

Décision n° 2021-063 du 2 décembre 2021

relative à des demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Bourgogne-Franche-Comté concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire notifiés par la société SNCF Voyageurs, sous le numéro SFLO 2021-016 (liaison Paris – Lyon), et par la société Railcoop, sous les numéros SFLO 2021-022 (liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand), SFLO 2021-023 (liaison Saint-Étienne – Thionville), SFLO 2021-024 (liaison Grenoble – Thionville) et SFLO 2021-026 (liaison Le Croisic – Bâle)

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

Saisie par l'autorité organisatrice de transports Bourgogne-Franche-Comté, le 9 juillet 2021, des demandes de test d'équilibre économique concernant la liaison Paris – Lyon à la suite de la notification n° SFLO 2021-016 de la société SNCF Voyageurs, et concernant les liaisons Strasbourg – Clermont-Ferrand, Saint-Étienne – Thionville, Grenoble – Thionville et Le Croisic – Bâle à la suite, respectivement, des notifications n° SFLO 2021-022, n° SFLO 2021-023, n° SFLO 2021-024 et n° SFLO 2021-026 de la société Railcoop ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen, notamment ses articles 11, 11 bis et 38 ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2121-12 et L. 2133-1 ;

Vu le décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018 relatif à l'obligation de notification des offres de services de transport ferroviaire de voyageurs et à la procédure du test de l'équilibre économique ;

Vu la décision n° 2019-032 du 6 juin 2019 portant adoption des lignes directrices relatives à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique ;

Vu la notification de SNCF Voyageurs n° SFLO 2021-016, publiée sur le site de l'Autorité le 11 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Paris – Lyon ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-022, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-023, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Saint-Étienne – Thionville ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-024, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Grenoble – Thionville ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-026, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Le Croisic – Bâle ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 23 novembre 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège de l'Autorité en ayant délibéré le 2 décembre 2021 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. FAITS ET PROCÉDURE

1.1. Cadre juridique

1. Après l'ouverture à la concurrence des marchés de services de fret ferroviaire et des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs, respectivement en 2007 et 2010, la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016, modifiant l'article 10 de la directive 2012/34/UE susvisée, a notamment étendu, à compter de l'horaire de service 2021, le principe de libre accès à l'infrastructure ferroviaire des États membres aux fins de l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs. Ainsi, à la suite de la transposition en droit national de cette directive dans le cadre de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et de ses textes d'application, les entreprises ferroviaires disposent d'un droit d'accès au réseau ferroviaire national en vue d'y réaliser des services de transport ferroviaire de voyageurs domestiques. Cependant, dès lors que ce droit d'accès pourrait avoir des conséquences sur l'organisation et le financement des services de transport ferroviaire de voyageurs fournis au titre d'un contrat de service public, l'article 11 de la directive 2012/34/UE susvisée autorise les États membres à limiter ce droit d'accès s'il est démontré, à l'issue d'un test d'équilibre économique réalisé par l'organisme de contrôle, que son exercice est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou de plusieurs contrats de service public couvrant le même trajet ou un trajet alternatif.
2. Les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2018/1795, des articles L. 2121-12 et L. 2133-1 du code des transports et du décret n° 2018-1275 susvisés, rappelées dans les lignes directrices adoptées par l'Autorité le 6 juin 2019 (ci-après, les « lignes directrices »), établissent la procédure et les critères relatifs au test d'équilibre économique.

3. Conformément au considérant 11 du règlement d'exécution susvisé, et tel que rappelé au point 22 de ses lignes directrices, l'Autorité réalise le test d'équilibre économique principalement sur la base des éléments fournis par le requérant lors de sa demande de test d'équilibre économique.
4. Pour réaliser le test d'équilibre économique, l'Autorité utilise une méthode qui comporte jusqu'à cinq étapes présentées dans ses lignes directrices. À l'issue de ce test, elle décide s'il convient d'accorder, avec ou sans conditions, modifier ou refuser le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire.
5. Conformément à l'article L. 2133-1 du code des transports, un réexamen de la décision de l'Autorité peut être sollicité dans les conditions prévues au point 5.5 de ses lignes directrices.

