 7 février 2019. Le présent avis portant sur les horaires de service 2022 et 2023 s'inscrit dans le cadre méthodologique explicité dans cette décision.

1.3 Le contexte de crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19

20. Le projet de tarification 2022-2023 établi par SNCF Réseau intervient dans un contexte caractérisé par la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19. Celle-ci a eu un impact très marqué en 2020 et en début d'année 2021 sur les activités domestiques et internationales de transport ferroviaire de voyageurs, en raison notamment (i) des mesures sanitaires prises par les pouvoirs publics, qui ont affecté de manière importante le nombre de circulations quotidiennes des trains, en particulier pour les services internationaux, ainsi que leur taux de remplissage et (ii) du net ralentissement de l'activité économique³, qui induit une diminution de la demande de transport de voyageurs⁴.
21. Bien que la crise sanitaire introduise une incertitude, en termes de prévisions de trafic, pour les années 2022 et 2023, l'Autorité relève que la loi du 14 novembre 2020 susvisée, en vigueur au moment où elle adopte sa décision, proroge l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et étend jusqu'au 1^{er} avril 2021 le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire pendant lequel le Premier Ministre peut prendre des mesures visant notamment à réglementer la circulation des personnes ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et les conditions de leur usage. L'Autorité note également qu'un nouveau projet de loi, présenté en conseil des ministres le mercredi 13 janvier 2021, devrait permettre, sous réserve d'adoption par le Parlement, de repousser la fin de l'état d'urgence sanitaire au 1^{er} juin 2021 et la fin du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire au 30 septembre 2021.
22. Dans ce contexte, l'Autorité ne dispose pas d'éléments qui tendraient à indiquer que des restrictions sanitaires susceptibles de limiter les déplacements ou de réduire la capacité d'emport des services ferroviaires conventionnés pourraient être maintenues pour les années 2022 et 2023. De la même manière, l'Autorité ne dispose pas non plus d'informations fiables qui conduiraient à estimer que le comportement des voyageurs serait sensiblement modifié une fois que les mesures relatives à la crise sanitaire seront levées.

2. LA NOUVELLE PROPOSITION DE SNCF RÉSEAU DE TARIFICATION DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT CONVENTIONNÉES POUR LES HORAIRES DE SERVICE 2022 ET 2023

23. Cette section présente les nouvelles propositions de SNCF Réseau figurant dans le DRR 2022 et relatives aux majorations tarifaires applicables aux services conventionnés. Une description exhaustive du projet de tarification établi par SNCF Réseau pour les horaires de service 2021 à 2023 avait été réalisée dans l'avis du 6 février 2020 susvisé.

2.1 Une structure des majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau qui demeure stable par rapport aux deux précédents projets tarifaires

24. Le projet de tarification 2022-2023 présente, à l'instar des précédents, une segmentation par AOT pour la tarification de la redevance de marché des activités de transport de voyageurs conventionnées. Les barèmes sont exprimés en euros par sillons-kilomètres et différent pour chacune des AOT.

³ L'activité économique est mesurée par le produit intérieur brut (PIB) pour lequel les dernières estimations prévoient un recul de 9 % pour l'année 2020 par rapport à 2019 selon les prévisions de la Banque de France (Projections macroéconomiques, décembre 2020).

⁴ La demande de transport dépend notamment du niveau de l'activité économique.

25. SNCF Réseau formule, dans le DRR 2022 publié le 11 décembre 2020, les propositions suivantes, s'agissant de la redevance de marché des activités de transport de voyageurs conventionnées :
- La mise en place d'une tarification modulée selon la catégorie de ligne UIC considérée, visant à augmenter le barème appliqué aux circulations sur les lignes UIC 2 à 6 et réduire celui des circulations sur les lignes UIC 7 à 9 : d'après les réponses de SNCF Réseau à la mesure d'instruction envoyée par l'Autorité le 22 décembre 2020, les barèmes sur lignes UIC 7 à 9 sont inférieurs de 35 % à ceux sur lignes UIC 2 à 6 de manière à ne pas modifier le montant des redevances à l'échelle de l'AOT ;
 - La mise en place d'une modulation horaire distinguant les heures pleines et creuses en semaine et les heures normales en week-end visant à majorer le barème en heures pleines en semaine (+ 11 % pour les activités TER et + 9 % pour l'activité Transilien) et minorer le barème en heures creuses en semaine (- 10 % pour les activités TER et - 5 % pour l'activité Transilien) par rapport au barème en heures normales en week-end ;
 - La mise en place d'une tarification incitative au développement du trafic reposant sur un double seuil de trafic défini dans le DRR et permettant de déclencher deux niveaux de remise sur le barème de la redevance de marché : une remise de 50 % pour les sillons-kilomètres réalisés au-delà du seuil fixé pour chaque segment tarifaire dans la section 2.3.3 de l'annexe 5.1.1 du DRR 2022, d'une part, et une remise de 75 % pour les sillons-kilomètres réalisés au-delà du seuil précité augmenté de 5 %, d'autre part.
26. Les deux premières propositions constituent une reconduction de celles qui avaient été présentées par SNCF Réseau dans les versions successives du DRR 2021 du 11 décembre 2019 et du 5 juin 2020. En revanche, l'Autorité note une évolution concernant la tarification incitative au développement puisque celle-ci prévoit désormais deux niveaux de réduction de la redevance de marché, dont le deuxième est supérieur aux précédents projets⁵.

2.2 Une indexation globale des redevances applicables aux services conventionnés s'écartant du contrat de performance 2017-2026

27. Dans le projet de tarification 2021-2023, SNCF Réseau propose, comme évoqué en section 1.1. du présent avis, d'appliquer une indexation globale des redevances relatives aux services conventionnés différente de celle prévue par le contrat de performance 2017-2026 : (i) une indexation de + 2,2 % par rapport à 2021 pour l'horaire de service 2022, au lieu de + 3,2 % prévus par le contrat de performance et (ii) une indexation de + 2,4 % par rapport à 2022 pour l'horaire de service 2023, au lieu des + 3,4 % prévus par le contrat de performance. Ces taux d'indexation s'appliqueraient au total des redevances acquittées par les services conventionnés TER (hors redevance d'accès) et Transilien.
28. La nouvelle proposition de SNCF Réseau se caractérise ainsi par une évolution tarifaire pour les horaires de service 2022 et 2023 plus modérée que celle proposée dans les versions du DRR 2021 du 11 décembre 2020 et du 5 juin 2020.

