

## **Avis n° 2023-008 du 9 février 2023**

**relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026**

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 règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ;

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

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions de la société SNCF Réseau ;

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

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

Vu l'avis n° 2018-045 du 22 juin 2018 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

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 ;

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 (nouvelle saisine du 5 juin 2020) ;

Vu les décisions du Conseil d'État du 27 novembre 2020, *SNCF Réseau et Île-de-France Mobilités*, n° 431748 et n° 434544 ;

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 l'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) ;

Vu l'avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État, le 6 avril 2022, pour la période 2021-2030 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2024 - version 2 du 9 décembre 2022 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 21 décembre 2022 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 2023 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

## SOMMAIRE

### 1 CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX PRESTATIONS MINIMALES ET PORTÉE DE L'AVIS DE L'AUTORITÉ EN LA MATIÈRE..... 7

- 1.1 Le gestionnaire d'infrastructure est tenu de fournir de manière équitable, non discriminatoire et transparente l'ensemble des prestations minimales..... 7
- 1.2 Les redevances relatives aux prestations minimales doivent être établies dans le respect des principes de tarification prévus par le droit applicable..... 8
  - 1.2.1 Les entreprises ferroviaires doivent, *a minima*, s'acquitter du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire 8
  - 1.2.2 Lorsque le marché s'y prête, le gestionnaire d'infrastructure peut percevoir des majorations afin de procéder au recouvrement total de ses coûts 9
- 1.3 L'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national..... 10

### 2 OUTRE UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, LA SAISINE DE SNCF RÉSEAU S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UN RATTRAPAGE DU COÛT COMPLET DECIDÉ PAR L'ÉTAT ..... 12

- 2.1 La proposition tarifaire de SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 est guidée par un objectif de couverture des coûts complets de l'infrastructure ferroviaire, dans un contexte où le niveau d'inflation contraint son équation économique et financière..... 12
  - 2.1.1 La proposition tarifaire de SNCF Réseau est cohérente avec les objectifs du contrat de performance 2021-2030 13
  - 2.1.2 Le cycle de tarification 2024-2026 s'inscrit dans un contexte inflationniste dont l'ampleur et les effets sont encore incertains 13
  - 2.1.3 L'objectif d'assurer la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure par les redevances d'utilisation de l'infrastructure nécessite un travail fin sur la structure des péages pour en assurer la soutenabilité 13
- 2.2 Le projet tarifaire proposé suit les recommandations de l'Autorité dans ses avis précédents et les engagements de SNCF Réseau formulés au cours du cycle 2021-2023 ..... 16
  - 2.2.1 L'Autorité avait appelé à la poursuite de l'amélioration de la méthode d'estimation du coût directement imputable pour le cycle 2024-2026 16
  - 2.2.2 L'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de faire évoluer la segmentation des services librement organisés de transport de voyageurs pour représenter davantage le potentiel du marché aval 17
  - 2.2.3 L'Autorité avait également demandé à SNCF Réseau de faire reposer la segmentation des majorations applicables aux activités conventionnées sur une approche plus économique 17
  - 2.2.4 Des améliorations étaient attendues par l'Autorité concernant le calcul des coûts complets et de leur allocation aux différentes activités 17

2.3	La proposition de SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 est profondément remaniée par rapport à l'offre tarifaire 2021-2023, tant en matière de structure que de niveau .....	18
2.3.1	SNCF Réseau propose de faire évoluer le niveau global des péages en fonction de trois facteurs : (i) les prévisions d'inflation, (ii) une accélération de la couverture du coût complet en termes réels, (iii) la régularisation des écarts d'inflation du cycle 2024-2026, le cas échéant	19
2.3.2	SNCF Réseau a mis à jour le coût directement imputable en s'appuyant sur une nouvelle collecte de données, une nouvelle méthode d'estimation et une nouvelle trajectoire d'indexation	19
a.	La mise à jour des estimations du coût directement imputable pour la période 2024-2026 repose sur une nouvelle collecte de données	19
b.	SNCF Réseau a adapté ses méthodologies d'estimation économétrique des coûts d'entretien et de renouvellement à la nouvelle collecte de données	20
c.	SNCF Réseau a fait évoluer la trajectoire d'indexation du coût directement imputable	20
2.3.3	La structure des majorations tarifaires des services de transport de voyageurs a significativement évolué	20
a.	Pour les services librement organisés, SNCF Réseau propose une mise à jour de la segmentation de la redevance de marché	20
b.	Pour les activités conventionnées, SNCF Réseau propose la mise en place d'une tarification binomiale qui a pour effet de forfaitiser la redevance de marché qui évoluait auparavant de manière linéaire avec le trafic	21
c.	Pour les activités conventionnées, SNCF Réseau propose une répartition de la redevance d'accès pour chaque autorité organisatrice de transport	23
2.3.4	SNCF Réseau ne propose pas de nouvelle redevance particulière pour le cycle tarifaire 2024-2026 et propose d'indexer les redevances particulières comme le reste des redevances	24
2.3.5	SNCF Réseau fait évoluer certains seuils pour la facturation des redevances relatives aux prestations de service des systèmes d'information	24

### **3 ANALYSE DE L'AUTORITÉ SUR LE PROJET TARIFAIRE DE SNCF RÉSEAU POUR LE CYCLE TARIFAIRE 2024-2026 ..... 25**

3.1	Dans le contexte spécifique de ce cycle, l'office de l'Autorité se concentre sur deux objectifs : le non-dépassement du coût complet de l'infrastructure par le produit des redevances et la pertinence des signaux économiques envoyés par les péages .....	25
3.2	L'Autorité s'est avant tout assurée que les redevances ne dépassent pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire, au global et pour chaque service conventionné.....	25
3.2.1	Le coût complet de gestion de l'infrastructure ferroviaire devrait encore demeurer inférieur au montant des redevances à la fin du cycle tarifaire 2024-2026	25

3.2.2	Les redevances des activités de transport conventionnées demeurent inférieures aux coûts complets qui leur sont imputables	27
3.2.3	Pour le cycle tarifaire 2024-2026, l'Autorité ne s'oppose pas à l'indexation des tarifs sur le taux d'inflation, dès lors que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire	29
3.3	La mise à jour de l'estimation du coût directement imputable est jugée pertinente avec des données collectées plus fiables et une méthodologie adaptée .....	30
3.3.1	L'amélioration de la méthodologie du coût directement imputable répond aux recommandations formulées par l'Autorité dans ses avis précédents	30
3.3.2	L'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre les travaux d'amélioration de l'estimation du coût directement imputable en vue du cycle de tarification pluriannuelle 2027-2029	31
3.4	S'agissant des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs, l'analyse de l'Autorité conduit à valider le projet de mise à jour de la redevance de marché.....	32
3.4.1	La nouvelle structure de la redevance de marché applicable aux services librement organisés est un compromis acceptable entre une segmentation reflétant mieux la capacité contributive du marché aval et un souci de simplicité de la grille tarifaire	33
a.	L'évolution de la segmentation apporte une simplification bienvenue	33
b.	L'évolution de la modulation tarifaire renforce la pertinence de la structure tarifaire, malgré une perte de lisibilité liée à l'augmentation du nombre de barèmes figurant dans le DRR	33
3.4.2	L'analyse de la capacité d'absorption, par le marché aval, de la hausse du niveau des redevances, pour chaque segment de marché, atteste de la soutenabilité des redevances pour le cycle 2024-2026	35
3.4.3	Si la proposition de SNCF Réseau marque un progrès notable, les travaux devront être poursuivis afin d'améliorer la prise en compte de la capacité contributive dans la structure de la redevance de marché	36
3.5	Pour les services conventionnés, la forfaitisation de la redevance de marché apparaît adaptée à la structure de marché et répond à l'exigence de soutenabilité propre à ces services .....	37
3.5.1	Les services conventionnés, caractérisés par une prise en charge de la redevance de marché par les autorités organisatrices, nécessitent une analyse économique spécifique	37
3.5.2	La nouvelle redevance de marché proposée par SNCF Réseau pour les services conventionnés s'inspire des enseignements de la théorie économique	37

3.5.3	La structure tarifaire binomiale des redevances d'utilisation de l'infrastructure permet de garantir le respect des critères de légalité des majorations tarifaires	39
a.	La structure tarifaire permet de répondre aux objectifs de tarification prévus par les textes	39
b.	La structure tarifaire permet de répondre aux conditions de légalité communes à toutes les majorations tarifaires	39
c.	Le forfait respecte la condition de soutenabilité telle qu'appréciée de manière spécifique pour les services conventionnés	40
d.	Au surplus, les redevances des services conventionnés pour le cycle 2024-2026 ne conduisent pas à une baisse des circulations estimées par les autorités organisatrices	44
e.	En conclusion, l'Autorité considère que le critère de soutenabilité de la redevance de marché applicable aux services conventionnés est satisfait pour le cycle tarifaire 2024-2026	45
3.5.4	Toutefois, les volumes prévisionnels de circulations de certaines autorités organisatrices de transport ont fait l'objet de retraitements par SNCF Réseau, sans consultation suffisante des autorités concernées	45
3.5.5	Pour les services conventionnés, la nouvelle répartition de la redevance d'accès n'appelle pas d'observation de la part de l'Autorité	48
3.6	Les redevances particulières n'ont pas fait l'objet de changements par rapport au DRR 2023, mais leur indexation nécessite d'être justifiée	48
3.6.1	L'indexation des redevances particulières n'apparaît pas justifiée	48
3.6.2	Dans le cas spécifique de la redevance « liée au projet LGV + Paris-Lyon » visée au point 2.5.6 de l'annexe 5.1.1, l'Autorité relève que les hypothèses de trafic qui la sous-tendent sont fondées	49
3.7	Les redevances relatives aux prestations de service des systèmes d'information devront faire l'objet d'une refonte importante d'ici le prochain cycle tarifaire	50
3.7.1	La frontière entre prestations minimales et prestations connexes, acceptable pour ce cycle, devra à l'avenir être redéfinie	50
3.7.2	Les tarifs des prestations connexes du système d'information ne dépassent pas les coûts prévisionnels de la prestation	50
3.7.3	En conclusion, une refonte importante des prestations du système d'information est attendue pour le prochain cycle	51
	<b>ÉMET L'AVIS SUIVANT</b>	<b>52</b>
	<b>ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ POUR LE CYCLE 2027-2029</b>	<b>54</b>
	<b>ANNEXE 2 : PRINCIPES DE TARIFICATION OPTIMAUX POUR L'INFRASTRUCTURE D'APRÈS LA THÉORIE ÉCONOMIQUE</b>	<b>57</b>