1.2. Procédure

6. Deux sociétés ont notifié à l'Autorité leur intention d'exploiter au moins un service ferroviaire de transport de voyageurs librement organisé (ci-après « SFLO ») : d'une part, la société SNCF Voyageurs sur la liaison entre Paris et Lyon et, d'autre part, la société Railcoop sur diverses liaisons. L'Autorité, ayant considéré que ces notifications concernaient bien de nouveaux services de transport ferroviaires de voyageurs au sens de l'article 3 du règlement d'exécution susvisé, a publié sur son site, le 11 juin 2021, le formulaire de notification complété n° SFLO 2021-016 (liaison Paris-Lyon) de la société SNCF Voyageurs et, le 23 juin 2021, les formulaires de notification complétés n° SFLO 2021-022 (liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand), n° SFLO 2021-023 (liaison Saint-Étienne – Thionville), n° SFLO 2021-024 (liaison Grenoble – Thionville) et n° SFLO 2021-026 (liaison Le Croisic – Bâle) de la société Railcoop.
7. Par une demande de test d'équilibre économique dont l'Autorité a accusé réception le 9 juillet 2021, l'autorité organisatrice de transport (ci-après « AOT ») Bourgogne-Franche-Comté a saisi l'Autorité afin qu'elle mesure l'impact des nouveaux services ainsi envisagés respectivement par la société SNCF Voyageurs et par la société Railcoop sur la convention de service public de transport ferroviaire régional qu'elle a conclue avec SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) pour la période 2018-2025.
8. Afin d'obtenir des informations complémentaires, et conformément à l'article 7 du règlement d'exécution susvisé, des mesures d'instruction ont été adressées les 6 août et 29 octobre 2021 à l'AOT Bourgogne-Franche-Comté, à la société SNCF Voyageurs (en tant qu'entreprise notifiant un nouveau SFLO mais aussi en tant qu'entreprise liée par un contrat de service public), à la société Railcoop et au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau.
9. L'Autorité a considéré, le 19 novembre 2021, qu'elle disposait de toutes les informations pertinentes au sens de l'article 9 du règlement d'exécution susvisé pour se prononcer.

2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

2.1. Sur les services librement organisés ayant fait l'objet d'une demande de test d'équilibre économique de la part de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté

2.1.1. Sur le service n° SFLO 2021-016 (liaison Paris – Lyon)

10. La date envisagée de mise en exploitation du service n° SFLO 2021-016 notifié par la société SNCF Voyageurs est le 11 décembre 2022.
11. L'offre projetée aura une capacité de 500 à 800 sièges par circulation, selon la demande, par le biais de rames Corail (seconde classe exclusivement). Elle consistera en 3 allers-retours quotidiens :
 - 2 allers-retours entre la gare de Paris Bercy et celle de Lyon Perrache, avec des départs de la gare de Paris Bercy à 6h30 et 18h50 et des départs de la gare de Lyon Perrache à 6h00 et 18h30. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de SNCF Voyageurs prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Villeneuve Saint-Georges, Melun, Dijon-ville, Chalon-sur-Saône, Mâcon et Lyon Vaise ;
 - 1 aller-retour entre la gare de Paris Austerlitz et celle de Lyon Perrache, avec un départ de la gare de Paris Austerlitz à 12h20 et un départ de la gare de Lyon Perrache à 12h40. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de SNCF Voyageurs prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Juvisy, Villeneuve Saint-Georges, Melun, Dijon-ville, Chalon-sur-Saône, Mâcon et Lyon Vaise ;
 - Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 5h30.

2.1.2. Sur le service n° SFLO 2021-022 (liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand)

12. La date envisagée de mise en exploitation du service n° SFLO 2021-022 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
13. L'offre projetée aura une capacité de 356 sièges par circulation par le biais de rames X72 500 rénovées sous la forme d'unités multiples tri-caisses. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare de Strasbourg ville à 5h30 et 15h15 et des départs de la gare de Clermont-Ferrand à 5h30 et 15h05. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Sélestat, Colmar ville, Mulhouse ville, Belfort, Montbéliard ville, Besançon-Viotte, Dôle, Dijon ville, Beaune, Le Creusot, Nevers, Saint-Germain-des-Fossés et Vichy. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 7h56 pour les départs de Strasbourg et 7h59 pour les départs de Clermont-Ferrand.

2.1.3. Sur le service n° SFLO 2021-023 (liaison Saint-Étienne – Thionville)

14. La date envisagée de mise en exploitation du service n° SFLO 2021-023 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
15. L'offre projetée aura une capacité de 178 sièges de Saint-Étienne à Dijon (unité simple) et de 356 sièges entre Dijon et Thionville (unités multiples) pour chaque circulation par le biais de

rames X72 500 rinnovées. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare de Saint-Étienne Chateaucieux à 7h00 et 15h00 et des départs de la gare de Thionville à 6h10 et 15h10. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Lyon Part-Dieu, Villefranche-sur-Saône, Mâcon ville, Chalon-sur-Saône, Beaune, Dijon ville, Culmont Chalindrey, Neufchateau, Toul, Nancy et Metz ville. Les circulations au départ de Saint-Étienne à 7h00 desserviront également la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 6h48 pour les départs de Saint-Étienne et 6h46 pour les départs de Thionville.

2.1.4. Sur le service n° SFLO 2021-024 (liaison Grenoble – Thionville)

16. La date envisagée de mise en exploitation du service ferroviaire librement organisé n° SFLO 2021-024 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
17. L'offre projetée aura une capacité de 178 sièges de Grenoble à Dijon (unité simple) et de 356 sièges entre Dijon et Thionville (unités multiples) pour chaque circulation par le biais de rames X72 500 rinnovées. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare de Grenoble à 5h46 et 13h46 et des départs de la gare de Thionville à 6h10 et 15h10. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Grenoble Universités, Montmélian, Chambéry Challes-les-Eaux, Aix-les-Bains Le Revard, Culoz, Bourg-en-Bresse, Saint-Amour, Louhans, Dijon ville, Culmont Chalindrey, Neufchateau, Toul, Nancy et Metz ville. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 8h08 pour les départs de Grenoble et de 8h07 et 8h04 pour les deux départs de Thionville.

