

Décision n° 2021-064 du 2 décembre 2021

relative à des demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Normandie concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire notifiés par la société Railcoop sous les numéros SFLO 2021-017 (liaison Lille – Nantes), et SFLO 2021-025 (liaison Massy – Brest)

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

Saisie par l'autorité organisatrice de transport Normandie, le 21 juillet 2021, de demandes de test d'équilibre économique concernant les liaisons Lille – Nantes, Caen – Toulouse et Massy – Brest à la suite des notifications n° SFLO 2021-017, n° SFLO 2021-019 et n° SFLO 2021-025 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 la société Railcoop n° SFLO 2021-017, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Lille – Nantes ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-019, publiée sur le site de l'Autorité le 18 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Caen – Toulouse ;

Vu la notification de la société Railcoop n° SFLO 2021-025, publiée sur le site de l'Autorité le 23 juin 2021, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Massy – Brest ;

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 qui le souhaitent 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, tel que visé 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. Afin de réaliser ce test d'équilibre économique, l'Autorité utilise une méthode qui comporte jusqu'à cinq étapes décrites 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 des lignes directrices.

1.2. Procédure

6. La société Railcoop a notifié à l'Autorité son intention d'exploiter trois services ferroviaires de voyageurs librement organisés (ci-après « SFLO ») sur les liaisons Lille – Nantes, Massy – Brest, et Toulouse – Caen. Considérant que ces notifications concernaient bien de nouveaux services de transport ferroviaires de voyageurs au sens de l'article 3 du règlement d'exécution susvisé, l'Autorité a publié sur son site, le 18 juin 2021, le formulaire de notification complété n° SFLO 2021-019 (liaison Caen – Toulouse) puis, le 23 juin 2021, les formulaires de notification complétés n° SFLO 2021-017 (liaison Lille – Nantes) et n° SFLO 2021-025 (liaison Massy – Brest).
7. Par une demande de test d'équilibre économique dont l'Autorité a accusé réception le 21 juillet 2021, l'autorité organisatrice de transport (ci-après « AOT ») Normandie a saisi l'Autorité afin qu'elle mesure l'impact des nouveaux services envisagés par la société Railcoop sur la convention de service public de transport ferroviaire régional qu'elle a conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2020-2029.
8. Toutefois, s'agissant du SFLO envisagé entre Toulouse et Caen, dont le formulaire de notification a été publié le 18 juin 2021, la saisine de l'AOT Normandie est intervenue après l'expiration du délai de saisine d'un mois prévu à l'article 11 de la directive 2012/34/UE susvisée et à l'article 5 du règlement d'exécution susvisé. En application du second alinéa de l'article L. 2133-1 du code des transports, l'Autorité a informé la région Normandie le 2 août 2021 que cette saisine était irrecevable.
9. 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 Normandie, à la société SNCF Voyageurs (en qualité de signataire du contrat de service public de transport), à la société Railcoop et au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau.
10. L'Autorité a considéré qu'au 19 novembre 2021, 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 Normandie

2.1.1. Sur le service n° SFLO 2021-017 (liaison Lille – Nantes)

11. La date envisagée de mise en exploitation du service ferroviaire n° SFLO 2021-017 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
12. L'offre projetée aura une capacité de 356 sièges (unités multiples) par circulation par le biais de rames X72 500 rénovées. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare de Lille Flandres à 7h00 et 13h00 et des départs de la gare de Nantes à 7h00 et 13h00. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Douai, Arras, Amiens, Abancourt, Serqueux, Rouen Rive Droite, Lisieux,

Caen, Bayeux, Lison, Saint-Lô, Coutances, Avranches, Pontorson Mont-Saint-Michel, Dol de Bretagne, Rennes. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 9h16.

2.1.2. Sur le service n° SFLO 2021-025 (liaison Massy – Brest)

13. La date envisagée de mise en exploitation du service n° SFLO 2021-025 notifié par la société Railcoop est le 11 décembre 2022.
14. L'offre projetée aura une capacité de 356 sièges (unités multiples) par circulation par le biais de rames X72 500 rénovées. Elle consistera en 2 allers-retours quotidiens avec des départs de la gare de Massy-Palaiseau à 6h00 et 14h00 et des départs de la gare de Brest à 6h00 et 14h00. Pour chaque circulation, le nouveau SFLO de la société Railcoop prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Versailles Chantiers, Évreux-Normandie, Serquigny, Lisieux, Caen, Bayeux, Lison, Saint-Lô, Coutances, Avranches, Pontorson Mont Saint-Michel, Dol de Bretagne, Dinan, Lamballe, Saint-Brieuc, Guingamp, Plouaret-Trégor, Morlaix et Landivisiau. Le temps de trajet estimé pour chaque circulation est de 8h31.