## 1 CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX PRESTATIONS MINIMALES ET PORTÉE DE L'AVIS DE L'AUTORITÉ EN LA MATIÈRE

1. SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2022, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – Version 2 du 9 décembre 2022 » (ci-après « DRR 2024 »).
2. Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports, de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 et de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisés, détermine notamment les redevances établies sous la responsabilité de SNCF Réseau relatives aux prestations minimales.
3. Conformément à l'article L. 2111-25 du code des transports, le DRR 2024 fixe les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour l'horaire de service 2024 ainsi que les modalités d'évolution des redevances sur une période de trois ans, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026.

### 1.1 Le gestionnaire d'infrastructure est tenu de fournir de manière équitable, non discriminatoire et transparente l'ensemble des prestations minimales

4. En application de l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 transposant l'article 13 paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE renvoyant à son annexe II.1, le gestionnaire d'infrastructure doit fournir « de manière équitable, non discriminatoire et transparente » aux entreprises ferroviaires l'ensemble des prestations minimales suivantes :
  - le traitement des « demandes de capacités de l'infrastructure » ;
  - « le droit d'utiliser les capacités » attribuées ;
  - « l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris des branchements et aiguilles du réseau »<sup>1</sup> ;
  - « la gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation et la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains » ; et
  - « toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités » ont été attribuées.
5. Le cas échéant, le gestionnaire d'infrastructure fournit également « l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction ainsi que la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains ».

---

<sup>1</sup> La Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») a par ailleurs relevé dans un arrêt du 10 juillet 2019, aff. C210/18 que « l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire » mentionnée au point 1, sous c) de l'annexe II de la directive 2012/34/UE inclut les quais à voyageurs.

## 1.2 Les redevances relatives aux prestations minimales doivent être établies dans le respect des principes de tarification prévus par le droit applicable

6. En application de l'article L. 2111-25 du code des transports, « *le calcul des redevances d'infrastructure [...] tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire [...]* ».
7. Le cadre juridique prévoit que la tarification des prestations minimales correspond au coût directement imputable (1.2.1.) auquel peuvent s'ajouter, si le marché s'y prête, des majorations (1.2.2.) ainsi que, le cas échéant, d'autres redevances spécifiques (1.2.3.).

### 1.2.1 Les entreprises ferroviaires doivent, a minima, s'acquitter du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire

8. L'article 30 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 31 de la directive 2012/34/UE, dispose que les redevances d'utilisation de l'infrastructure perçues pour les prestations minimales sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire. Le considérant 12 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 susvisé précise que « *selon un principe économique bien établi, les redevances d'utilisation de l'infrastructure basées sur les coûts marginaux garantissent que les capacités de l'infrastructure seront utilisées de manière optimale* ».
9. Le « *coût directement imputable* » ou « *coût direct* »<sup>2</sup> correspond aux coûts qui découlent de l'utilisation de l'infrastructure et qui n'auraient pas existé sans circulation ferroviaire. Ainsi, le considérant 8 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 susvisé précise que « *le gestionnaire d'infrastructure ne devrait être autorisé à intégrer dans le calcul de ses coûts directs que les coûts pour lesquels il peut démontrer objectivement et rigoureusement qu'ils résultent directement de l'exploitation du service ferroviaire. Par exemple, l'usure des signaux au sol et des postes d'aiguillage ne varie pas en fonction du trafic et, par conséquent, ne devrait pas être prise en compte pour le calcul d'une redevance fondée sur les coûts directs. En revanche, certains éléments, tels que les appareils de voie, subiront une usure du fait de l'exploitation du service ferroviaire et, par conséquent, devraient être partiellement soumis à une redevance fondée sur les coûts directs* ».
10. Concrètement, l'article 5 du même règlement d'exécution (UE) 2015/909 susvisé dispose que « *le gestionnaire d'infrastructure calcule les coûts directs unitaires moyens pour l'ensemble du réseau en divisant les coûts directs à l'échelle du réseau par le nombre total de véhicules-km, de trains-km ou de tonnes brutes-km prévu ou effectivement assuré* ».

---

<sup>2</sup> L'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 dispose qu'« [...] on entend par [...] « *coût direct* », le *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ».



11. En France, les redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national, ci-après « péages », assises sur le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire comprennent :
- la redevance de circulation (RC), couvrant le coût directement imputable d'entretien, d'exploitation et de renouvellement du réseau lié aux circulations ferroviaires (hors installations électriques) ;
  - la redevance de circulation électrique (RCE), couvrant le coût directement imputable d'entretien et de renouvellement des installations électriques lié aux circulations ferroviaires utilisant la traction électrique ;
  - la redevance pour le transport et la distribution de l'énergie de traction dans sa composante A (RCTE-A), qui vise à couvrir le coût directement imputable à la compensation des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains utilisant la traction électrique<sup>3</sup>.

### **1.2.2 Lorsque le marché s'y prête, le gestionnaire d'infrastructure peut percevoir des majorations afin de procéder au recouvrement total de ses coûts**

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 [...]. / En vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, le niveau des redevances ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».
13. L'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 32 de la directive 2012/34/UE, prévoit que le gestionnaire d'infrastructure peut, « *afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par lui et si le marché s'y prête, percevoir des majorations des redevances d'infrastructure* ».
14. Pour cela, le gestionnaire d'infrastructure définit au minimum trois segments de marché : « *services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers* ». Par ailleurs, il « *peut procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés* ».
15. Toujours en application de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, les majorations sont « *calculées sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification du gestionnaire d'infrastructure respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. / La perception de majorations des redevances n'exclut pas l'utilisation de l'infrastructure par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».

---

<sup>3</sup> Le niveau de la RCTE composante A n'est pas encore connu pour l'horaire de service 2024 et les suivants. Le projet de niveau de la RCTE composante A pour l'horaire de service 2023 a été publié le 9 décembre 2022 par SNCF Réseau et fait l'objet d'un avis conforme distinct de l'Autorité.

16. Par ailleurs, tirant les conséquences des spécificités des services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, tenant en particulier « à l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation », le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports complète le cadre d'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés en distinguant deux conditions cumulatives selon lesquelles « le montant total des redevances à la charge de ces services [...] [ne doit pas excéder] la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable » et « l'équilibre économique des entreprises ferroviaires [...] [doit être] respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient ».
17. Les majorations tarifaires permettant de concourir à la couverture des coûts de gestion de l'infrastructure du réseau ferré national au-delà du coût directement imputable comprennent :
- la redevance de marché (RM), applicable aux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs<sup>4</sup> ;
  - la redevance de marché (RM) applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs<sup>5</sup> ;
  - la redevance d'accès (RA), applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs<sup>6</sup>.
18. En outre, des majorations tarifaires permettant d'assurer la couverture des coûts de long terme de projets futurs d'investissements peuvent être prévues, sur le fondement des dispositions de l'article 32 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant les dispositions du paragraphe 3 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE<sup>7</sup>. Il s'agit, dans le DRR publié par SNCF Réseau, des redevances dites « redevances particulières ».

### **1.3 L'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national**

19. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet un avis conforme sur les redevances d'utilisation de l'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard :
- « 1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus notamment, dans le cas de SNCF Réseau, 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 » ; et
- « 3° Des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'État et SNCF Réseau ».
20. Le caractère exécutoire des redevances est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, qui est rendu dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau, en vertu de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

<sup>4</sup> Article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

<sup>5</sup> Article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

<sup>6</sup> Article 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

<sup>7</sup> « Pour des projets futurs d'investissement spécifiques ou des projets d'investissement spécifiques qui ont été achevés après 1988, le gestionnaire d'infrastructure peut fixer ou maintenir des redevances plus élevées fondées sur le coût à long terme de tels projets, pour autant qu'il s'agisse de projets améliorant le rendement ou la rentabilité et qui, dans le cas contraire, ne pourraient pas ou n'auraient pas pu être mis en œuvre. De tels arrangements en matière de tarification peuvent également comporter des accords, notamment entre le gestionnaire d'infrastructure et des candidats, sur le partage des risques liés à de nouveaux investissements ».

21. En cas d'avis défavorable de l'Autorité, SNCF Réseau est tenu de lui soumettre un nouveau projet de tarification dans un délai de trois mois, en application du IV de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.
22. En l'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service concerné, SNCF Réseau détermine et publie la tarification applicable sur la base de la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable, en tenant compte, le cas échéant, de l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation au cours de l'année suivant l'horaire de service de cette dernière tarification. La tarification déterminée dans ces conditions ne s'applique que pour la durée d'un seul horaire de service, en application du V de l'article L. 2133-5 du code des transports.