2.1.5. Sur le service n° SFLO 2021-026 (liaison Le Croisic – Bâle)

18. La date envisagée de mise en exploitation du service ferroviaire librement organisé n° SFLO 2021-026 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
19. L'offre projetée aura une capacité de 356 sièges (unités multiples) pour chaque circulation par le biais de rames X72 500 rinnovées. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare du Croisic à 7h00 et 12h00 et des départs de la gare de Bâle à 7h00 et 12h00. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : La Baule Escoublac, Saint-Nazaire, Savenay, Nantes, Ancenis, Angers Saint-Laud, Saumur rive droite, Port-Boulet, Langeais, Tours, Bléré La Croix, Chenonceaux, Vierzon ville, Bourges, Nevers, Le Creusot, Montchanin, Beaune, Dijon ville, Dôle, Besançon-Viotte, Montbéliard ville, Belfort et Mulhouse ville. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 11h13 pour les départs du Croisic et 11h14 pour les départs de Bâle.

2.2. Sur le contrat de service public signé entre l'AOT Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités

20. Le contrat de service public, dont l'équilibre économique est susceptible d'être compromis par le service n° SFLO 2021-016 notifié par SNCF Voyageurs et par les services n° SFLO 2021-022, n° SFLO 2021-023, n° SFLO 2021-024 et n° SFLO 2021-026 notifiés par la société Railcoop, a été conclu entre l'AOT Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) le 4 juin 2018 pour une durée de 8 ans, du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2025.

21. L'offre de transport ferroviaire prévue par le contrat est composée de 16 lignes ferroviaires. Certaines circulations relevant du contrat de service public sont en partie sous responsabilité partagée entre l'AOT Bourgogne-Franche-Comté et d'autres AOT. Pour ces cas de figure, l'Autorité a vérifié que l'analyse qui lui a été communiquée était cohérente avec le périmètre du conventionnement propre à l'AOT Bourgogne-Franche-Comté.
22. Le contrat de service public prévoit notamment l'exploitation par SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) des lignes Paris-Bercy – Lyon Perrache, Lyon-Perrache – Dijon et Dijon – Chalon-sur-Saône – Mâcon, sur lesquelles porte l'analyse.
23. Au regard des éléments transmis au moment de la saisine du 9 juillet 2021 pour demande de test d'équilibre économique par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté, le service conventionné propose, sur l'exercice 2019 :
 - 6 allers-retours quotidiens Paris – Dijon – Lyon avec 17 arrêts intermédiaires ;
 - 1 aller-retour quotidien Paris – Dijon avec 8 arrêts intermédiaires ;
 - 9 allers-retours quotidiens Paris – Laroche-Migennes avec 2 arrêts intermédiaires ;
 - 5 allers-retours Laroche-Migennes – Dijon avec 5 arrêts intermédiaires ;
 - 10 allers-retours quotidiens Dijon – Lyon avec 8 arrêts intermédiaires ;
 - 13,5 allers-retours quotidiens Dijon – Chalon-sur-Saône avec 9 arrêts intermédiaires ;
 - 4,5 allers-retours quotidiens Dijon – Mâcon avec 10 arrêts intermédiaires ;
 - 11 allers-retours quotidiens Nevers – Dijon avec 3 arrêts intermédiaires ;
 - 27 allers-retours quotidiens Besançon – Dijon, dont 9,5 avec 8 arrêts intermédiaires et 16,5 avec 4 arrêts intermédiaires ;
 - 20,5 allers-retours quotidiens Besançon – Belfort, dont 6,5 avec 11 arrêts intermédiaires et 14 avec 5 arrêts intermédiaires ;
 - 6 allers-retours quotidiens Montbéliard – Belfort avec 1 arrêt intermédiaire ;
 - 6 allers-retours quotidiens Dijon – Seurre ;
 - 4 allers-retours quotidiens Dijon – Bourg-en-Bresse.
24. L'annexe 45 de la convention modifiée par l'avenant n° 4 signé le 25 février 2020 prévoit une contribution financière de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté de [1 500 – 2 000] millions d'euros aux conditions économiques de l'année 2018 pour l'ensemble de la durée de la convention. Le niveau de recettes directes attendu est de [500 – 1 000] millions d'euros 2018 pour la même période (hors compensations pour tarifs sociaux). La prévision de trafic dans le cadre de la convention est de [•••] millions de voyageurs-kilomètres pour la durée de la convention.