2.2. Sur le contrat de service public signé entre l'AOT Normandie et SNCF Mobilités

15. Le contrat de service public, dont l'équilibre économique est susceptible d'être compromis par les services notifiés par la société Railcoop n° SFLO 2021-017 et n° SFLO 2021-025, a été conclu entre l'AOT Normandie et SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) pour une durée de 10 ans, à compter du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2029.
16. L'offre de transport ferroviaire prévue par le contrat est composée de 19 lignes ferroviaires. Certaines circulations relevant du contrat de service public sont en partie sous la responsabilité partagée entre l'AOT Normandie 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 Normandie.
17. Le contrat de service public comprend notamment l'exploitation, par SNCF Mobilités, des liaisons Coutances – Caen, Lison – Caen, Paris – Caen, Paris – Cherbourg, Lille – Rouen Rive Droite, Lisieux – Caen, Rouen – Caen, Caen – Rennes, Caen – Saint-Lô, Rouen – Amiens et Caen – Tours. L'analyse effectuée dans le cadre de la présente décision porte sur l'ensemble de ces liaisons.
18. L'annexe FI01 de la convention prévoit une contribution financière de l'AOT Normandie de [1 000 – 1 500] millions d'euros aux conditions économiques de l'année 2020 pour l'ensemble de la durée de la convention. Le niveau de recettes attendu est de [2 500 – 3 000] millions d'euros aux conditions économiques de l'année 2020 pour la même période. Les prévisions de trafic dans le cadre de la convention sont de [•••] millions de trains-kilomètres pour la durée de la convention.

3. ANALYSE DE L'AUTORITÉ

19. Dans le cadre de la présente décision, l'Autorité doit déterminer, sur la base des informations fournies par le requérant, si les services n° SFLO 2021-017 entre Lille et Nantes, et n° SFLO 2021-025 entre Massy et Brest sont de nature à compromettre l'équilibre économique du contrat de service public conclu par l'AOT Normandie.

20. Conformément aux articles 7 et 10 du règlement d'exécution (UE) 2018/1795, 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 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.
21. 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.
22. 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

23. 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

24. Le contrat de service public 2020-2029 transmis par l'AOT Normandie prévoit l'exploitation de services couvrant plusieurs trajets potentiellement substituables à des portions du trajet des services n° SFLO 2021-017 entre Lille et Nantes et n° SFLO 2021-025 entre Massy et Brest.
25. Dans sa saisine, l'AOT Normandie a communiqué la liste des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs qu'elle estime être en concurrence avec les nouveaux SFLO. Cette liste est détaillée dans le cadre de la présente décision.

3.1.2. Appréciation de l'Autorité

26. L'Autorité constate que le contrat de service public conclu entre l'AOT Normandie et l'établissement SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) comprend plusieurs services couvrant le même trajet ou un itinéraire de substitution aux services n° SFLO 2021-017 et n° SFLO 2021-025 notifiés par la société Railcoop.

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

27. 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 pris dans son ensemble et sur la totalité de sa durée.

3.2.1. Éléments transmis par le saisissant

28. Dans le cadre de la saisine initiale dont l'Autorité a accusé réception le 21 juillet 2021, l'AOT Normandie a adressé une note concernant l'évaluation motivée de l'atteinte portée à ses services conventionnés par les SFLO envisagés par la société Railcoop sur chacune des liaisons concernées.
29. Les analyses menées initialement par l'AOT ont consisté à réaliser une estimation de l'incidence financière sur la base des données de la seule année 2019 et en supposant que l'intégralité des voyageurs empruntant les lignes conventionnées en concurrence avec le SFLO se reporteront vers les nouveaux services Railcoop.
30. Par la suite, en réponse aux mesures d'instructions, l'AOT Normandie a communiqué à l'Autorité une estimation de l'incidence financière pour le contrat de service public en général et pour l'ensemble de sa durée.

3.2.2. Appréciation de l'Autorité

31. 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* ».
32. Si 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 concerné et non au contrat de service public en général, l'Autorité constate que le périmètre de l'estimation de l'incidence financière retenu par le requérant dans le cadre des réponses aux mesures d'instruction est conforme aux dispositions du règlement.