## 2 OUTRE UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, LA SAISINE DE SNCF RÉSEAU S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UN RATTRAPAGE DU COÛT COMPLET DECIDÉ PAR L'ÉTAT

2.1 La proposition tarifaire de SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 est guidée par un objectif de couverture des coûts complets de l'infrastructure ferroviaire, dans un contexte où le niveau d'inflation contraint son équation économique et financière

23. La proposition tarifaire de SNCF Réseau lui permet d'envisager les revenus suivants pour l'horaire de service 2024 :

Objet	Redevance en millions d'euros prévues au titre de l'horaire de service 2024	Services librement organisés de transport de voyageurs	Services conventionnés de transport de voyageurs	Services de transport de fret
Niveau global des péages	Total des prestations minimales	2587	4 288	286
Couverture des coûts directement imputables	Redevance de circulation	269	674	272
	Redevance de circulation électrique	38	63	14
Majorations tarifaires	Redevance de marché	2 281	1 109	
	Redevance d'accès		2 443	
<p>■ Montants estimés à partir des barèmes présentés dans le DRR 2024 et des projections de trafic de SNCF Réseau</p> <p>■ Montants forfaitaires directement présentés dans le DRR 2024</p>				

Figure 1 Montants<sup>8</sup> pour chaque redevance des prestations minimales pour l'horaire de service 2024 (en millions d'euros aux conditions économiques de 2024)

<sup>8</sup> Source : réponse de SNCF Réseau à la question n°4 de la mesure d'instruction envoyée par l'Autorité le 16 décembre 2022.

### **2.1.1 La proposition tarifaire de SNCF Réseau est cohérente avec les objectifs du contrat de performance 2021-2030**

24. Préalablement au cycle 2024-2026, l'État et le gestionnaire d'infrastructure sont convenus en signant, le 6 avril 2022, le contrat de performance pour la période 2021-2030 (ci-après, « le contrat ») d'améliorer l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure, tant en matière d'équilibre financier – en particulier en améliorant le flux de trésorerie libre – que de couverture du coût complet<sup>9</sup>.
25. En ce qui concerne le flux de trésorerie libre, le retour à l'équilibre de SNCF Réseau est prévu dans le contrat pour 2024. Le contrat prévoit ainsi que le niveau de trésorerie disponible suit une évolution dynamique tout au long de la période 2021-2030, passant de - 1,36 milliard d'euros en 2021 à + 1,39 milliards d'euros en 2030, avec un solde positif s'établissant à 70 millions d'euros à compter de 2024.
26. Le contrat vise également une amélioration de la couverture du coût complet. Conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports, le contrat comprend une « *chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement* ». À cet effet, il propose une détermination du coût complet fondée sur l'ensemble des charges de SNCF Réseau, y compris l'amortissement des investissements (nets des subventions reçues) et une juste rémunération des capitaux investis sous la forme d'un coût moyen pondéré du capital. Le contrat prévoit que la couverture du coût complet par les ressources de SNCF Réseau s'améliore, passant de 75 % en 2021 à 86 % en 2030.

### **2.1.2 Le cycle de tarification 2024-2026 s'inscrit dans un contexte inflationniste dont l'ampleur et les effets sont encore incertains**

27. Le cycle de tarification 2024-2026 s'inscrit dans un contexte inflationniste, en rupture avec la tendance de la décennie précédente. En effet, entre 2012 et 2021, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) était demeuré relativement stable et toujours inférieur à 2 %. En 2022, l'IPCH a subi une accélération, portée en particulier par une hausse brusque et importante des prix de l'électricité<sup>10</sup>. La Banque de France estimait en décembre 2022 l'IPCH à 6 % pour l'année 2022. Les projections actuelles de la Banque de France de décembre 2022 prévoient un maintien de l'inflation à 6 % en 2023, puis une décélération progressive de l'inflation avec un IPCH de 2,5 %<sup>11</sup> en 2024 et 2,1 % en 2025.
28. L'ampleur et les effets de ce nouveau contexte économique pour le secteur ferroviaire pour la période 2024-2026 sont encore inconnus. Ainsi, en septembre 2022, la Banque de France a-t-elle publié une fourchette de prévision d'inflation pour l'année 2023 et la note explicative associée met en exergue les difficultés d'estimation en soulignant que « *la projection est entourée d'incertitudes très larges liées à l'évolution de la guerre russe en Ukraine. Les aléas portent à la fois sur les quantités et les prix d'approvisionnement en gaz, ainsi que sur l'ampleur et la durée des mesures gouvernementales de protection des ménages et des entreprises* ». De ces incertitudes résultent des difficultés d'anticipation des coûts du cycle de tarification 2024-2026.

### **2.1.3 L'objectif d'assurer la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure par les redevances d'utilisation de l'infrastructure nécessite un travail fin sur la structure des péages pour en assurer la soutenabilité**

29. Le système de tarification des prestations minimales, tel que prévu par la directive 2012/34/UE, répond à plusieurs objectifs. Il doit en particulier permettre au gestionnaire de l'infrastructure, sous le contrôle des États membres qui y veillent, de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire « *une utilisation effective et optimale* »<sup>12</sup>.

30. Pour ce faire, et comme indiqué aux points 8 et suivants du présent avis, le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE pose le principe d'une tarification de l'utilisation de l'infrastructure au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, tarification qui, toutefois, ne permet pas d'assurer la couverture des coûts fixes de l'infrastructure supportés par le gestionnaire d'infrastructure<sup>13</sup>.
31. Dès lors, deux possibilités sont offertes aux États-membres pour assurer la couverture des coûts fixes, au-delà du coût directement imputable, qui représentent près de 90 % du coût complet de gestion de l'infrastructure, et ainsi permettre l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure<sup>14</sup> :
- d'une part, et par exception au principe de la tarification au coût directement imputable, la directive 2012/34/UE prévoit qu'un État-membre peut, « si le marché s'y prête », instaurer des majorations tarifaires « afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure »<sup>15</sup> ; et
  - d'autre part, le financement de l'infrastructure peut être complété par des concours et subventions publics.
32. Il en résulte que les termes de l'équilibre du financement de l'infrastructure, entre financement public et produit des redevances versées par les utilisateurs de l'infrastructure, relèvent du choix des États.
33. S'agissant des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs, la France a fait le choix de faire peser une très large part de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure ferroviaire sur ses utilisateurs. À l'inverse, douze États membres<sup>16</sup> ont fait le choix de ne faire supporter aucune majoration aux entreprises ferroviaires. Dans les autres pays européens qui ont instauré des majorations tarifaires, la part relative des concours publics à la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure est plus élevée qu'en France.

---

<sup>9</sup> En vertu de l'article L. 2111-10 du code des transports, le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau détermine « [l]a chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ». S'agissant de la couverture du coût complet de SNCF Réseau, il convient par ailleurs de préciser que l'article L. 2111-25 du code des transports dispose que « [t]ant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise ».

<sup>10</sup> « Si la majorité des entreprises (65 % dans l'industrie, 31 % dans les services) déclarent avoir l'intention de répercuter au moins une partie de la hausse des prix énergétiques sur leurs propres prix de vente, une part non négligeable anticipent une diminution de leurs marges, et une part plus faible (8 % dans l'industrie, 3 % dans les services) prévoient de réduire leur activité dans ce contexte. » ([INSEE, Les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie : des situations et des réactions contrastées, 15/12/2022](#)).

<sup>11</sup> Le taux de 2,5 % correspond à la dernière hypothèse publiée par la Banque de France en décembre 2022 ; le taux retenu par SNCF Réseau pour établir l'indexation des redevances s'élève à 2,7 %. Il correspond à la dernière prévision de la Banque de France en septembre 2022, préalablement à la consultation publique.

<sup>12</sup> Article 26 de la directive.

<sup>13</sup> Voir à ce sujet l'annexe 2 relative aux principes de tarification optimaux pour l'utilisation de l'infrastructure d'après la théorie économique.

<sup>14</sup> Article 8.4 de la directive : « Les États membres veillent à ce que les comptes de profits et pertes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et au cours d'une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'État, y compris, le cas échéant, les avances de l'État, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure ».

<sup>15</sup> Article 32.1 alinéa 1<sup>er</sup> de la directive. L'article 29.1 de la directive confie aux États membres le soin de mettre en place un « cadre pour la tarification » ainsi que d'établir des « règles de tarification spécifique ». Ainsi aux termes du même article : « [l]e gestionnaire de l'infrastructure détermine et perçoit la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification établis ».

<sup>16</sup> Il s'agit des pays suivants : Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie. Il peut être par ailleurs noté qu'en Suède, le financement de l'infrastructure est également essentiellement public et que les majorations existantes sont limitées aux passages par les villes de Stockholm, Göteborg et Malmö pour les trains de voyageurs à certaines heures. (source : <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/position-papers/263,2020.html>).