3. ANALYSE DE L'AUTORITÉ

25. Dans le cadre de la présente décision, l'Autorité doit déterminer si le service n° SFLO 2021-016 entre Paris et Lyon, notifié par la société SNCF Voyageurs, et les services n° SFLO 2021-022 entre Strasbourg et Clermont-Ferrand, n° SFLO 2021-023 entre Saint-Étienne et Thionville, n° SFLO 2021-024 entre Grenoble et Thionville et n° SFLO 2021-026 entre Le Croisic et Bâle, notifiés par la société Railcoop, sont de nature à compromettre l'équilibre économique du contrat de service public conclu par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté.
26. Conformément aux articles 7 et 10 du règlement d'exécution (UE) susvisé, lus à la lumière du considérant 11 de ce même règlement, et en vertu des points 22 et 40 des lignes directrices, l'Autorité réalise le test d'équilibre économique principalement sur la base des éléments fournis par l'entité requérante et en suivant les cinq étapes suivantes :

- 1) Vérification du champ d'application ;
 - 2) Vérification de la conformité du périmètre retenu par le requérant ;
 - 3) Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le SFLO ;
 - 4) Évaluation chiffrée du risque d'incidence financière considérable ;
 - 5) Appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux.
27. En application de ces dispositions, le point 22 des lignes directrices précise que, « *dans le cadre d'une saisine pour la réalisation du test d'équilibre économique, l'Autorité conduira son analyse principalement sur la base des éléments fournis par l'entité requérante* ». L'Autorité rappelle ainsi qu'elle réalise le test d'équilibre économique principalement sur la base des éléments qui lui ont été transmis par le requérant, dans la mesure où les hypothèses retenues par celui-ci ne conduisent pas à sous-estimer ou surestimer l'incidence financière et que les calculs conduits ne comportent pas d'erreur manifeste.
28. Autant que de besoin et en fonction des éléments qui lui ont été transmis, l'Autorité se réserve la possibilité d'apporter les corrections nécessaires si les hypothèses retenues sont susceptibles de sous-estimer ou surestimer l'incidence financière ou si les calculs conduits par le requérant comportent des erreurs manifestes.

3.1. Vérification du champ d'application

29. L'étape n°1 du test d'équilibre économique implique de vérifier l'existence préalable d'un contrat de service public proposant un ou plusieurs services couvrant le même trajet que le SFLO notifié ou un trajet de substitution.

3.1.1. Éléments transmis par le saisissant

30. Le contrat de service public 2018-2025 transmis par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté prévoit l'exploitation d'un service couvrant un trajet potentiellement substituable à une portion du trajet du service notifié par SNCF Voyageurs n° SFLO 2021-016 entre Paris et Lyon, et de ceux notifiés par la société Railcoop n° SFLO 2021-022 entre Strasbourg et Clermont-Ferrand, n° SFLO 2021-023 entre Saint-Étienne et Thionville, n° SFLO 2021-024 entre Grenoble et Thionville et n° SFLO 2021-026 entre Le Croisic et Bâle.
31. Dans sa saisine, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté a communiqué la liste des services conventionnés qu'elle estime être en concurrence avec les nouveaux SFLO. Cette liste est détaillée dans la section 3.3.1 de cette décision.

3.1.2. Appréciation de l'Autorité

32. L'Autorité constate que le contrat de service public conclu entre l'AOT Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) comprend plusieurs services en partie similaires aux différents SFLO notifiés.

3.2. Vérification de la conformité du périmètre retenu par le requérant

33. L'étape n°2 du test d'équilibre économique implique que l'analyse de l'impact du service notifié sur le contrat de service public soit réalisée au regard du contrat de service public en général et pour l'ensemble de sa durée.

3.2.1. Éléments transmis par le saisissant

34. Dans le cadre de la saisine initiale dont l'Autorité a accusé réception le 21 juillet 2021, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté a adressé une note concernant l'évaluation motivée de l'atteinte portée à ses services conventionnés par les SFLO envisagés sur chacune des liaisons concernées (Grenoble– Thionville, Le Croisic – Bâle, Saint Etienne – Thionville, Strasbourg – Clermont-Ferrand pour la société Railcoop, et Paris – Dijon – Lyon pour la société SNCF Voyageurs).
35. Les analyses menées par l'AOT dans le cadre de la saisine initiale ont pris l'année 2019 comme base de référence et ont consisté à réaliser une estimation du report de voyageurs et de l'incidence financière associée pour une seule année. Cette incidence financière est rapportée au périmètre de recettes de la ligne pour l'année en cause.
36. En réponse à une mesure d'instruction, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté a fourni des éléments supplémentaires visant à une estimation de l'incidence financière pour l'ensemble du contrat et pour toute sa durée.