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

33. L'étape n°3 du test d'équilibre économique implique la réalisation d'une analyse de la substituabilité entre les services conventionnés et les SFLO envisagés. Cette analyse a pour objectif d'estimer le report de voyageurs des premiers vers les seconds.
34. 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 le SFLO

35. L'AOT Normandie établit l'assiette des circulations sur laquelle porte son analyse de la substituabilité en fonction des horaires de circulation. Elle segmente les trains de l'offre conventionnée en deux catégories :
- les trains dits « *en concurrence frontale* » pour lesquels les horaires de passage des trains du service conventionné sont compris dans une fourchette de 2 à 7 minutes autour des horaires de passage en gare des trains envisagés par la société Railcoop. La présence de trains en concurrence dite « *frontale* » nécessitera, selon la région, des arbitrages sur l'attribution des sillons et posera la question du maintien de certaines circulations TER ;
 - l'« *offre alternative* » pour laquelle les horaires de passage des trains du service conventionné sont compris dans une fourchette de 10 à 20 minutes autour des horaires de passage en gare des trains envisagés par la société Railcoop. Selon la région, l'offre dite « *alternative* » s'apparente à une concurrence moins directe que la concurrence dite « *frontale* » dans la mesure où les horaires proposés sont un peu plus espacés, pouvant davantage s'apparenter à une offre complémentaire.
36. Malgré cette distinction, la région estime qu'il est peu probable que l'« *offre alternative* » s'accompagne d'une fréquentation supplémentaire sur les liaisons intrarégionales mais générera surtout un lissage de la répartition de la fréquentation existante et entraînera de fait un report de voyageurs des trains normands vers l'offre SFLO. L'AOT Normandie estime que les trains « *en concurrence frontale* » et correspondant à l'« *offre alternative* » (donc tous les trains ayant des horaires compris dans une fourchette de plus ou moins 20 minutes autour des horaires des trains Railcoop) sont sujets à une concurrence directe du SFLO. Ainsi, la distinction opérée entre les trains dits en « *concurrence frontale* » et l'offre dite « *alternative* » n'entraîne pas de traitement spécifique dans l'évaluation du report de voyageurs.
37. À partir de ces critères, les liaisons pour lesquelles les services conventionnés et les nouveaux SFLO sont substituables ont été mentionnées lors de la saisine pour demande de test d'équilibre économique de la part de l'AOT Normandie.
- **Substituabilité avec le service n° SFLO 2021-017, entre Lille et Nantes, notifié par la société Railcoop**
38. Dans le sens Lille – Nantes, l'offre de la société Railcoop est considérée par l'AOT Normandie comme étant en concurrence frontale avec les trains conventionnés suivants :
- Nomad 848900 sur la liaison Lille – Rouen (écart de 7 minutes entre les deux circulations) ;
 - Nomad 852341 sur la liaison Lisieux – Caen (écart de 7 minutes entre les deux circulations) ;

- Nomad 852820 sur la liaison Caen – Rennes (entre 19 et 22 minutes d'écart entre les deux circulations) ;
- Nomad 852351 sur la liaison Lisieux – Caen (écart de 3 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 852741 sur la liaison Caen – Saint-Lô (écart de 11 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 853433 sur la liaison Caen – Coutances (écart de 22 minutes entre les deux circulations).

De même, le train de la société Railcoop vient concurrencer le car Nomad 36851 sur la liaison Rouen – Caen en proposant une offre alternative 26 minutes avant le départ du car.

39. Dans le sens Nantes – Lille, l'offre de la société Railcoop est considérée par l'AOT Normandie comme étant en concurrence frontale avec les trains conventionnés suivants :

- Nomad 852620 sur la liaison Coutances – Caen (écart de 6 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 3306 sur la liaison Lison – Caen (écart de 9 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 852632 sur la liaison Coutances – Caen (écart de 2 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 848960 sur la liaison Rouen – Amiens (écart de 15 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 3316 sur la liaison Lison – Caen (écart de 9 minutes entre les deux circulations).

• Substituabilité avec le service n° SFLO 2021-025, entre Massy et Brest, notifié par la société Railcoop

40. Dans le sens Brest – Massy, l'offre de Railcoop est considérée par l'AOT Normandie comme étant en concurrence frontale avec les trains conventionnés suivant :

- Nomad 852620 sur la liaison Coutances – Caen (écart de 6 minutes entre les deux circulations et arrivée simultanée en gare de Caen) ;
- Nomad 3306 sur la liaison Lison – Caen (écart de 9 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 852663 sur la liaison Coutances – Caen (écart de 1 minute entre les deux circulations).