34. Ce qui apparaît ainsi comme une exception française entraîne des niveaux de redevances très élevés, sensiblement supérieurs à ce qui se pratique majoritairement ailleurs en Europe, où la part des financements publics de l'infrastructure est en moyenne plus importante qu'en France<sup>17</sup> : le niveau moyen, en France, des redevances d'accès au réseau pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs s'élevait à 18 euros par train-km en 2021, soit un niveau près de cinq fois plus élevé que le niveau observé en Italie (3,5 euros par train-km), près de trois fois plus élevé qu'en Allemagne et en Espagne (7 euros par train-km), et deux fois supérieur au niveau observé au Royaume-Uni (9 euros par train-km).
35. S'agissant des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, qui représentent les deux tiers des trains-kilomètres circulés sur le réseau ferré national<sup>18</sup>, les autorités organisatrices de transport (ci-après, « AOT ») financent un peu plus du tiers des redevances applicables à ces services, par le biais d'une refacturation par les exploitants des services conventionnés de la redevance de marché et *via* le versement de la redevance d'accès à SNCF Réseau par Île-de-France Mobilités. L'État finance un peu moins des deux tiers des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés, *via* le versement de la redevance d'accès (hors région Île-de-France) et des redevances dues au titre des services conventionnés dont il est l'autorité organisatrice (trains d'équilibre du territoire).

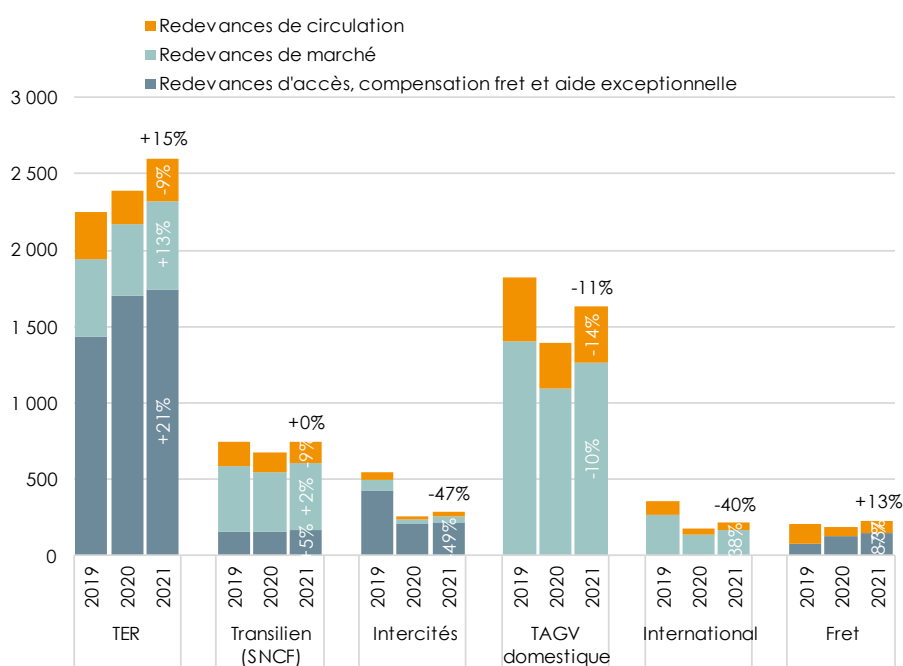


Figure 2 : Revenus des gestionnaires d'infrastructure en millions d'euros (source : bilan du marché ferroviaire de l'ART 2021)

<sup>17</sup> Tenth Annual Market Monitoring Report, avril 2022, <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring>

<sup>18</sup> Les services conventionnés régionaux (TER et Transilien) représentent 69 % des trains.km effectués sur le réseau ferré national en 2021 selon le bilan ferroviaire de l'ART (source : [https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/12/essentiel\\_bilan-marche-ferroviaire2021.pdf](https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/12/essentiel_bilan-marche-ferroviaire2021.pdf)). Le texte parle de services conventionnés sans préciser « régionaux » comme dans cette note : si on ajoute les TET, on est donc au-delà de 69%, taux qui est déjà supérieur aux « deux tiers » mentionnés au début du point 35.



36. En définitive, la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure est, en France, assurée à près de 70 % par les redevances d'utilisation de l'infrastructure acquittées par les services de transport ferroviaire<sup>19</sup>, ce choix des pouvoirs publics ayant d'ailleurs été explicitement confirmé pour la période 2021-2030 dans le contrat mentionné *supra*.
37. Il n'appartient pas à l'Autorité, en sa qualité de régulateur économique sectoriel, d'interroger les choix relatifs au financement de l'infrastructure. Toutefois, comme elle l'a rappelé dans l'avis n° 2022-009 du 8 février 2022 susvisé, le niveau très élevé des tarifs d'accès à l'infrastructure ferroviaire en France rend d'autant plus nécessaire que la structure tarifaire retenue par le gestionnaire d'infrastructure soit définie de façon suffisamment précise, pour tenir compte, autant qu'il est possible, des caractéristiques du marché aval, afin de s'assurer que le dynamisme des évolutions tarifaires ne compromette pas l'objectif d'utilisation efficace de l'infrastructure et qu'aucun segment de marché pouvant s'acquitter au moins du coût directement imputable ne soit écarté de l'utilisation de l'infrastructure.
38. À cet égard, l'Autorité a notamment précisé, au point 64 de ce même avis, que la soutenabilité des redevances ne pourrait être assurée tant que n'auront pas été réalisés des travaux approfondis sur la structure tarifaire, fondés sur une analyse suffisamment fine du marché aval pour garantir la réalisation de cet objectif.

## **2.2 Le projet tarifaire proposé suit les recommandations de l'Autorité dans ses avis précédents et les engagements de SNCF Réseau formulés au cours du cycle 2021-2023**

39. L'Autorité a, dans ses précédents avis, formulé un certain nombre de recommandations d'évolution de la tarification des prestations minimales afin que cette dernière envoie des signaux économiques plus incitatifs au développement de la concurrence et à l'optimisation de l'utilisation de l'infrastructure.

### **2.2.1 L'Autorité avait appelé à la poursuite de l'amélioration de la méthode d'estimation du coût directement imputable pour le cycle 2024-2026**

40. SNCF Réseau a choisi d'utiliser une méthode économétrique pour mesurer le niveau des coûts directement imputables, comme l'y autorise l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 pour la redevance de circulation ainsi que pour la redevance de circulation électrique. Une telle méthode applique des modèles statistiques mathématiques aux données de coûts et d'utilisation du gestionnaire d'infrastructure pour évaluer, notamment, la sensibilité des coûts de l'infrastructure au volume de trafic exprimé en trains-kilomètres et en tonnes-kilomètres.
41. L'Autorité a toutefois souligné, dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020, qu'il était nécessaire de poursuivre les améliorations en vue du cycle tarifaire 2024-2026.
42. S'agissant de la redevance de circulation, l'Autorité a recommandé d'utiliser des données de panel pour les coûts d'entretien afin de disposer d'un échantillon plus important et d'utiliser des données de coûts constatés et non plus simulés pour déterminer les coûts de renouvellement.
43. S'agissant de la détermination de la redevance de circulation électrique, l'Autorité a indiqué qu'il était nécessaire de poursuivre les analyses afin que les coûts directement imputables des installations électriques soient estimés de façon économétrique dans leur globalité pour le cycle tarifaire 2024-2026.

---

<sup>19</sup> La redevance d'accès (RA) acquittée par l'État, au titre de services conventionnés (hors Île-de-France), représente un peu plus de 30 % de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure.



### **2.2.2 L'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de faire évoluer la segmentation des services librement organisés de transport de voyageurs pour représenter davantage le potentiel du marché aval**

44. À l'occasion du DRR 2021, SNCF Réseau a, d'une part, simplifié la segmentation du marché en fonction de critères socioéconomiques, d'autre part, introduit des modulations tarifaires selon les horaires de départ et selon le type de convoi (unités simples ou unités multiples).
45. L'Autorité a validé ces évolutions, mais a souligné que ces travaux devaient être poursuivis en vue du cycle de tarification pluriannuelle 2024-2026, afin de regrouper des liaisons plus homogènes en termes de capacité contributive pour mieux refléter le potentiel du marché aval<sup>20</sup>.

### **2.2.3 L'Autorité avait également demandé à SNCF Réseau de faire reposer la segmentation des majorations applicables aux activités conventionnées sur une approche plus économique**

46. Dans son avis n° 2021-009 du 9 février 2021 susvisé, l'Autorité a appelé à une révision de la segmentation tarifaire des activités de transport de voyageurs conventionnées en vue du cycle de tarification pluriannuelle 2024-2026 afin de faire évoluer 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, dans un contexte particulier où les tarifs payés par les usagers finaux ne sont pas directement liés au coût du service de transport ferroviaire, les services conventionnés faisant l'objet de niveaux importants de subventions publiques de la part des AOT.

### **2.2.4 Des améliorations étaient attendues par l'Autorité concernant le calcul des coûts complets et de leur allocation aux différentes activités**

47. L'Autorité a pris acte, dans ses précédents avis, notamment dans l'avis n° 2021-009 du 9 février 2021, des avancées opérées par SNCF Réseau concernant le calcul du coût complet et l'allocation des coûts fixes du réseau partagé à l'occasion du projet tarifaire 2021-2023. Elle a néanmoins souligné que les analyses sous-jacentes à la motivation des choix méthodologiques et à la traçabilité de l'ensemble des étapes d'évaluation du niveau des coûts complets par activité devaient être renforcées.
48. Ainsi, l'Autorité a estimé, s'agissant de l'évaluation du niveau des coûts complets, que des travaux complémentaires étaient nécessaires pour :
  - améliorer la traçabilité 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 ;
  - établir le lien entre les dotations aux amortissements considérées et la base d'actifs retenue pour le calcul de la rémunération du capital ; et
  - poursuivre les travaux relatifs au coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC »).

---

<sup>20</sup> Avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023, point 74.