3.2.2. Appréciation de l'Autorité

37. L'article 10, paragraphe 2, du règlement d'exécution susvisé dispose que « *[l]analyse fait référence au contrat de service public en général, pas aux différents services exploités en vertu du contrat, pour l'ensemble de sa durée* ».
38. Les analyses menées initialement par l'AOT ne respectaient pas le périmètre prévu par la disposition précitée, dans la mesure où elles portaient sur une seule année et rapportaient l'incidence financière au périmètre de recettes de la ligne et non au contrat de service public en général.
39. L'Autorité constate également que l'analyse de l'incidence financière effectuée par l'AOT, en réponse aux mesures d'instruction, comportait certaines erreurs matérielles ne permettant pas de conclure que cette analyse était réalisée au regard du contrat pris dans son ensemble et sur la totalité de sa durée. En effet, des estimations ont été réalisées sur une seule année du contrat de service public. Ainsi, l'incidence financière du service n° SFLO 2021-016 entre Paris et Lyon, via l'origine-destination Lyon – Dijon, était uniquement rapportée aux contributions financières de la seule année 2018. L'Autorité a cependant pu effectuer les corrections nécessaires afin de procéder à une estimation conforme au règlement d'exécution susvisé.

3.3. Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le SFLO

40. L'étape n°3 du test d'équilibre économique implique la réalisation d'une analyse de substituabilité entre les services conventionnés et le SFLO. Cette étape a pour objectif d'estimer le report de voyageurs du service public conventionné vers le SFLO.
41. Cette analyse s'effectue au regard d'un ensemble de critères qu'il convient d'analyser de façon combinée. Pour rappel, les critères pouvant être étudiés sont les suivants :
 - Les temps de parcours proposés ;
 - Les horaires ;
 - Les fréquences journalières et hebdomadaires de chacun des services ;
 - Le nombre et la proximité des arrêts ;
 - Le nombre de correspondances ;
 - Le niveau de capacité théorique de l'offre.

3.3.1. Éléments transmis et méthodologie mise en place par le saisissant

a. Estimation de la base des trains en concurrence avec les SFLO

42. L'AOT Bourgogne-Franche-Comté utilise trois critères pour déterminer si les services conventionnés et les nouveaux SFLO précités sont substituables :
 - l'offre proposée par origine ou destination commune avec le SFLO en incluant les éventuelles correspondances (pour chaque origine-destination, une relation effectuée en TER doit contenir au maximum une correspondance afin d'être comptabilisée dans l'offre pertinente TER) ;
 - le temps de parcours proposé ;
 - les horaires :
 - o la proximité des horaires du service librement organisé et des horaires du service conventionné : les services sont considérés par l'AOT comme concurrents s'ils sont proposés à plus ou moins une heure l'un de l'autre. En réponse à une mesure d'instruction, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté justifie ce seuil d'une heure par le fait que « *les différents services SFLO vont capter de manière frontale les usagers directs des services TER BFC et donc les recettes associées* » et que, « *les horaires se « télescopant » faisant naître des conflits de sillons, la desserte actuelle des TER risque d'être fortement concurrencée d'autant que SNCF Réseau n'a pas formulé clairement les critères d'attribution de sillon* » ;
 - o l'amplitude des horaires ;
 - o la pertinence des horaires pour les usagers fréquents et, en particulier, pendulaires (effectuant des allers-retours dans la journée ou des trajets domicile-travail).
43. À partir de ces critères, les liaisons pour lesquelles les services conventionnés et les nouveaux SFLO sont substituables ont été mentionnées dans la saisine de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté.

• Substituabilité avec le service n° SFLO 2021-016, entre Paris et Lyon, notifié par la société SNCF Voyageurs

44. Les origines-destinations des services conventionnés proposées à moins d'une heure des circulations du nouveau SFLO et ainsi considérées concurrencées par celles-ci sont :

- Paris – Dijon pour 9 trains hebdomadaires sur 23, avec un temps de trajet de 2h54 pour l'activité TER contre 2h51 pour le SFLO ;
- Paris – Chalon-sur-Saône / Mâcon / Lyon pour 6 trains hebdomadaires sur 11, avec un temps de trajet de 5h11 pour l'activité TER contre 5h00 pour le SFLO ;
- Dijon – Chalon-sur-Saône pour 20 trains sur 68 hebdomadaires, avec un temps de trajet de 0h56 pour l'activité TER contre 0h42 pour le SFLO ;
- Dijon – Mâcon pour 13 trains sur 41 hebdomadaires, avec un temps de trajet de 1h14 ou 1h26 pour l'activité TER contre 1h16 pour le SFLO ;
- Dijon – Lyon pour 10 trains sur 32 hebdomadaires, avec un temps de trajet de 2h03 pour l'activité TER contre 2h08 pour le SFLO ;
- Chalon-sur-Saône – Mâcon pour 13 trains hebdomadaires sur 42, avec un temps de trajet de 0h32 ou 0h39 pour l'activité TER contre 0h39 pour le SFLO ;
- Chalon-sur-Saône – Lyon pour 10 trains hebdomadaires sur 32, avec un temps de trajet de 1h21 pour l'activité TER contre 1h22 pour le SFLO.

• Substituabilité avec le service n° SFLO 2021-022, entre Strasbourg et Clermont-Ferrand, notifié par la société Railcoop

45. Les origines-destinations des services conventionnés proposées à moins d'une heure des circulations du nouveau SFLO et ainsi considérées concurrencées par celles-ci sont :

- Nevers – Dijon pour 9 trains hebdomadaires sur 22, avec un temps de trajet de 2h21 pour l'activité TER contre 2h22 pour le SFLO ;
- Besançon – Dijon pour 11 trains hebdomadaires sur 26, avec un temps de trajet de 0h56 pour l'activité TER contre 1h02 pour le SFLO ;
- Besançon – Belfort pour 9 trains hebdomadaires sur 33, avec un temps de trajet de 1h13 pour l'activité TER contre 1h15 pour le SFLO.