⁵ Dans les versions du DRR 2021 du 11 décembre 2019 et du 5 juin 2020, le taux de remise prévu dans le cadre de la tarification incitative à l'offre était de 50 % sur la redevance de marché acquittée par les services conventionnés pour tout sillon-kilomètre au-delà du niveau de trafic défini dans le DRR pour chaque AOT.

3. INSTRUCTION ET ANALYSE DE L'AUTORITE

29. Comme indiqué précédemment et conformément à l'article L. 2111-25 du code des transports, l'analyse de la soutenabilité des évolutions tarifaires proposées par SNCF Réseau doit être menée en évaluant, d'une part, dans quelle mesure le marché peut les supporter sans que cela se traduise par un recul de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par rapport à une utilisation effective et optimale (3.1) et en vérifiant, d'autre part, que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part des coûts complets de gestion de l'infrastructure qui leur est imputable (3.2)

3.1. Sur l'appréciation de la capacité du marché à supporter les majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau

30. La démarche de l'Autorité relative à la vérification de la capacité du marché à supporter les tarifs proposés par SNCF Réseau s'inscrit en cohérence avec le droit européen ainsi que les textes pris en droit national pour sa transposition. Il s'agit notamment de veiller à ce que les tarifs projetés ne conduisent pas à une sous-utilisation de l'infrastructure par rapport à une utilisation « *effective et optimale* » telle que prévue par l'article 26 de la directive 2012/34/UE et que les segments de marché qui peuvent s'acquitter du coût directement imputable ne soient pas exclus de l'utilisation du réseau (3.1.1). L'instruction de l'Autorité s'appuie essentiellement sur les éléments collectés au cours de l'instruction auprès des AOT et de SNCF Réseau (3.1.2). L'analyse consiste à examiner ces éléments pour déterminer, d'une part, la sensibilité de la demande de services conventionnés de transport ferroviaire aux variations des montants des redevances qui leur sont répercutées et, d'autre part, la mesure du risque que certaines circulations pouvant s'acquitter au moins du coût directement imputable soient exclues de l'utilisation de l'infrastructure, ce qui conduirait à une situation qui ne serait pas optimale au regard des principes tarifaires posés par l'article 32 de la directive 2012/34/UE, conduisant à mettre en œuvre une tarification de type Ramsey-Boiteux⁶ (3.1.3).

3.1.1. Cadre méthodologique de l'instruction

31. L'Autorité a eu l'occasion dans son avis du 28 janvier 2021 susvisé de préciser sa méthodologie d'appréciation de la soutenabilité des redevances du transport conventionné, laquelle s'inscrit dans le cadre énoncé par le Conseil d'État dans sa décision du 27 novembre 2020. Il en résulte que l'appréciation de la soutenabilité des redevances applicables aux services conventionnés consiste à évaluer la capacité du marché à supporter les majorations tarifaires ou, *a minima*, à déterminer l'existence d'un risque raisonnable que les marchés ne puissent pas supporter les majorations tarifaires, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 32 de la directive 2012/34/UE susvisée.

⁶ La règle de tarification de Ramsey-Boiteux est fondée sur le constat qu'un monopole naturel fait des pertes s'il doit fixer son prix à son coût marginal, ce qui correspondrait à la solution maximisant le surplus social, les coûts fixes n'étant pas couverts dans ce cas. Afin de maximiser le surplus social sous contrainte de parvenir à l'équilibre budgétaire (couverture de la totalité des coûts encourus), le monopole naturel doit mettre en œuvre une tarification supérieure au coût marginal et inversement proportionnelle à l'élasticité-prix de la demande. L'objectif consiste à couvrir les coûts fixes sur les services les moins élastiques. Cette tarification correspond à un optimum de second rang, au sens où elle est le résultat d'une maximisation de bien-être social sous une contrainte donnée. Comme le relève Étienne Wasmer dans ses *Principes de microéconomie – Méthodes empiriques et théories modernes (1^{ère} édition)*, « l'idéal serait de permettre une différenciation partielle de la tarification. Plus le monopole est proche du monopole parfaitement discriminant, plus la perte de surplus collectif sera faible. On peut d'ailleurs combiner partiellement l'approche de Ramsey-Boiteux à cette approche de différenciation en imposant sur chaque segment de consommateurs une tarification de Ramsey-Boiteux spécifique au segment. Pour cela bien sûr, il faut identifier des blocs de consommateurs avec des élasticités de la demande différentes et choisir la tarification en fonction de ces élasticités » (pp. 351-352).

32. 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 du contrat de service public passé 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. En d'autres termes, il convient d'apprécier la *capacité du marché* à supporter les redevances, conformément aux dispositions de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, c'est-à-dire d'analyser la sensibilité de ce dernier aux variations de prix en tenant compte de l'ensemble des facteurs affectant cette sensibilité.
33. L'analyse de la soutenabilité consiste ainsi à évaluer dans quelle mesure la hausse des redevances envisagées 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.
34. 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.
35. Le lien entre ce nombre optimal de circulations ferroviaires et la tarification et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire 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* ».
36. 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-Boiteux⁷, 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.

⁷ Cf. note de bas de page 6.