## 2.3 La proposition de SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 est profondément remaniée par rapport à l'offre tarifaire 2021-2023, tant en matière de structure que de niveau

49. La proposition de SNCF Réseau pour le cycle tarifaire 2024-2026 se traduit, en premier lieu, par une augmentation substantielle des redevances d'utilisation de l'infrastructure au travers de l'application de taux d'indexation déterminés à partir (i) de l'inflation réelle et (ii) d'un taux supplémentaire pour les services de transport de voyageurs lié à l'accélération de la couverture du coût complet.
50. Les redevances de circulation et de circulation électrique évoluent significativement du fait de la mise à jour de l'estimation des coûts directement imputables réalisée à l'aide de nouvelles données et d'une nouvelle méthode.
51. La structure des majorations tarifaires est profondément remaniée avec le passage à une redevance de marché forfaitaire pour les services conventionnés de transport de voyageurs et la mise à jour de la segmentation et des modulations de la redevance de marché des services librement organisés de transport de voyageurs.

Redevance	Services librement organisés de transport de voyageurs	Services conventionnés de transport de voyageurs	Services de transport de fret
Redevance de circulation	Redevance déterminée en fonction du trafic et du tonnage circulés, mise à jour à la suite des nouvelles estimations des coûts directement imputables		Redevance déterminée en fonction du trafic par classe de tonnage mise à jour à la suite des nouvelles estimations des coûts directement imputables
Redevance de circulation électrique	Redevance déterminée en fonction du trafic électrifié circulé et mise à jour à la suite des nouvelles estimations des coûts directement imputables spécifiquement liées à la maintenance et au renouvellement des installations électriques		
Redevance de marché	Évolution majeure de la segmentation sur les lignes à grande vitesse Pas de changement sur les lignes classiques	Mise en place d'un forfait exprimé par autorité organisatrice de transport dans le cadre de la mise en place d'une tarification binomiale	
Redevance d'accès		Pas de changement	

Figure 3 : évolution de la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure

### **2.3.1 SNCF Réseau propose de faire évoluer le niveau global des péages en fonction de trois facteurs : (i) les prévisions d'inflation, (ii) une accélération de la couverture du coût complet en termes réels, (iii) la régularisation des écarts d'inflation du cycle 2024-2026, le cas échéant**

52. Le DRR 2024, publié le 9 décembre 2022, prévoit, sur le cycle tarifaire 2024-2026, une augmentation des redevances pour l'ensemble des services ferroviaires de transport de voyageurs. SNCF Réseau a procédé à une accélération du rattrapage de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure par les péages par rapport à ce qui est prévu par le contrat de performance 2021-2030, afin de maîtriser l'impact du contexte inflationniste actuel sur ses flux de trésorerie.
53. SNCF Réseau propose de faire évoluer le niveau global des péages en fonction de trois facteurs :
- la prise en compte des dernières projections d'inflation pour l'horaire de service 2024 ;
  - l'accélération de l'amélioration de la couverture du coût complet pour les services de transport de voyageurs, différenciée entre services conventionnés et services librement organisés;
  - la régularisation des écarts d'inflation à partir de 2026, pour les écarts entre la prévision d'inflation pour 2024 et l'inflation effectivement constatée.
54. Les hausses prévues du niveau global des redevances, à volume constant, sont ainsi respectivement de + 8 % pour les services de transport de voyageurs conventionnés et + 7,6% pour les services librement organisés de transport de voyageurs pour l'horaire de service 2024 par rapport à l'horaire de service 2023, à comparer à une inflation prévisionnelle à hauteur de + 2,7 %<sup>21</sup>. Les hausses prévues pour les horaires de service 2025 et 2026 seront également supérieures à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

### **2.3.2 SNCF Réseau a mis à jour le coût directement imputable en s'appuyant sur une nouvelle collecte de données, une nouvelle méthode d'estimation et une nouvelle trajectoire d'indexation**

55. SNCF Réseau a mis à jour l'estimation du coût directement imputable pour le cycle tarifaire 2024-2026, conformément à la recommandation de l'Autorité dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020. Pour mémoire, le coût directement imputable correspond au coût directement lié aux circulations réalisées sur le réseau ferré national. Il dépend du nombre de circulations ainsi que de leur tonnage.
- a. La mise à jour des estimations du coût directement imputable pour la période 2024-2026 repose sur une nouvelle collecte de données*
56. La mise à jour des estimations du coût directement imputable pour la période 2024-2026 repose sur une nouvelle collecte de données, de panel<sup>22</sup>. Les estimations ont été effectuées sur la période 2015-2018 pour les coûts d'entretien, et sur la période 2013-2018 pour les coûts de renouvellement. SNCF Réseau n'a en revanche pas été en mesure d'actualiser les coûts d'exploitation, dont l'estimation est une nouvelle fois réalisée sur la base de données de l'année 2009.
57. SNCF Réseau a élargi le périmètre d'estimation du coût directement imputable en y intégrant les coûts d'entretien des passages à niveaux, des ouvrages en terre et des ouvrages d'art, ainsi que les coûts de renouvellement des actifs de signalisation, dont les coûts étaient jusque-là considérés exclusivement fixes.

<sup>21</sup> Projections de la Banque de France de septembre 2022 pour l'année 2024 retenues par SNCF Réseau pour établir l'indexation des redevances entre l'horaire de service 2023 et l'horaire de service 2024.

<sup>22</sup> Les données de panel sont collectées sur plusieurs années

58. SNCF Réseau a également affiné la méthodologie d'estimation de la part du coût directement imputable couvert par la redevance de circulation électrique. SNCF Réseau a élargi le périmètre des coûts déterminé de façon économétrique avec les coûts de renouvellement de l'ensemble des installations fixes de traction électrique. Désormais, seuls les coûts d'entretien des équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE) ne sont pas estimés de façon économétrique.

*b. SNCF Réseau a adapté ses méthodologies d'estimation économétrique des coûts d'entretien et de renouvellement à la nouvelle collecte de données*

59. L'utilisation de données de panel collectées sur plusieurs années a conduit à prendre en compte certaines spécificités<sup>23</sup> dans les modèles d'estimation économétrique des coûts d'entretien.

60. Pour les coûts de renouvellement, les estimations économétriques ont été réalisées à l'aide d'une nouvelle méthode reposant sur l'utilisation de modèles de type Heckman<sup>24</sup>.

61. La méthode d'estimation du coût marginal d'exploitation demeure inchangée par rapport à celle utilisée pour les horaires de service précédents, à l'instar des données utilisées.

*c. SNCF Réseau a fait évoluer la trajectoire d'indexation du coût directement imputable*

62. Jusqu'à l'horaire de service 2023, l'indexation était réalisée en partant des estimations du coût directement imputable d'entretien pour l'année 2013, de renouvellement pour l'année 2012 et d'exploitation pour l'année 2009, et en appliquant (i) les taux d'évolution des coûts observés jusqu'en 2014 ; (ii) les taux d'évolution annuelle moyens de la période 2009-2014 pour la période 2014-2016 ; (iii) la trajectoire prévisionnelle d'évolution des coûts issue du contrat pluriannuel de performance 2017-2026 signé entre l'État et SNCF Réseau.

63. Pour la mise à jour de l'estimation du coût directement imputable pour le cycle tarifaire 2024-2026, SNCF Réseau applique des taux d'indexation correspondant à l'évolution observée des coûts jusqu'en 2020. Après 2020, les taux appliqués correspondent à l'évolution des coûts prévue par le nouveau contrat de performance 2021-2030 signé entre l'État et SNCF Réseau, actualisée à l'aide des projections d'inflation de la Banque de France de septembre 2022.

### **2.3.3 La structure des majorations tarifaires des services de transport de voyageurs a significativement évolué**

*a. Pour les services librement organisés, SNCF Réseau propose une mise à jour de la segmentation de la redevance de marché*

64. SNCF Réseau propose une révision de la structure de la redevance de marché des services librement organisés de transport de voyageurs pour le cycle tarifaire 2024-2026.

65. En premier lieu, la segmentation relative aux catégories d'origines-destinations a été simplifiée, passant de cinq à quatre catégories domestiques et de huit à quatre catégories internationales, regroupées en fonction de l'intensité de la concurrence intermodale et de la taille de marché. Ainsi, SNCF Réseau propose :

- le regroupement des catégories domestiques C et D ;
- le regroupement des catégories internationales « Radial Belgique, Pays-Bas & Allemagne par axe Nord », « Radial Luxembourg & Allemagne par axe Est », « Radial Grande-Bretagne » et « Radial Suisse » pour former le segment « Radial international – groupe 1 » ;
- le regroupement des segments internationaux « Radial Espagne » et « Radial Italie » pour former le segment « Radial international – groupe 2 ».

<sup>23</sup> Des effets individuels aléatoires ont été intégrés dans les modèles économétriques d'estimation des coûts d'entretien

SNCF Réseau propose également d'aligner les barèmes du segment « *Intersecteurs internationaux – type 1* » sur la catégorie domestique E dans laquelle est intégrée l'ancienne catégorie « *Intersecteurs domestiques* ».