• Substituabilité avec le service n° SFLO 2021-023 entre Saint-Étienne et Thionville, notifié par la société Railcoop

46. Les origines-destinations des services conventionnés proposées à moins d'une heure des circulations du nouveau SFLO et ainsi considérées concurrencées par celles-ci sont :

- Dijon – Lyon pour 9 trains hebdomadaires sur 32, avec un temps de trajet de 2h04 pour l'activité TER contre 1h56 pour le SFLO ;
- Dijon – Beaune pour 35 trains hebdomadaires sur 56, avec un temps de trajet de 0h19 pour l'activité TER contre 0h20 pour le SFLO ;
- Dijon – Chalon-sur-Saône pour 23 trains hebdomadaires sur 68, avec un temps de trajet de 0h42 pour l'activité TER contre 0h37 pour le SFLO ;
- Dijon – Macon pour 10 trains hebdomadaires sur 42, avec un temps de trajet de 1h17 pour l'activité TER contre 1h06 pour le SFLO ;
- Chalon-sur-Saône – Mâcon pour 11 trains hebdomadaires sur 44, avec un temps de trajet de 0h34 pour l'activité TER contre 0h27 pour le SFLO ;

- Mâcon – Lyon pour 9 trains hebdomadaires sur 32, avec un temps de trajet de 0h47 pour l'activité TER contre 0h46 pour le SFLO.

- **Substituabilité avec le service notifié par la société Railcoop n° SFLO 2021-024 entre Grenoble et Thionville**

47. Les origines-destinations des services conventionnés proposées à moins d'une heure des circulations du nouveau SFLO et ainsi considérées concurrencées par celles-ci sont :

- Dijon – Bourg-en-Bresse pour 1 train hebdomadaire sur 8, avec un temps de trajet de 1h42 pour l'activité TER contre 1h42 également pour le SFLO ;
- Dijon – Seurre pour 3 trains hebdomadaires sur 12.

- **Substituabilité avec le service notifié par la société Railcoop n° SFLO 2021-026 entre Le Croisic et Bâle**

48. Les origines-destinations des services conventionnés proposées à moins d'une heure des circulations du nouveau SFLO et ainsi considérées concurrencées par celles-ci sont :

- Nevers – Dijon pour 8 trains hebdomadaires sur 22, avec un temps de trajet de 2h21 pour l'activité TER contre 2h21 également pour le SFLO ;
- Besançon – Dijon pour 11 trains hebdomadaires sur 52, avec un temps de trajet de 0h56 pour l'activité TER contre 1h01 pour le SFLO ;
- Besançon – Belfort pour 13 trains hebdomadaires sur 33, avec un temps de trajet de 1h13 pour l'activité TER contre 1h15 pour le SFLO.

b. Estimation du report de voyageurs

49. Sur la base de cette assiette de trafic limitée aux seuls trains en concurrence directe avec le SFLO, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté fait le choix de segmenter la demande en deux catégories distinctes correspondant :

- d'une part, aux voyageurs occasionnels utilisant des titres de transport vendus à l'unité ;
- d'autre part, aux voyageurs fréquents titulaires d'un abonnement.

50. L'AOT Bourgogne-Franche-Comté estime comme suit la part des recettes provenant des voyageurs occasionnels sur les origines-destinations des services conventionnés concurrencés par les nouveaux SFLO en cause, en se fondant sur l'exercice 2019 :

Origine – destination	Part des recettes du service conventionné réalisées par les voyageurs occasionnels
Chalon-sur-Saône – Dijon	[...]%
Chalon-sur-Saône – Paris	[...]%
Dijon – Paris	[...]%
Lyon – Chalon-sur-Saône	[...]%
Lyon – Dijon	[...]%
Lyon – Paris	[...]%
Mâcon – Chalon-sur-Saône	[...]%
Mâcon – Dijon	[...]%
Mâcon – Paris	[...]%
Nevers – Dijon	[...]%
Besançon – Dijon	[...]%
Besançon – Belfort	[...]%
Dijon – Beaune	[...]%
Dijon – Bourg-en-Bresse	[...]%
Dijon – Seurre	[...]%

51. L'AOT Bourgogne-Franche-Comté fait l'hypothèse que le report de voyageurs des services conventionnés vers les nouveaux SFLO est maximal (100%) pour les voyageurs occasionnels et nul pour les voyageurs abonnés. En réponse à une mesure d'instruction, l'AOT indique que « [c]ette hypothèse est prise à défaut d'autres éléments statistiques à disposition » et qu'elle « illustre la très forte « volatilité » des usagers occasionnels dont l'arbitrage entre différentes offres de service est optimal ».