37. Cette analyse requiert ainsi une connaissance fine du marché de la mobilité afin d'apprécier le risque que fait peser toute hausse des majorations tarifaires sur l'utilisation de l'infrastructure pour chaque segment de marché considéré et d'être en mesure d'identifier les offres de transport ferroviaire adaptées aux besoins de mobilité et ne pouvant s'acquitter que du coût directement imputable.
38. 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 public⁸. Les AOT régionales confirment ce point dans leurs réponses aux mesures d'instruction, comme évoqué ci-après.
39. S'agissant des modalités de réponse 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. une première option (option 1) consistant à pratiquer une hausse des tarifs des titres de transport payés par les usagers des services conventionnés de transport ferroviaire, absorbant tout ou partie de la hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ;
 - ii. une deuxième option (option 2) consistant à 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. une troisième option (option 3) consistant à abaisser le nombre de circulations ferroviaires pour neutraliser tout ou partie de la hausse des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure.
40. 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 de transport ferroviaire au prix d'accès à ces services (élasticité-prix de la demande) - incorporant un remboursement des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure -, 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 de transport ferroviaire et conduit les AOT régionales à restreindre ce nombre de circulations et, potentiellement, à s'écarter du nombre optimal de circulations tel que défini précédemment.

⁸ À ce titre, l'évolution du cadre législatif introduit par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018, dite loi pour un nouveau pacte ferroviaire, prend bien en compte cette nécessité d'inscrire la fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure sur plusieurs années (3 années), avec une application prévue à partir de l'horaire de service 2021.

41. L'option 3 est retenue lorsque la sensibilité au prix de la demande de services conventionnés de transport ferroviaire 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 régionale et des usagers pour le compte desquels cette dernière achète les services conventionnés de transport ferroviaire.
42. 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 où (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.
43. Comme exposé dans son avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021, 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 de transport ferroviaire (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.
44. Enfin, s'agissant de l'appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires, il s'agit en particulier 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.
45. 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.
46. 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.

3.1.2. Les éléments collectés dans le cadre de l'instruction

L'Autorité a adressé des mesures d'instruction aux parties intéressées que sont principalement SNCF Réseau (a) et les AOT (b) qui supportent les montants des redevances d'infrastructure au titre des stipulations des contrats les liant à SNCF Voyageurs. Les points principaux de leurs réponses sont détaillés ci-après.

a. Les éléments collectés auprès de SNCF Réseau

47. Le 18 janvier 2021, SNCF Réseau a répondu à la mesure d'instruction du 22 décembre 2020, lui demandant d'apporter toute justification permettant de s'assurer que les niveaux d'indexation de + 2,2 % et + 2,4 % proposés respectivement pour les horaires de service 2022 et 2023, pour les redevances applicables aux services conventionnés de transport, ne remettaient pas en cause l'équilibre économique des contrats de service public des segments de marché considérés, en tenant compte de l'introduction de la tarification incitative à l'offre et des modulations tarifaires.
48. SNCF Réseau a produit des justifications *ex post* de l'indexation proposée pour les horaires de service 2022 et 2023, en faisant valoir, notamment, que l'augmentation des majorations au-delà de l'inflation représentait une part très faible (inférieure à 0,1 % en 2021 hors Île-de-France Mobilités, et inférieure à 0,2 % en 2022 hors Île-de-France Mobilités) des dépenses de fonctionnement des AOT et n'était donc pas de « *nature à faire évoluer sensiblement le niveau d'offre mis en place* ».
49. Enfin, SNCF Réseau a analysé l'impact, pour chacun des deux horaires de service pris isolément, du différentiel d'indexation entre, d'une part, l'indice des prix à la consommation harmonisé (ci-après « IPCH ») (avec des valeurs retenues par SNCF Réseau à + 1 % pour 2022 et + 1,2 % pour 2023) et l'évolution des péages proposée (+ 2,2 % pour l'horaire de service 2022 et + 2,4 % pour l'horaire de service 2023) 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, pour chacun des deux horaires de service étudiés, un impact sur les dépenses de fonctionnement limité (pour l'horaire de service 2022 : inférieur à + 0,1 % pour chaque AOT hors Île-de-France Mobilités et + 0,16 % pour Île-de-France Mobilités ; pour l'horaire de service 2023 : inférieur à + 0,2 % pour chaque AOT hors Île-de-France Mobilités et + 0,32 % pour Île-de-France Mobilités).
 - 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 pour chaque AOT (hors Normandie, du fait d'un financement initialement très faible des coûts par les recettes voyageurs) ne dépassant pas + 2 % pour l'horaire de service 2022 et + 4 % pour l'horaire de service 2023. 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 pour, respectivement, l'horaire de service 2022 et l'horaire de service 2023 à un voyageur et deux voyageurs 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 % pour l'horaire de service 2022 et 1,5 % pour l'horaire de service 2023.
50. SNCF Réseau conclut ainsi que, quel que soit le scénario envisagé, les hausses de 2,2 % et 2,4 % des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure appliquées aux services conventionnés, supportées par les AOT régionales, ne conduiraient pas ces dernières 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.

b. Les éléments collectés auprès des AOT

51. L'Autorité a reçu un nombre limité de réponses de la part des AOT régionales à la mesure d'instruction envoyée le 22 décembre 2020. Quatre AOT, dont Île-de-France Mobilités, parmi les douze AOT sollicitées, ont ainsi répondu.
52. Les AOT répondantes ont, en premier lieu, mis en exergue la non-soutenabilité de la proposition tarifaire de SNCF Réseau dans le contexte particulier des effets de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. La grande majorité d'entre elles envisage de réduire l'offre de transport par rapport à une indexation des majorations qui se baserait sur l'inflation, mais n'envisage ni de revoir la convention avec l'entreprise ferroviaire, ni d'augmenter le prix des titres de transport.
53. Plusieurs arguments sont mis en avant par les AOT pour expliquer leurs choix. La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et ses conséquences économiques, notamment sur les transports, ont pu accroître les charges des régions sur le compte transport ferroviaire, alors même que les recettes sur ce même compte ont diminué du fait de la moindre fréquentation. Dans ce contexte, la réduction de l'offre est envisagée par les AOT afin de contribuer au rééquilibrage du compte.
54. Les AOT estiment que l'augmentation des prix des titres de transport ne constitue pas un levier mobilisable pour la plupart d'entre elles dans la mesure où (i) elle devrait s'accompagner d'une amélioration de la qualité de service, de sorte qu'à qualité constante, une hausse des prix des titres ne paraît pas justifiée et (ii) elle interviendrait dans un contexte de conjoncture économique déprimée et ne serait pas cohérente avec les politiques de relance et de soutien régionales.