66. En deuxième lieu, SNCF Réseau a redéfini la modulation horaire sur les lignes à grande vitesse. Les tranches horaires quotidiennes ont été redéfinies et un horaire d'hyperpointe (HH), correspondant aux heures de pics de fréquentation des voyageurs et de fréquence des circulations, a été intégré.
67. SNCF Réseau accroît l'amplitude des coefficients tarifaires appliqués en fonction de la tranche horaire. Ainsi, « [p]ar rapport au tarif de l'heure normale (HN), les sillons dont le départ est en heures pleines (HP) ont un prix unitaire majoré (+15%). Les sillons dont le départ est en heures d'hyperpointe (HH) ont également un prix unitaire majoré (+25%). Les sillons dont le départ est en heures creuses (HC) bénéficient d'un prix unitaire minoré (-44%) »<sup>25</sup>.
68. SNCF Réseau propose d'étendre l'application de la modulation horaire aux segments internationaux, ainsi qu'à la catégorie domestique E.
69. En troisième lieu, en remplacement de la modulation unité simple / unité multiple, SNCF Réseau propose la mise en œuvre d'une nouvelle modulation qui consiste à appliquer des coefficients au niveau des barèmes de la redevance de marché sur lignes à grande vitesse en fonction de :
- La gamme de confort, afin de distinguer les services premium (type première classe et gammes assimilées) des services standards (type seconde classe et gammes assimilées) ;
  - La densité en nombre de sièges par mètre carré, afin de distinguer les services *low-cost* des autres types de service ;
  - La classe de capacité d'emport, structurée par intervalles de nombre de sièges, afin de rendre compte de la capacité d'emport théorique du convoi.
70. SNCF Réseau propose de limiter l'application de la redevance de marché aux seuls sillons commerciaux. Les sillons non commerciaux, qui regroupent « *les circulations à vide, les mouvements techniques et les hauts-le-pied* », ne sont désormais plus facturés. Les niveaux de redevance de marché des sillons commerciaux ont été augmentés pour compenser l'exonération de redevance de marché pour les sillons non commerciaux.
- b. Pour les activités conventionnées, SNCF Réseau propose la mise en place d'une tarification binomiale qui a pour effet de forfaitiser la redevance de marché qui évoluait auparavant de manière linéaire avec le trafic*
71. Pour le cycle tarifaire 2024-2026, SNCF Réseau propose de faire évoluer la structure tarifaire applicable aux services de transport de voyageurs conventionnés. Ainsi, la redevance de marché, dont la fixation obéissait à une tarification linéaire en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, donne lieu désormais à une tarification forfaitaire. Elle constitue l'un des deux termes de la nouvelle tarification binomiale désormais applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs. Cette tarification est ainsi composée :
- d'une partie variable, constituée par les redevances assurant la couverture du coût directement imputable ;
  - d'une partie fixe, destinée à la couverture de tout ou partie du coût complet au-delà du coût directement imputable, constituée par la nouvelle redevance de marché forfaitaire et par la redevance d'accès qui était déjà forfaitaire.

---

<sup>24</sup> Les modèles économétriques de sélection de Heckman sont des méthodes semi-paramétriques de correction du biais de sélection. En l'espèce l'approche de SNCF Réseau s'effectue en deux étapes : (i) évaluer la probabilité qu'une opération de renouvellement ait été réalisée pour chaque segment et chaque année et (ii) estimer le coût de renouvellement pour les cas où une opération a effectivement été réalisée.

<sup>25</sup> Version du 9 décembre 2022 du document principal du DRR 2024, page 119.

72. La nouvelle tarification binomiale est désormais appliquée sur le périmètre de chacune des autorités organisatrices des services de transport ferroviaire conventionnés : la nouvelle redevance de marché et la redevance d'accès assurant désormais, sous la forme d'un forfait global, la couverture de la quote-part des coûts fixes du réseau imputable aux services de transport ferroviaire de l'autorité organisatrice concernée, chaque train mis en circulation par cette autorité n'acquittera que le coût directement imputable à cette circulation.
73. Pour passer de l'ancienne tarification à la nouvelle sans coût supplémentaire pour les autorités organisatrices, le niveau de chacune des redevances de marché forfaitaires, applicable au titre de l'horaire de service 2024, est déterminé à partir du niveau qui aurait été obtenu en appliquant la redevance de marché dans sa forme linéaire antérieure, sur la base (i) des prévisions de trafics réalisées par SNCF Réseau, pour chacune des AOT, sur la période 2024-2026, et (ii) de l'indexation prévue au titre de l'année 2024.
74. Pour ce faire, SNCF Réseau a pris pour référence les volumes prévisionnels pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 qui lui ont été fournis par les AOT avant le 9 décembre 2022 et qui ont été communiqués à l'Autorité dans le cadre de l'instruction du présent avis, comme suit :

<b>Volumes communiqués par les AOT</b>				
En millions de trains-kilomètres circulés, sauf Bretagne et Centre-Val de Loire qui sont exprimés en millions de sillons-kilomètres commerciaux réservés				
<b>Horaire de service</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	31,8	32,2	32,2	32,2
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	14,7	16,3	16,3	16,3
<b>Bretagne</b>	7,8	7,9	8,2	8,2
<b>Centre-Val de Loire</b>	13,2	13,2	13,2	13,2
<b>Grand Est</b>	33,0	33,3	33,8	33,8
<b>Hauts-de-France</b>	27,4	27,4	27,4	27,4
<b>Normandie</b>	16,2	17,2	17,2	17,3
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	-	20,7	20,7	20,7
<b>Occitanie</b>	18	18,3	18,8	19,5
<b>Pays de la Loire</b>	-	12,4	12,7	13,5
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	12,2	12,6	15,1	15,7
<b>Ile-de-France Mobilités</b>	54,5	55,9	56,5	56,7

Figure 4 : volumes de trains prévisionnels communiqués par les AOT à SNCF Réseau pour la détermination des forfaits de RM (source : SNCF Réseau et AOT)

75. SNCF Réseau a ensuite arrêté les volumes prévisionnels suivants pour les horaires de service 2024 à 2026, à partir des éléments fournis par le transporteur, SNCF Voyageurs, et les AOT, en les convertissant en sillons-kilomètres et en prenant en compte les aléas et les mouvements techniques. Il ressort également de l'instruction que SNCF Réseau a procédé au retraitement des volumes prévisionnels communiqués par certaines AOT dans le but, selon lui, de corriger des erreurs matérielles ou des éléments objectifs tendant à indiquer que les prévisions ont été sous-estimées.
76. Les volumes retenus dans le DRR 2024 sont les suivants :

<b>Volumes retenus par SNCF Réseau</b>				
<b>En millions de sillons-kilomètres commerciaux</b>				
<b>Horaire de service</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	32,4	32,8	32,8	32,8
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	15,2	16,9	16,9	17,8
<b>Bretagne</b>	8,0	8,1	8,4	8,5
<b>Centre-Val de Loire</b>	13,8	13,9	13,9	14,1
<b>Grand Est</b>	33,5	33,9	34,6	35,3
<b>Hauts-de-France</b>	26,3	26,3	26,8	26,8
<b>Normandie</b>	16,7	17,7	17,7	17,8
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	19,9	21,3	21,3	21,3
<b>Occitanie</b>	18,5	18,7	19,3	20,0
<b>Pays de la Loire</b>	12,5	12,7	13,0	13,8
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	12,8	13,2	15,7	16,3
<b>Ile-de-France Mobilités</b>	56,1	57,1	57,8	57,8

Figure 5 : volumes de trains prévisionnels retenus par SNCF Réseau pour la détermination des forfaits de RM dans le DRR

77. Dans le DRR 2024, SNCF Réseau propose d'ajuster les montants forfaitaires de redevance de marché applicables aux AOT en cas de baisse de trafic supérieure à 10 % des sillons-kilomètres retenus pour valoriser le forfait de l'horaire de service considéré. Le gestionnaire d'infrastructure se réserve par ailleurs le droit de réviser le montant de la redevance de marché en cas de transfert de ligne entre AOT, ou de transfert de gestion de ligne de SNCF Réseau vers une AOT.
78. SNCF Réseau s'engage enfin à régulariser le montant de la redevance de marché si les redevances versées par une AOT au titre des prestations minimales s'avéraient supérieures aux coûts qui lui sont imputables.
- c. Pour les activités conventionnées, SNCF Réseau propose une répartition de la redevance d'accès pour chaque autorité organisatrice de transport*
79. Au total, la redevance d'accès représente les deux tiers des majorations tarifaires du transport conventionné. Elle est estimée à plus de 2,4 milliards d'euros en 2024.
80. La redevance d'accès est payée par l'État à SNCF Réseau, ce dernier la répartissant ensuite par AOT, sauf dans le cas de la région Île-de-France où l'AOT, Ile de France Mobilités, s'acquitte de la redevance d'accès pour les services Transilien, pour un montant de 181 millions d'euros (représentant un peu plus de 7 % du total de la redevance d'accès).



### **2.3.4 SNCF Réseau ne propose pas de nouvelle redevance particulière pour le cycle tarifaire 2024-2026 et propose d'indexer les redevances particulières comme le reste des redevances**

81. La tarification proposée par SNCF Réseau comprend sept redevances particulières<sup>26</sup> « *tenant compte de l'investissement réalisé par SNCF Réseau sur ces infrastructures ou du déficit (entretien, exploitation) lié à ces projets* ». SNCF Réseau ne propose pas d'introduction de nouvelle redevance particulière pour le cycle tarifaire 2024-2026, et propose d'indexer les redevances particulières comme le reste des redevances.