3.3.2. Appréciation de l'Autorité

52. L'Autorité note que le requérant a fourni une démonstration de l'existence de trains en concurrence directe entre les services conventionnés et les nouveaux SFLO. Elle souligne néanmoins que le choix du seuil d'une heure concernant l'écart d'horaires entre le service conventionné et le nouveau SFLO afin de considérer que les deux services sont substituables demeure peu documenté.

53. S'agissant du report de voyageurs, l'Autorité prend note du fait que l'hypothèse de report maximal pour les voyageurs occasionnels et nul pour les voyageurs abonnés provient de l'impossibilité pour le requérant de disposer d'éléments statistiques plus précis.
54. L'Autorité relève que l'hypothèse de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté selon laquelle l'intégralité des voyageurs occasionnels se reporterait sur le SFLO apparaît comme étant forte puisqu'elle induit que les trains conventionnés n'auraient plus de voyageurs occasionnels à la suite de l'arrivée du nouvel entrant. L'Autorité note également que cette hypothèse n'est pas motivée. Elle poursuit néanmoins l'instruction des éléments apportés par la région sans prendre, à ce stade, de position sur le bien-fondé de cette hypothèse.

3.4. Évaluation chiffrée du risque d'incidence financière

55. L'étape n°4 du test d'équilibre économique implique une évaluation chiffrée du risque d'incidence financière du SFLO sur le contrat de service public. L'incidence financière est évaluée en premier lieu, selon une approche maximaliste au sens des lignes directrices de l'Autorité, c'est-à-dire en comparant, toutes choses égales par ailleurs, les pertes potentielles de recettes avec le montant des concours publics à la charge de l'AOT et en ne prenant pas en compte, à ce stade, les bénéfices nets pour les clients, les éventuelles économies de coûts pouvant résulter du non-remplacement de matériel roulant arrivant en fin de vie utile ou de personnel dont le contrat arrive à échéance, ou encore les effets de complémentarité liés à l'attraction de voyageurs qui pourraient être intéressés par une correspondance avec un service régional dans le cadre du contrat de service public .
56. En application des points 60 à 67 des lignes directrices, l'Autorité ne poursuit son analyse que si l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche conduit à un résultat non négligeable. Le cas échéant, l'Autorité tient alors compte, dans la mesure où les informations à sa disposition le permettent, des éléments autres que les pertes de recettes, telles que notamment les éventuelles économies de coûts.

3.4.1. Éléments transmis par le saisissant

57. En réponse à une mesure d'instruction, le requérant a transmis des éléments permettant d'évaluer l'incidence financière provoquée par les nouveaux SFLO. Comme indiqué précédemment, pour évaluer cette incidence financière, l'AOT Bourgogne-Franche-Comté fonde son analyse sur les hypothèses de report intégral des voyageurs occasionnels et d'un report nul pour les voyageurs abonnés.
58. Les éléments estimés par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté fournissent une évaluation de la somme des pertes de recettes pour les services conventionnés sur l'intégralité de la durée du contrat de service public, autrement dit sur la période 2023-2025, pour chaque ligne considérée, en euros 2020.

Liaison effectuée par un nouveau SFLO	Pertes de recettes pour le service conventionné sur l'intégralité de la durée du contrat de service public estimée par le requérant (en euros 2020)
Paris – Dijon – Lyon (SNCF Voyageurs – n° SFLO 2021-016)	[...] €
Strasbourg – Clermont-Ferrand (Railcoop – n° SFLO 2021-022)	[...] €
Saint-Étienne – Thionville (Railcoop – n° SFLO 2021-023)	[...] €
Grenoble – Thionville (Railcoop – n° SFLO 2021-024)	[...] €
Le Croisic – Bâle (Railcoop – n° SFLO 2021-026)	[...] €
Total	[...] €

59. L'AOT estime, pour chaque nouveau SFLO, l'incidence financière (à travers les pertes de recettes) par rapport aux contributions financières de l'AOT sur la totalité de la durée du contrat de service public. Les calculs sont réalisés en appliquant des taux d'actualisation sur les contributions financières de 1,72 % pour 2018-2019, de 4,22 % pour 2018-2020, de 5,72 % pour 2018-2021 et de 7,35 % pour 2018-2022. En réponse à une mesure d'instruction, l'AOT a justifié ces taux par l'utilisation de taux d'indexation des charges C1 hors énergie prévus par le contrat de service public.

3.4.2. Appréciation de l'Autorité

60. L'Autorité constate que les éléments transmis par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté en réponse aux mesures d'instruction permettent d'effectuer une estimation de l'incidence financière sur les concours publics *via* les pertes de recettes pour le service conventionné.
61. L'Autorité souligne cependant que des erreurs de calculs ne permettent pas d'estimer correctement ce ratio :
- À l'instar de ce qui est mentionné dans le paragraphe 38 de cette décision, l'incidence financière du service n° SFLO 2021-016 entre Paris et Lyon *via* l'origine-destination Lyon – Dijon est uniquement rapportée aux contributions financières d'une seule année et non à la somme actualisée sur la durée du contrat ;

- Pour l'estimation de l'incidence provoquée par les SFLO n° 2021-016 et n° 2021-023 via la liaison Lyon – Dijon, un montant des pertes de recettes estimées pour l'année 2022 est intégré alors que l'arrivée des nouveaux SFLO est programmée pour le début de l'horaire de service 2023 ;
- D'autres erreurs mineures dans les documents fournis à l'Autorité contribuent également à aboutir à une estimation erronée.