3.1.3. Analyse de l'Autorité

Au regard de la méthodologie présentée précédemment, l'analyse menée par l'Autorité a consisté à identifier dans quelle mesure l'évolution de la structure des majorations tarifaires (a) ou l'indexation proposée des redevances supportées par les autorités organisatrices (b) étaient potentiellement de nature à provoquer un recul de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et une exclusion de circulations pouvant s'acquitter au moins du coût directement imputable.

a. Sur la structure des majorations tarifaires

• Sur la segmentation des majorations tarifaires des activités de transport de voyageurs conventionnées

55. L'Autorité relève que, pour les horaires de service 2022 et 2023, comme pour les horaires de service précédents, SNCF Réseau propose une segmentation des services conventionnés correspondant aux 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, l'Autorité souligne, dans le prolongement de son avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021, qu'il n'y a, *a priori*, pas de raison d'estimer que cette segmentation présente une pertinence économique, reflétant les différentes situations de marché pouvant être observées à l'échelle d'une région.
56. Comme l'a indiqué l'Autorité dans ce même avis, « *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* ».
57. L'Autorité prend acte que SNCF Réseau s'engage, dans un programme de travail communiqué à l'Autorité⁹, à entamer des travaux de révision de la segmentation tarifaire des activités de transport de voyageurs conventionnées en vue du prochain cycle de tarification pluriannuelle 2024-2026 afin 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.

• Sur les modulations tarifaires et la tarification incitative au développement du trafic

58. S'agissant des propositions d'application d'une tarification différenciée selon la catégorie de ligne UIC, en réponse à la mesure d'instruction envoyée par l'Autorité le 22 décembre 2020, SNCF Réseau a fourni des éléments indiquant que sa mise en place n'emporte pas de conséquences financières pour les AOT. De fait, l'Autorité ne s'oppose pas à la mise en œuvre de cette modulation. Elle souligne toutefois que le principe de ces modulations et leur montant demanderont à être réinterrogés, tout particulièrement à l'aune des travaux devant être entrepris par SNCF Réseau sur le sujet de la segmentation en vue du prochain cycle tarifaire 2024-2026.
59. S'agissant de la modulation horaire pour la redevance de marché des activités de transport de voyageurs conventionnées, l'Autorité relève, au regard des éléments fournis par SNCF Réseau, que sa mise en place emporte peu de conséquences tarifaires par AOT, toutes choses égales par ailleurs. Cette modulation, élaborée à partir des résultats de plusieurs études sur les comportements des voyageurs pour différentes AOT, correspond à la volonté de SNCF Réseau d'adresser au marché, via la tarification, des signaux économiques adaptés aux périodes de plus ou moins grande activité. SNCF Réseau indique notamment chercher à favoriser l'émergence d'offres en heures creuses, car ce marché serait trop faiblement servi par les transports collectifs. L'Autorité ne s'oppose pas à ce dispositif qui correspond à la mise en œuvre d'une segmentation

⁹ Programme de travail communiqué à l'Autorité le 15 décembre 2020 par courrier du Président-directeur général de SNCF Réseau au Président de l'Autorité.

plus économique qu'elle appelle de ses vœux. En outre, l'Autorité indique que cette modulation horaire ne semble pas de nature à remettre en cause la soutenabilité des redevances et qu'elle appelle à de nouveaux progrès en matière de connaissance de la mobilité régionale. Sur ce sujet, l'Autorité souligne qu'un retour d'expérience sera important pour, le cas échéant, faire évoluer le dispositif en tant que de besoin.

60. S'agissant de la tarification incitative au développement de l'offre, l'Autorité accueille favorablement l'évolution du dispositif qui intégrerait une remise tarifaire plus importante pour les sillons-kilomètres allant au-delà d'un second seuil supérieur de 5 % au premier. À l'instar de ce qu'elle avait mentionné dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020, l'Autorité souligne le fait que les effets de cette proposition ne seraient visibles que si le trafic venait à dépasser le premier seuil fixé. Il ressort des éléments fournis par SNCF Réseau que seule environ la moitié des AOT sera susceptible de profiter du dispositif de tarification incitative au développement de l'offre. L'Autorité relève toutefois que cette évolution tarifaire est de nature à améliorer la soutenabilité des majorations et ne s'y oppose pas.

b. Sur l'effet de l'indexation sur l'équilibre des contrats de service public

• Analyse des éléments fournis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction

61. Comme cela a été mentionné au paragraphe 27, l'Autorité relève que la trajectoire d'évolution des redevances proposée par SNCF Réseau pour les années 2022 et 2023 est plus modérée que la trajectoire tarifaire initiale prévue par le contrat de performance pluriannuel 2017-2026, qu'elle a rejetée (+ 2,2 % en 2022 et + 2,3 % en 2023 contre respectivement + 3,2 % et + 3,4 %).
62. En raisonnant sur l'échelle temporelle du cycle tarifaire triennal 2021-2023, l'Autorité note que les taux d'indexation proposés dans le DRR 2022 pour les horaires de service 2022 (+ 2,2 %) et 2023 (+ 2,4 %), combinée à l'application d'un taux d'inflation de + 0,5 % (IPCH prévisionnel publié en juin 2020 par la Banque de France, utilisé par SNCF Réseau pour calculer l'évolution des redevances applicables aux services conventionnés entre les horaires de service 2020 et 2021) pour l'horaire de service 2021, revient à l'application d'une hausse réelle quasi-nulle sur la période 2021-2023, selon les prévisions d'IPCH¹⁰ de la Banque de France applicables lors de l'élaboration initiale du DRR 2021, publié pour consultation en septembre 2019 (IPCH prévisionnel publié en juin 2019 par la Banque de France, d'une valeur de 1,4 % à partir de 2021). Le même constat peut être effectué sur une période plus étendue entre 2020 et 2023.
63. Compte tenu des taux d'indexation appliqués aux redevances acquittées par les services conventionnés pour les horaires de service 2020 (+ 1,8 % au lieu des + 2,4 % prévus par le contrat de performance), 2021 (+ 0,5 % au lieu des + 2,9 % prévus par le contrat de performance) et des taux d'indexation proposés par SNCF Réseau dans le DRR 2022 pour les horaires de service 2022 (+ 2,2 % au lieu des + 3,2 % prévus par le contrat de performance) et 2023 (+ 2,4 % au lieu des + 3,4 % prévus par le contrat de performance), leur hausse en termes réels demeure nettement plus modérée que celle prévue par le contrat de performance.
64. En restreignant l'analyse à la seule période 2022-2023, objet du présent avis, l'Autorité note toutefois que, si la nouvelle proposition de SNCF Réseau correspond à une modération du niveau d'indexation souhaitée par rapport aux précédents projets présentés par SNCF Réseau, elle conduit néanmoins à une augmentation des redevances en euros constants. Dans ce contexte, il convient de déterminer s'il existe des éléments susceptibles de fonder un doute légitime

¹⁰ IPCH prévisionnel à juin 2019, d'une valeur de 1,4% à partir de 2021.

s'agissant d'une possible réduction de l'offre ferroviaire de transport conventionné de la part des AOT conduisant à exclure potentiellement des circulations pouvant s'acquitter du coût directement imputable, ce qui amènerait les AOT à définir des politiques de transport ferroviaire qui ne seraient pas optimales.

65. L'Autorité prend note des éléments apportés par SNCF Réseau à l'appui de sa proposition tarifaire concernant, d'une part, le faible poids des évolutions tarifaires dans le budget de fonctionnement des régions et, d'autre part, l'élasticité limitée de la demande de transport des voyageurs de services conventionnés par rapport au prix des titres de transport. Les justifications avancées par SNCF Réseau appellent toutefois plusieurs commentaires quant à leur réelle capacité à appréhender correctement la sensibilité des AOT au montant des redevances d'utilisation de l'infrastructure et donc à permettre de conclure avec certitude que l'utilisation de l'infrastructure ne sera pas affectée.
66. En premier lieu, l'analyse de la réaction de ces mêmes AOT face à l'évolution des montants des redevances présente l'inconvénient majeur de se limiter au cadre d'une année donnée. Autrement dit, la démonstration proposée par SNCF Réseau pose l'hypothèse d'une immédiateté de la réaction potentielle des AOT en cas d'évolution des redevances d'infrastructure. Or, l'analyse du comportement des AOT, tel qu'il peut se déduire de leurs réponses aux mesures d'instruction, devrait se fonder sur les chroniques de redevances pluriannuelles à l'échelle de la durée des contrats de service public, afin de tenir compte de l'effet cumulatif des hausses tarifaires et du temps d'ajustement nécessaire pour faire évoluer l'offre le cas échéant.
67. En second lieu, SNCF Réseau estime que les voyageurs peuvent supporter les évolutions tarifaires en se fondant sur des élasticités-prix relativement faibles, permettant ainsi de couvrir l'indexation souhaitée en n'occasionnant qu'une diminution très marginale, selon SNCF Réseau, de la fréquentation. L'Autorité constate toutefois que ces estimations ne reposent pas sur des enquêtes susceptibles de permettre d'évaluer de manière appropriée, pour chaque segment de marché économiquement pertinent, les comportements des voyageurs concernés en fonction, notamment, de leur motif de déplacement (voyageurs occasionnels, voyageurs abonnés, déplacements de loisirs, déplacements professionnels, etc.) et de la pluralité des territoires desservis en France (services régionaux en zone urbaine dense, services régionaux en zone rurale peu dense, etc.), y compris à l'échelle infrarégionale. SNCF Réseau raisonne ainsi à partir d'élasticités-prix de la demande constantes et homogènes sur tout le territoire. L'Autorité considère que cette approche ne peut refléter correctement les comportements des usagers et, plus largement, ceux des AOT régionales qui les représentent dans la mesure où (i) les élasticités-prix de la demande varient nécessairement suivant la valeur économique et sociale des services de transport attribuée par les usagers à ces services et par les AOT régionales¹¹ et où (ii) les élasticités-prix de la demande ne sont pas nécessairement constantes¹². Enfin, l'Autorité relève que les régions ont utilement pointé l'aspect déterminant de la qualité de service pour l'acceptabilité d'éventuelles augmentations du montant des titres de transport. Elle estime ainsi que la méthode employée par SNCF Réseau, qui consiste à utiliser des élasticités estimées dans le cadre d'études étrangères et donc dans des contextes différents, n'est pas adaptée pour appréhender efficacement le comportement des voyageurs de services conventionnés en France.

¹¹ 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.

¹² Les élasticités-prix peuvent varier suivant le niveau des prix considéré et n'évoluent pas nécessairement suivant un comportement symétrique si le prix baisse ou s'il 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) montrent qu'à New York, la fréquentation des transports en commun diminue significativement lorsque leur tarif augmente, mais augmente peu lorsque leur prix baisse (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).

68. Par conséquent, et comme elle l'a déjà noté dans son avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021, l'Autorité rappelle l'importance de la mise en œuvre, dans la perspective du prochain cycle de tarification, du programme de travail sur lequel s'est engagée SNCF Réseau, de manière à revoir à la fois les niveaux tarifaires et la segmentation des activités de transport de voyageurs conventionnées.