41. Dans le sens Massy – Brest, l'offre de Railcoop est considérée par l'AOT Normandie comme étant en concurrence frontale avec les trains du service conventionné :

- Nomad 3351 sur la liaison Paris – Caen (écart de 15 minutes entre les deux circulations) ;
- Nomad 3301 sur la liaison Paris – Cherbourg (écart de 12 minutes entre les deux circulations) ;

- Nomad 3315 sur la liaison Paris – Cherbourg (écart de 12 minutes entre les deux circulations).

b. Estimation du report de voyageurs

42. Sur la base de cette assiette de trafic limitée aux seuls trains en concurrence directe avec les SFLO et sur la base des données de fréquentation des trains conventionnés, l'AOT Normandie estime un report calculé sur la base d'une hypothèse d'un report intégral des voyageurs des services conventionnés vers les nouveaux SFLO, que ce soit pour les trains dits « *en concurrence frontale* » ou correspondant à une « *offre alternative* ». Ainsi, comme indiqué par l'AOT dans sa réponse aux mesures d'instruction, « *il est considéré que chaque SLO se substitue totalement au service Nomad train et engrange ainsi 100 % de ses recettes* ».
43. En raison d'un manque de données antérieures à l'année 2020, l'AOT Normandie a également indiqué ne pas pouvoir dissocier les voyageurs occasionnels et abonnés aux fins de l'estimation du report de voyageurs.

3.3.2. Appréciation de l'Autorité

44. L'Autorité considère que l'hypothèse de l'AOT Normandie selon laquelle l'intégralité des voyageurs se reporterait sur les services fournis par le SFLO apparaît particulièrement forte puisqu'elle induit que les trains conventionnés n'auraient plus de voyageurs à la suite de l'arrivée du nouvel entrant. L'Autorité note également que cette hypothèse n'est pas motivée. L'Autorité poursuit néanmoins l'instruction des éléments apportés par l'AOT sans prendre, à ce stade, de position sur le bien-fondé de cette hypothèse.

3.4. Évaluation chiffrée du risque d'incidence financière

45. 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.
46. 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 premier lieu 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

47. Afin d'estimer le montant de l'incidence financière nette, l'AOT Normandie fonde son analyse sur l'hypothèse d'un report intégral des voyageurs vers les SFLO, tel que cela a été exposé précédemment.
48. En réponse aux mesures d'instruction, le requérant a transmis des éléments permettant d'évaluer l'incidence financière provoquée par les nouveaux SFLO et de rapporter celle-ci à la somme des contributions financières liées à l'intégralité du contrat de service public.
49. À partir d'une estimation de l'incidence financière pour l'année 2019, l'AOT Normandie suppose que celle-ci progresserait de +2 % entre 2019 et 2020 puis, entre 2021 et 2029, au même rythme que les recettes directes issues de la trajectoire financière prévue dans le cadre de la convention de service public 2020-2029. Les estimations étant exprimées en euros 2020, le taux d'actualisation retenu est de 2 % par an. Pour justifier ce taux, l'AOT a indiqué en réponse aux mesures d'instruction que « [d]ans le contexte actuel, les prévisions d'inflation restent [...] complexes. Un taux d'actualisation arrondi à 2 % a donc été proposé ». Les pertes de recettes sont ainsi estimées pour chaque ligne considérée.

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)	Part des pertes de recettes dans la somme des contributions financières de l'AOT sur l'intégralité de la durée du contrat de service public
Lille – Nantes	[...] €	0,62%
Brest – Massy	[...] €	0,37%
Total	[...] €	0,99%

50. Ainsi, au global, l'incidence financière des deux nouveaux SFLO en cause représenterait, selon les estimations du requérant, 0,99% du total des contributions financières de l'AOT Normandie sur la totalité de la durée du contrat de service public.

3.4.2. Appréciation de l'Autorité

51. L'Autorité constate que les éléments transmis par l'AOT Normandie en réponse aux mesures d'instruction permettent d'effectuer une estimation de l'incidence financière des nouveaux SFLO en cause sur le contrat de service public en général et pour l'ensemble de sa durée.
52. Il résulte de l'ensemble des éléments précités qu'en dépit des hypothèses de report intégral de voyageurs retenues par l'AOT Normandie, l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche ne saurait être qualifiée de considérable au sens de l'article 10 du règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission susvisé. Les éléments fournis par la société

SNCF Voyageurs en réponse à la mesure d'instruction que lui a adressée l'Autorité quant à l'estimation de cette incidence financière ne sont pas de nature à modifier cette appréciation.

53. L'Autorité considère en conséquence qu'il n'y a pas lieu de poursuivre son analyse s'agissant de l'approche complète des déterminants de l'incidence financière (points 60 à 67 des lignes directrices)
54. Par ailleurs, dès lors que, compte tenu de l'hypothèse forte 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. Celles-ci doivent être considérées comme étant propres à l'AOT.
55. 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 bénéfices pour les usagers liés à l'introduction du nouveau SFLO (points 73 à 75 des lignes directrices).
56. 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 de l'horaire 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.

DÉCIDE

Article 1^{er} Le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire est accordé à la société Railcoop pour l'exploitation des services n° SFLO 2021-017 entre Lille et Nantes et n° SFLO 2021-025 entre Massy et Brest.

Article 2 Une version non confidentielle de la présente décision sera notifiée à l'AOT Normandie, à 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