62. L'Autorité a ainsi été amenée à effectuer des corrections afin de disposer d'une estimation, selon les hypothèses du requérant, de la part de l'incidence financière dans la somme des contributions financières sur la durée du contrat de service public qui soit conforme à celle décrite dans ses lignes directrices.

Liaison effectuée par un nouveau SFLO	Part de l'incidence financière dans la somme des contributions financières de l'AOT sur l'intégralité de la durée du contrat de service public
Paris – Dijon – Lyon (SNCF Voyageurs – n° SFLO 2021-016)	0,94 %
Strasbourg – Clermont-Ferrand (Railcoop – n° SFLO 2021-022)	0,19 %
Saint-Étienne – Thionville (Railcoop – n° SFLO 2021-023)	0,32 %
Grenoble – Thionville (Railcoop – n° SFLO 2021-024)	0,01 %
Le Croisic – Bâle (Railcoop – n° SFLO 2021-026)	0,15 %
Total	1,62 %

63. Ainsi, au global, l'incidence financière provoquée par l'arrivée de l'ensemble des nouveaux SFLO objet de la présente décision représenterait 1,62 % du total des contributions financières de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté sur la totalité de la durée du contrat de service public. Il résulte de l'ensemble des éléments précités que l'estimation de l'incidence financière obtenue ne peut être qualifiée de considérable au sens de l'article 10 du règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission.

64. Les éléments sur l'estimation de cette incidence financière, fournis par la société SNCF Voyageurs en réponse à une mesure d'instruction, ne sont pas de nature à modifier cette appréciation.

65. L'Autorité considère, en conséquence, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'analyse s'agissant de l'approche complète des déterminants de l'incidence financière (points 60 à 67 des lignes directrices).
66. Par ailleurs, dès lors qu'avec les hypothèses maximalistes de report intégral de voyageurs, l'impact sur l'équilibre économique du contrat de service public n'apparaît pas considérable, l'Autorité n'a pas mené une contre-expertise desdites hypothèses retenues par l'AOT.
67. Enfin, en l'absence d'incidence financière considérable, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre l'étape n°5 de la méthode d'analyse exposée dans les lignes directrices concernant notamment les bénéficiaires pour les usagers liés à l'introduction du nouveau SFLO (points 73 à 75 des lignes directrices).
68. En revanche, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 10 du règlement d'exécution (UE) 2018/2175 susvisé, et au point 76 des lignes directrices, l'Autorité a pris en considération les incidences potentielles des SFLO projetés sur les performances et la qualité des services ferroviaires, d'une part, et sur la planification des horaires des services ferroviaires, d'autre part. Ainsi, l'Autorité relève, s'agissant des problématiques pouvant résulter du processus capacitaire, qu'en réponse à une mesure d'instruction, la société SNCF Réseau a indiqué que « *[l]a procédure du test d'équilibre intervenant avant les demandes de sillons pour la construction de l'horaire de service, les informations capacitaires disponibles avant cette échéance ne sont pas nécessairement stabilisées (ni pour les opérateurs en place, ni pour les nouveaux opérateurs ou plus généralement les nouvelles demandes)* ». Les informations capacitaires disponibles ne seront donc pas nécessairement représentatives de la réalité à venir alors que la phase de pré-construction est toujours en cours à date. Par ailleurs, la société SNCF Réseau a également indiqué qu'« *[i]l est difficile pour le gestionnaire d'infrastructure d'évaluer les incidences d'un nouveau service sur l'utilisation des capacités sans étude d'exploitation poussée* » mais qu'en l'état « *[d]e manière générale, SNCF Réseau n'identifie pas de difficulté majeure* ». Partant, l'Autorité considère qu'elle ne dispose pas d'élément l'incitant à émettre des réserves quant aux effets prévisibles de la mise en exploitation des nouveaux SFLO sur les performances ou la planification des services conventionnés.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** Le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire est accordé à la société SNCF Voyageurs pour l'exploitation du service n° SFLO 2021-016 entre Paris et Lyon et à la société Railcoop pour l'exploitation des services n° SFLO 2021-022 entre Strasbourg et Clermont-Ferrand, n° SFLO 2021-023 entre Saint-Étienne et Thionville, n° SFLO 2021-024 entre Grenoble et Thionville et n° SFLO 2021-026 entre Le Croisic et Bâle.
- Article 2** Une version non confidentielle de la présente décision sera notifiée à l'AOT Bourgogne-Franche-Comté, à la société SNCF Voyageurs, à la société Railcoop et au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 2 décembre 2021.

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

Le Président

Bernard Roman