• **Analyse des éléments fournis par les AOT dans le cadre de l'instruction**

69. Quatre AOT régionales sur douze ont répondu à la mesure d'instruction envoyée le 22 décembre 2020. L'Autorité constate que, si les quatre AOT régionales répondantes soulignent très clairement le risque qu'elles réduisent leur utilisation de l'infrastructure, avec une diminution de l'offre de transport ferroviaire ou une révision majeure des développements planifiés de l'offre de transport régional, elles inscrivent, pour la très grande majorité d'entre elles, leur propos dans le cadre spécifique des conséquences économiques et financières de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.
70. À date, l'Autorité note qu'aucune certitude n'existe concernant (i) la prolongation de la crise sanitaire jusqu'en 2022 et 2023 et (ii) l'étendue de ses conséquences économiques et financières à ces mêmes horizons, compte tenu, notamment, des premiers effets alors attendus du nouveau cadre posé par la loi de finances initiale pour 2021, publiée le 29 décembre 2020, dont la mise en œuvre du plan de relance.

• **Conclusion**

71. Il ressort de ce qui précède que les éléments apportés par SNCF Réseau relatifs à son évaluation du comportement (i) des AOT dans l'hypothèse d'une hausse des redevances et/ou (ii) de celui des utilisateurs des services de transport ferroviaire conventionnés dans le cas d'une hausse des prix des titres de transport appellent des développements complémentaires pour établir de manière plus convaincante le niveau de risque d'une réduction de l'utilisation de l'infrastructure. Le programme de travail dans lequel s'est engagée SNCF Réseau devrait lui permettre, par une connaissance plus fine des comportements des utilisateurs pour chacun des segments de marché pertinents, d'améliorer et de mieux justifier la tarification des activités conventionnées pour le prochain cycle tarifaire 2024-2026. Enfin, si les réponses des AOT soulignent un risque de recul de l'offre de transport ferroviaire conventionné, ce risque semble principalement associé au contexte de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sans qu'il soit possible, à ce stade, de l'associer avec certitude à des éléments de nature plus structurelle relatifs aux comportements prévisibles des utilisateurs des services concernés.
72. Dans ce contexte, l'Autorité estime que le choix de SNCF Réseau de modérer la trajectoire des majorations tarifaires acquittées par les AOT régionales, par rapport aux trajectoires du contrat de performance 2017-2026 conclu avec l'État, relève d'une démarche prudente. Elle estime que le risque de non soutenabilité des majorations tarifaires acquittées par les AOT régionales pour la période 2021-2023, résultant de l'application de taux d'indexation révisés à la baisse, est très atténué en comparaison de ce que les AOT pouvaient anticiper lors des deux premières publications des redevances pour les horaires de service 2021-2023 et, *a fortiori*, lors de la publication initiale des redevances pour l'horaire de service 2020.

3.2. Sur le non-dépassement de la part des coûts complets de gestion de l'infrastructure attribuable aux services conventionnés par les redevances d'utilisation de l'infrastructure applicables à ces services

73. L'analyse du non-dépassement des coûts complets de gestion de l'infrastructure attribuable aux services conventionnés par les redevances applicables à ces services requiert un examen (i) de la méthode d'établissement du niveau des coûts complets ainsi que (ii) des modalités d'allocation de ces coûts entre les différents services (3.2.1). Sur ces deux points, l'instruction a reposé sur les éléments fournis par SNCF Réseau (3.2.2). Il ressort de l'analyse de ces éléments que SNCF Réseau a progressé dans les travaux réalisés mais que des progrès restent nécessaires (3.2.3).

3.2.1. Cadre méthodologique de l'instruction

74. Le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, fixant le cadre d'appréciation de la soutenabilité des redevances des services conventionnés, prévoit qu'il convient de « 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 ». Ainsi, outre l'appréciation de la soutenabilité de la tarification au regard de la capacité du marché à supporter les majorations, l'analyse de la proposition tarifaire de SNCF Réseau doit porter également sur les modalités d'évaluation des coûts complets de gestion de l'infrastructure ferroviaire¹³, et sur la vérification du non-dépassement des coûts complets imputables aux services conventionnés par le montant des redevances à la charge de ces derniers. Dans ce cadre, il appartient à SNCF Réseau, d'une part, de déterminer les coûts complets de l'infrastructure et, d'autre part, de procéder à l'allocation de ces coûts aux différents services (fret, services conventionnés et services librement organisés).
75. Dans le cadre des travaux d'instruction, les services de l'Autorité ont ainsi examiné : (i) la méthode d'établissement du niveau des coûts complets proposée par SNCF Réseau ainsi que la pertinence des hypothèses retenues dans le calcul de ces coûts et (ii) les travaux d'allocation des coûts complets de gestion de l'infrastructure entre les différents services utilisateurs réalisés par SNCF Réseau.
76. Il existe de nombreuses modalités relatives à l'allocation des coûts de gestion d'une infrastructure de réseau entre ses utilisateurs. Pour simplifier, ces modalités peuvent être regroupées en trois grandes familles de méthodes : (i) les méthodes de répartition proportionnelle, (ii) les méthodes de répartition séquentielle et (iii) les méthodes fondées sur la théorie des jeux coopératifs.
77. L'Autorité n'écarte *a priori* aucune de ces méthodes, à condition que leur mise en œuvre respecte les règles suivantes : (i) la somme des coût alloués doit être égale aux coûts complets, (ii) chaque service doit couvrir *a minima* le coût incrémental qu'il génère et (iii) aucun service ne doit supporter une charge supérieure à son coût de fourniture isolée. Il appartient à SNCF Réseau de proposer la ou les méthodes d'allocation qui lui paraissent pertinentes, eu égard aux modalités d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par les différents services ferroviaires, et de justifier le choix réalisé.

¹³ Hors coûts correspondant aux activités non régulées et aux installations de service.