### **2.3.5 SNCF Réseau fait évoluer certains seuils pour la facturation des redevances relatives aux prestations de service des systèmes d'information**

82. Pour les prestations de service de certains systèmes d'information (ci-après « prestations de service SI »), le DRR fixe un nombre maximal d'accès par service au système d'information compris dans les prestations minimales. En deçà de ce seuil, qui dépend du nombre de trains-kilomètres, le service du système d'information est inclus dans les redevances ; au-delà, considéré par SNCF Réseau comme une prestation connexe, il fait l'objet d'un complément de facturation dans les conditions définies à l'annexe 5.3 du DRR 2024.
83. SNCF Réseau propose de simplifier la grille des prestations minimales de services SI, en réduisant le nombre de seuils. Avec cette simplification, des seuils plus élevés sont désormais atteints à partir d'un nombre de trains-kilomètres plus faibles. À la suite des retours de certaines entreprises ferroviaires, les seuils les plus élevés des systèmes d'information « Cœur Incident Ferroviaire » et « Observatoire de la régularité » ont été rehaussés par rapport à la version du DRR 2024 soumise à la consultation. Ces systèmes d'information offrent ainsi un nombre d'accès supérieur pour les entreprises ferroviaires les plus capacitaires.
84. Par ailleurs, les prestations de services SI qui ne sont pas considérées comme strictement nécessaires à l'activité du candidat ne sont pas comprises dans les prestations minimales. Elles sont dès lors cataloguées comme connexes et font également l'objet d'une facturation *ad hoc* dans les conditions définies à l'annexe 5.3 du DRR 2024.
85. SNCF Réseau a proposé une augmentation des tarifs des prestations connexes dans le DRR 2024.

---

<sup>26</sup> Redevance pour l'usage par les trains de fret de la section « Montérolier-BuchyMotteville ; redevances pour l'usage par les trains de fret de la ligne « St-Pierre-d'Albigny – Modane Frontière » ; redevances pour l'usage par les trains de l'autoroute ferroviaire alpine (AFA) de la ligne « St-Pierre-d'Albigny – Modane Frontière » ; redevance pour l'usage du raccordement court de Mulhouse ; redevance particulière liée au projet CEVA ; redevance particulière liée au projet Modernisation Serqueux-Gisors ; redevance particulière liée au projet LGV+ Paris-Lyon.



### 3 ANALYSE DE L'AUTORITÉ SUR LE PROJET TARIFAIRE DE SNCF RÉSEAU POUR LE CYCLE TARIFAIRE 2024-2026

#### 3.1 Dans le contexte spécifique de ce cycle, l'office de l'Autorité se concentre sur deux objectifs : le non-dépassement du coût complet de l'infrastructure par le produit des redevances et la pertinence des signaux économiques envoyés par les péages

86. Comme l'Autorité l'a développé dans la partie 2.1, la proposition tarifaire de SNCF Réseau doit s'appréhender dans le contexte spécifique du cycle tarifaire 2024-2026, guidé par l'objectif fixé par l'État à SNCF Réseau d'améliorer la couverture de ses coûts complets de gestion de l'infrastructure par le produit des péages.
87. L'office de l'Autorité, en tant que régulateur économique, dans le cadre de l'instruction de son avis conforme sur les redevances de l'infrastructure, ne consiste pas à se prononcer sur l'équilibre global du financement de l'infrastructure ferroviaire, entre redevances acquittées par les utilisateurs de l'infrastructure et subventions publiques. Il n'appartient pas non plus à l'Autorité d'apprécier la répartition entre la part des coûts complets de gestion de l'infrastructure prise en charge, d'une façon ou d'une autre, par l'État et celle prise en charge par les régions, ce dernier résultant du poids de l'histoire autant que de décisions de nature politique, comme cela a été développé dans la partie 2.1.3.
88. L'analyse de l'Autorité se concentre sur deux grands objectifs :
- en premier lieu, elle doit s'assurer que le niveau des péages n'excède pas (i) le coût de gestion total de l'infrastructure ferroviaire, d'une part, et (ii) que les péages acquittés par les services conventionnés, AOT par AOT, ne dépassent pas la quote-part des coûts complets qui leur sont imputables, au titre des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs organisés sous leur égide, d'autre part ;
  - en second lieu, l'Autorité doit vérifier que les évolutions de la structure tarifaire des redevances améliorent les signaux économiques et rendent soutenables la dynamique du rattrapage du coût complet par le produit des péages pour les entreprises ferroviaires.

#### 3.2 L'Autorité s'est avant tout assurée que les redevances ne dépassent pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire, au global et pour chaque service conventionné

##### 3.2.1 Le coût complet de gestion de l'infrastructure ferroviaire devrait encore demeurer inférieur au montant des redevances à la fin du cycle tarifaire 2024-2026

89. Comme indiqué aux points 11 à 17, le coût complet de gestion de l'infrastructure ferroviaire encouru par SNCF Réseau constitue un plafond que le montant des redevances d'utilisation de l'infrastructure ne peut dépasser<sup>27</sup>.
90. À défaut de définition explicite du « *coût complet* », dans les textes applicables, SNCF Réseau a proposé d'appliquer la définition retenue dans le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030. Dans ce dernier, il est stipulé que<sup>28</sup> : « *[l]e coût complet du réseau doit être calculé en tenant compte de l'ensemble des charges du réseau, y compris l'amortissement des investissements (nets des subventions reçues) et une juste rémunération des capitaux investis sous la forme d'un coût moyen pondéré du capital.* ».

<sup>27</sup> Article 32.1 de la directive ; CJUE, 28 février 2013, *Commission c/ Allemagne*, C-556/10, point 85.

<sup>28</sup> Pages 28-29.

91. La définition du coût complet retenue par le contrat de performance n'appelle pas de commentaire particulier de l'Autorité<sup>29</sup>.
92. Tenant compte de cette définition et en l'appliquant à un périmètre restreint à la fourniture des prestations minimales, SNCF Réseau détermine le taux de couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure par le rapport entre, d'une part, la somme :
- des recettes composées des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;
  - de la compensation fret versée par l'État ;
- et, d'autre part, la somme des coûts suivants, relatifs à la fourniture des prestations minimales :
- coûts d'exploitation courants<sup>30</sup> ;
  - dotations aux amortissements nettes des reprises de subventions<sup>31</sup> ;
  - rémunération du capital<sup>32</sup>.
93. Compte tenu de ce qui précède, SNCF Réseau a fourni un modèle de prévision du taux de couverture de son coût complet pour la période tarifaire 2024-2026, notamment construit sur la base des états financiers relatifs aux exercices 2020 et 2021 (qui constituent les deux derniers exercices clos disponibles lors de la construction de la proposition tarifaire, à partir desquels ont été construites les projections, pour les années ultérieures, des charges constatées en comptabilité). Ce modèle a également permis à SNCF Réseau de fournir une prévision du taux de couverture du coût de fourniture de l'infrastructure, correspondant à l'ensemble des prestations régulées par les redevances y afférentes.
94. À la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a mené des analyses de sensibilité sur l'hypothèse de coût moyen pondéré du capital (CMPC) retenu dans son calcul du coût complet au titre du contrat de performance (5,7 %), en fonction de scénarios d'hypothèses basses et hautes de CMPC au regard de données pertinentes de marché et de niveau de risque pour SNCF Réseau. Sur la base des éléments communiqués par SNCF Réseau et des propres analyses de l'Autorité, le taux de couverture du coût complet de SNCF Réseau ne devrait pas être supérieur à 100 % sur la période 2024-2026. Ainsi, même dans le cas de prise en compte d'hypothèses de CMPC sensiblement inférieures à l'hypothèse de 5,7 % retenue dans le contrat de performance<sup>33</sup>, le risque d'excéder un taux de 100 % de couverture du coût complet des prestations régulées apparaît maîtrisé.
95. Toutefois, si l'instruction n'a pas soulevé d'élément significatif remettant en cause la réconciliation des données utilisées avec les comptes publiés, SNCF Réseau gagnerait à mieux documenter, et selon une méthode unique, le chaînage des agrégats financiers constitutifs du taux de couverture du coût complet.
96. À ce titre, l'Autorité considère qu'il est de bonne pratique de disposer d'une attestation d'un tiers extérieur garantissant la concordance des informations financières présentées avec les systèmes de comptabilité analytique utilisés pour la détermination de la prévision du taux de couverture du coût complet et invite SNCF Réseau à se mettre en capacité de fournir une telle attestation dès la prochaine période tarifaire (2027-2029).

---

<sup>29</sup> Pour autant, l'Autorité rappelle qu'elle n'est pas liée par les stipulations de ce contrat dans le cadre de l'instruction du présent avis – voir, en ce sens, CE, 27 novembre 2020, *SNCF Réseau*, n° 431748.

<sup>30</sup> Les coûts d'exploitation courants sont composés des coûts d'entretien, des coûts de gestion opérationnelle des circulations et des autres coûts.

<sup>31</sup> Les dotations de l'État, les versements de la société nationale SNCF et d'autres concours publics constituent les subventions susvisées. Ces subventions sont reprises au compte de résultat de SNCF Réseau au même rythme que les amortissements des investissements qu'elles ont financés.

<sup>32</sup> La rémunération du capital résulte du produit de la valeur nette comptable des actifs (nette de subventions) par le coût moyen pondéré du capital.

<sup>33</sup> Lorsque le coût du capital considéré est abaissé, le montant du coût complet diminue, pour un revenu inchangé. Cela augmente par conséquent le ratio revenu sur coût complet, qui correspond au taux de couverture du coût complet des prestations régulées par les redevances.

97. Il conviendra également que SNCF Réseau pérennise les choix méthodologiques susvisés, notamment en justifiant de façon circonstanciée toute évolution éventuelle à l'avenir.

### 3.2.2 Les redevances des activités de transport conventionnées demeurent inférieures aux coûts complets qui leur sont imputables

98. Il appartient à SNCF Réseau de démontrer que les redevances à la charge des services conventionnés ne dépassent pas la quote-part du coût complet du réseau qui leur est imputable, aux bornes de chaque périmètre de responsabilité des AOT.