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

78. Dans son avis conforme n° 2020-049 susvisé, l'Autorité a encouragé 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 », tant pour l'estimation des coûts complets de gestion de l'infrastructure que pour l'allocation de ces coûts à chaque service de transport ferroviaire.
79. Pour la détermination des coûts complets, l'Autorité a indiqué, notamment, que SNCF Réseau devrait approfondir son analyse en incluant des travaux relatifs aux modalités de détermination du coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC »), en particulier pour ce qui relève du niveau de risque associé à l'activité de gestionnaire d'infrastructure.
80. S'agissant de la répartition des coûts complets de gestion de l'infrastructure entre les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés, les services de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés et les services de transport ferroviaire de fret, l'Autorité a souligné la nécessité d'effectuer une analyse des inducteurs de coûts relatifs aux différentes activités de SNCF Réseau ainsi qu'un examen de différentes méthodes d'allocation des coûts fixes partagés du réseau.

a. Sur la méthode de calcul des coûts complets de gestion de l'infrastructure

81. Au cours de l'instruction du projet de tarification 2022-2023, SNCF Réseau a précisé que, par rapport aux éléments transmis lors de l'instruction du précédent avis du 30 juillet 2020 susvisé, les évolutions intervenues consistent en une « [m]ise à jour des données à partir du réel 2019 (vs. réel 2017 dans l'instruction précédente) » et une « [a]ctualisation des redevances 2021-2022-2023 selon la tarification exécutoire 2021 et le projet tarifaire 2022-2023. »
82. S'agissant des estimations des coûts complets, en plus des coûts d'exploitation courants et des valeurs brutes des dotations aux amortissements (les subventions étant comptabilisées dans les recettes), SNCF Réseau indique prendre en compte une rémunération du capital fondée sur l'application d'un CMPC appliqué à une base d'actifs. SNCF Réseau précise que l'utilisation du CMPC dans la détermination des coûts complets n'est pas contraire aux dispositions de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui dispose que « [p]our tout projet d'investissement de renouvellement ou de modernisation du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement ». L'Autorité note que cette méthode s'applique davantage aux choix d'investissements qu'à la détermination des coûts complets relatifs à une activité régulée.

b. Sur la méthode d'allocation des coûts fixes du réseau partagé

83. Pour la répartition des coûts complets par service de transport ferroviaire, SNCF Réseau a utilisé les mêmes clés de répartition des coûts non directement imputables de la partie mutualisée du réseau, présentées dans le cadre de l'instruction de l'avis n° 2020-049 précité. Deux séries de clés de répartition sont retenues : une série pour les coûts d'entretien et de renouvellement et une autre pour les coûts d'exploitation courants. SNCF Réseau a procédé ensuite à l'évaluation des coûts fixes par service de transport ferroviaire pour les années 2022 et 2023 à partir d'une projection des données réelles de l'année 2019 et a ainsi calculé les taux de couverture de ces

coûts pour les activités de transport conventionnées. Les taux de couverture des coûts complets imputables à chacune des trois catégories de transport de voyageurs conventionnées TER, Transilien et TET, sont indiqués dans le tableau suivant :

Année	TER ¹⁴	Transilien	TET
Taux estimés pour 2022	75 %	82 %	78 %
Taux estimés pour 2023	76 %	85 %	78 %

84. SNCF Réseau a ensuite réalisé des analyses de sensibilité avec un CMPC égal à 3 %. Les taux de couverture calculés restent toujours inférieurs à 100 % pour les trois activités de transport conventionnées. Pour les années 2022 et 2023, SNCF Réseau conclut par conséquent à la non-couverture des coûts des activités de transport conventionnées.

3.2.3. Analyse de l'Autorité des éléments fournis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction

a. Sur la méthode de calcul des coûts complets de gestion de l'infrastructure

85. L'Autorité prend acte, s'agissant de l'établissement du niveau des coûts complets, des nouveaux éléments transmis par SNCF Réseau, qui marquent une première avancée méthodologique. Elle indique toutefois que des travaux complémentaires s'avèrent nécessaire pour, notamment :
- améliorer la traçabilité de chacune des étapes du processus d'évaluation des coûts complets, en fournissant en particulier une documentation claire et exhaustive ;
 - projeter l'évolution des charges sur la base d'une modélisation dynamique des coûts (au lieu d'une indexation d'agrégats de charges) ;
 - établir la corrélation entre les dotations aux amortissements considérées et la base d'actifs retenue pour le calcul de la rémunération du capital ;
 - poursuivre les travaux relatifs au CMPC, tant s'agissant de son utilisation dans le cadre de l'évaluation des coûts complets de gestion de l'infrastructure que des modalités de son élaboration, qui doivent faire l'objet de travaux approfondis de la part de SNCF Réseau, en s'appuyant notamment sur une expertise spécifique à l'activité de gestionnaire d'infrastructure ferroviaire.

b. Sur la méthode d'allocation des coûts fixes du réseau partagé

86. L'Autorité prend acte des avancées réalisées sur le sujet de l'allocation des coûts fixes du réseau partagé, mais réitère sa demande à SNCF Réseau de renforcer à la fois les analyses sous-jacentes à la motivation des choix méthodologiques et la traçabilité de l'ensemble des étapes d'évaluation du niveau des coûts complets par activité.

¹⁴ SNCF Réseau utilise la redevance d'accès comme variable d'ajustement pour obtenir un taux harmonisé pour toutes les AOT.

87. S'agissant des choix méthodologiques, l'Autorité préconise notamment d'approfondir les éléments suivants :

- La méthodologie d'allocation des coûts communs du réseau : SNCF Réseau a fait le choix de répartir les coûts communs du réseau entre les différents services au prorata de leurs coûts de fourniture isolée respectifs. Les raisons de ce choix méthodologique ne sont pas motivées, si ce n'est par la simplicité de sa mise en œuvre. L'Autorité estime souhaitable, pour étayer davantage l'absence de dépassement par les redevances applicables aux services conventionnés de la part des coûts complets qui leur est imputable, d'appliquer d'autres méthodologies et de comparer les résultats obtenus avec les différentes approches. L'Autorité relève que ce point figure au programme de travail proposé par SNCF Réseau pour le prochain cycle de tarification 2024-2026.
- La méthode de calcul des coûts de fourniture isolée : afin d'affecter les coûts communs du réseau aux différentes activités, SNCF Réseau doit, selon la méthode qu'elle a retenue, déterminer leurs coûts de fourniture isolée. À cette fin, SNCF Réseau identifie, sur la partie du réseau ferroviaire partagée, des sous-réseaux sur lesquels une activité considérée circule de manière prépondérante. Le seuil au-delà duquel une activité est considérée comme prépondérante est fixé par SNCF Réseau à 90 % du tonnage-kilomètre pour les services de fret et les services de transport conventionnés régionaux de passagers (TER et Transilien), et à 30 % pour les services de transport de passagers nationaux, qu'ils soient conventionnés ou non. SNCF Réseau détermine ensuite, à partir des coûts de l'activité prépondérante, les coûts moyens par kilomètre de ces sous-réseaux, et fait l'hypothèse que ces coûts sont représentatifs des coûts de fourniture isolée des activités correspondantes. Or cette hypothèse devrait être mieux étayée : le fait qu'un segment du réseau soit utilisé à 90 % par une activité ne signifie pas pour autant que les coûts d'entretien et de régénération afférents à ces segments ne dépendent pas également de l'utilisation de l'infrastructure par des activités représentant moins de 10 % des circulations. SNCF Réseau admet d'ailleurs implicitement cela en remplaçant les résultats issus de son modèle de coûts de fourniture isolée pour les services de fret par les coûts du réseau capillaire dédié au fret. SNCF Réseau devrait ainsi mieux justifier pourquoi sa méthodologie serait inapplicable aux coûts du réseau dédié aux services de transport ferroviaire de fret, mais serait valide pour les coûts des autres activités. L'Autorité invite donc SNCF Réseau à renforcer la robustesse de sa méthode d'évaluation des coûts de fourniture isolée lors des travaux sur les coûts par activité prévus dans le programme de travail susmentionné, en développant par exemple une approche technico-économique des coûts des différentes activités.
- La vérification du non-dépassement des coûts complets pour les services conventionnés : l'Autorité remarque que l'allocation des coûts communs aux services de transport conventionnés régionaux est réalisée de façon indifférenciée, sans tenir compte des disparités géographiques, techniques ou économiques pouvant exister entre les régions (à l'exception de l'Île de France), ce qui peut introduire un biais dans le calcul de la couverture des coûts. La topographie de l'infrastructure et les modalités de son utilisation peuvent être très variables d'une région à l'autre. L'Autorité recommande d'affiner le calcul de la couverture des coûts complets imputables aux services conventionnés au cours des travaux menés par SNCF Réseau pour le cycle de tarification de l'accès à l'infrastructure 2024-2026.

88. En ce qui concerne la traçabilité du calcul du coût par activité, l'Autorité note un effort de transparence de la part du gestionnaire d'infrastructure, mais estime nécessaire que SNCF Réseau lui fournisse une documentation exhaustive et pédagogique du processus d'allocation des coûts.

c. Conclusion relative au critère de non-dépassement des coûts

89. L'Autorité prend acte, comme dans son avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020, des travaux accomplis par SNCF Réseau et des avancées qu'ils constituent. Au regard des éléments apportés par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction du présent avis, consistant principalement en une mise à jour des éléments transmis lors de la précédente instruction, l'Autorité réitère son souhait que SNCF Réseau renforce à la fois les analyses sous-jacentes aux choix méthodologiques mis en œuvre et la traçabilité de l'ensemble des étapes d'évaluation du niveau des coûts complets et de sa répartition entre les activités de transport conventionnées, de transport non conventionnées et de fret.
90. Par ailleurs, l'Autorité prend acte de l'engagement de SNCF Réseau à poursuivre les travaux de mise en œuvre de méthodes robustes et incontestables relatives à la détermination du coût complet et à son allocation par service, engagement qui a été décliné dans le cadre d'un programme de travail détaillé en vue du prochain cycle tarifaire 2024-2026, transmis à l'Autorité le 15 décembre 2020.

3.3. CONCLUSION

91. Il résulte de l'analyse combinée des éléments suivants :
- la modération des taux d'indexation des redevances applicables aux services conventionnés pour les horaires de service 2022 (+ 2,2 %) et 2023 (+ 2,4 %) proposés, en comparaison des taux d'indexation issus du contrat de performance 2017-2026 proposés initialement pour les mêmes horaires de service (+3,2 % et +3,4 %, respectivement) ;
 - le constat que, sur la période 2020-2023, ou sur la période du cycle tarifaire 2021-2023, les taux d'indexation appliqués pour les horaires de service 2020 (+ 1,8 %) et 2021 (+ 0,5 %) et les taux d'indexation prévus pour les horaires de service 2022 (+ 2,2 %) et 2023 (+ 2,4 %) s'écartent durablement des taux d'indexation prévus par le contrat de performance ramenant l'évolution cumulée des redevances concernées à un niveau proche de l'inflation sur la période 2021-2023 ;
 - l'analyse conduite dans le cadre de l'instruction permettant d'apprécier l'importante atténuation du risque de non-soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés par rapport aux deux précédents projets de tarification de SNCF Réseau pour le cycle tarifaire 2021-2023 ;
 - les engagements formels et motivés de SNCF Réseau de conduire des travaux permettant d'avancer sur les différents sujets objets de recommandations de la part de l'Autorité, en vue du prochain cycle tarifaire 2024-2026 ;

que les indexations globales des redevances applicables aux services conventionnés de transport ferroviaire, hors ceux conventionnés par l'État, projetées par SNCF Réseau pour les horaires de service 2022 et 2023, respectivement de + 2,2 % et de + 2,4 %, ne sont pas de nature à remettre en cause l'équilibre économique des contrats de service publics conclus par les AOT et à affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure pour chaque AOT.

CONCLUSION

S'agissant de la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2023 telles que figurant à l'annexe 5.2. et telles que résultant de l'application des principes décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2022 publié le 11 décembre 2020, l'Autorité émet :

- un avis favorable sur la redevance de marché payée par les services conventionnés TER ;
- un avis favorable sur 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 9 février 2021.

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

Le Président

Bernard Roman