99. En effet, il résulte de l'article L. 2111-25 du code des transports que SNCF Réseau est tenu de déterminer les coûts imputables aux services de transport de voyageurs conventionnés, aux bornes de chaque périmètre de responsabilité des AOT, afin 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 ».

100. À cette fin, SNCF Réseau a réalisé un modèle de partage du coût complet consistant à déterminer, dans un premier temps, le coût complet afférent à la gestion de l'infrastructure, puis, dans un deuxième temps, à répartir ce coût entre les parties du réseau dédiées à un usager unique, d'un côté, et la partie utilisée par des usagers multiples, de l'autre, et enfin, dans un troisième temps, à allouer le coût du réseau partagé entre les différents usagers selon l'une des méthodes économiques d'allocation des coûts – à savoir, en l'espèce, la méthode dite de Moriarity<sup>34</sup>.

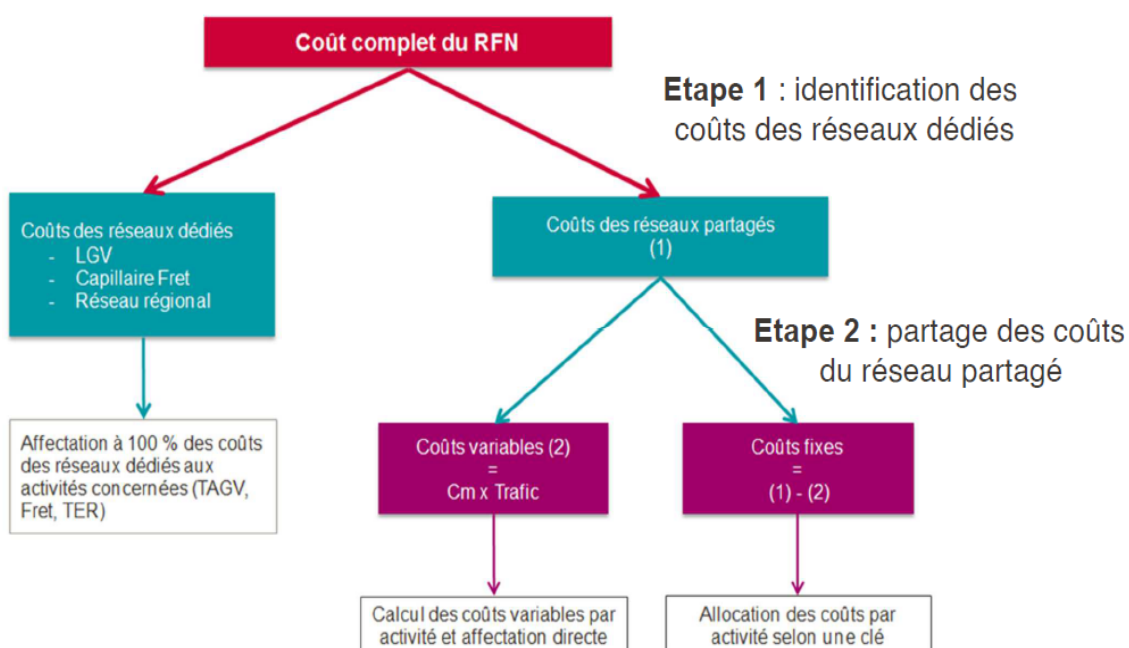


Figure 6 : schéma simplifié de la méthode d'allocation des coûts complet de gestion de l'infrastructure proposée par SNCF Réseau

<sup>34</sup> La méthode de Moriarity a vocation à proposer une répartition des économies d'échelle ou d'envergure liées à l'utilisation d'une infrastructure commune entre plusieurs utilisateurs. Son principe consiste à faire supporter à chaque utilisateur d'une infrastructure partagée une contribution de base égale à la valeur minimale entre (i) son coût de fourniture isolée, c'est à dire le coût pour un utilisateur de faire cavalier seul, en construisant uniquement l'infrastructure nécessaire à ses besoins, et (ii) la somme de son coût directement attribuable et des coûts communs. Le surplus alors généré, correspondant aux économies d'échelle ou d'envergure engendrées par la mutualisation de l'infrastructure, est redistribué entre les utilisateurs au prorata des contributions de base. Il faut noter que, dans le cas où le coût de fourniture isolée est inférieur au coût attribuable augmenté des coûts communs, la méthode de Moriarity revient à allouer les coûts de l'infrastructure entre ses utilisateurs au prorata de leurs coûts de fourniture isolée.

101. SNCF Réseau détermine les coûts de fourniture isolée théoriques pour les cinq utilisateurs du réseau partagé (fret, TER, TAGV, Transilien et TET) et pour les différentes catégories de coûts à l'aide d'un modèle technico-économique construit à partir de réseaux fictifs adaptés à chaque activité. Le modèle de détermination des coûts de fourniture isolée est défini à partir des caractéristiques techniques d'un réseau de ligne classique de type UIC 2-6 qui serait conçu et adapté pour répondre aux besoins spécifiques des différents utilisateurs en matière de disponibilité, de vitesse de circulation, et de régularité de chaque activité.
102. L'Autorité souligne l'amélioration de la méthodologie de calcul des taux de couverture du coût complet mise en œuvre par SNCF Réseau par rapport au cycle tarifaire précédent, s'agissant tant de la détermination du coût complet de gestion de l'infrastructure que du calcul des clés de sa répartition entre les différents usagers de l'infrastructure ferroviaire. L'Autorité estime en particulier que le recours à une approche technico-économique pour déterminer les coûts de fourniture isolée de chaque catégorie d'usagers de l'infrastructure renforce sensiblement la robustesse de l'analyse.
103. L'analyse réalisée par SNCF Réseau indique que les redevances des services conventionnés restent inférieures à la part du coût complet qui leur est globalement imputable sur l'ensemble du cycle de régulation 2024-2026. Le taux de couverture des coûts des activités conventionnées augmente entre 2024 et 2025, puis se stabilise entre 2025 et 2026. En tout état de cause, le taux de couverture reste sensiblement inférieur à 100 % avec l'hypothèse de taux de rémunération du capital de 5,7 % indiqué dans le contrat de performance. De même, sur la base des analyses de sensibilité effectuées, le taux de couverture du coût complet des activités conventionnées ne devrait pas être supérieur à 100 % sur la période 2024-2026.
104. L'Autorité a également mené des analyses de sensibilité de ce taux de couverture en fonction de scénarios d'hypothèses basses et hautes de taux de rémunération du capital au regard des données pertinentes de marché et de niveau de risque pour SNCF Réseau. Il en résulte que les redevances des activités conventionnées ne devraient pas être supérieures au coût pour les activités conventionnées au cours du cycle 2024-2026.
105. L'Autorité estime par conséquent que les estimations de taux de couverture des coûts par les redevances des activités conventionnées sont suffisamment fiables, si bien qu'elle considère que la proposition de niveau global des péages conventionnés du projet tarifaire de SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 est acceptable.

106. La modélisation technico-économique réalisée par SNCF Réseau présente néanmoins encore des axes d'amélioration et devra être encore affinée dans la perspective du prochain cycle tarifaire (2027-2029). SNCF Réseau doit notamment améliorer la lisibilité et le caractère auditable de son modèle de couverture des coûts. Par ailleurs, s'agissant des choix méthodologiques retenus, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :
- d'affiner l'allocation de Moriarity entre les usagers de l'infrastructure. Dans son modèle, SNCF Réseau considère de manière globale le réseau partagé comme une infrastructure commune utilisée de façon homogène par tous les services de transport ferroviaire. L'Autorité considère qu'il aurait été plus rigoureux, quoique plus complexe, de segmenter le réseau partagé en un ensemble de sous-réseaux définis en fonction des activités qui les utilisent effectivement, et pour lesquels il serait possible d'allouer les coûts à chaque activité selon la méthode de Moriarity. Consciente toutefois des délais nécessaires à la mise en œuvre d'une telle modalisation, l'Autorité considère que le choix effectué par SNCF Réseau de ne prendre en compte dans ses analyses qu'un réseau partagé indifférencié est acceptable pour le cycle tarifaire 2024-2026 ; en revanche, elle attend de SNCF Réseau qu'il mette en place pour le cycle 2027-2029 un modèle d'allocation des coûts plus fin, segmentant le réseau partagé en sous-réseaux.
  - d'approfondir ses travaux d'affectation aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs des différentes AOT des coûts dédiés au transport régional et des coûts mutualisés de gestion de l'infrastructure. En effet, les paramètres retenus pour le calcul des clés de répartition dans le modèle technico-économique mis en œuvre par SNCF Réseau sont insuffisamment justifiés et ne rendent pas compte des différences de coûts engendrées par les disparités topographiques et techniques pouvant exister entre les régions.

### **3.2.3 Pour le cycle tarifaire 2024-2026, l'Autorité ne s'oppose pas à l'indexation des tarifs sur le taux d'inflation, dès lors que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire**

107. Tant que les redevances ne couvrent pas le coût complet de gestion de l'infrastructure, SNCF Réseau est en mesure – sous réserve de la soutenabilité des péages (cf. section 3.5) – de prendre en compte l'inflation, qui est un risque exogène, dans la définition des tarifs prévisionnels, et de compenser *ex post* le différentiel entre inflation prévisionnelle et inflation réelle.
108. Les coûts de gestion de l'infrastructure ne suivent cependant pas directement l'inflation. L'Autorité relève en effet que les coûts de l'infrastructure ferroviaire, tels que définis au point 92, sont constitués à près de 40% des amortissements et de la rémunération de la base d'actifs historique de SNCF Réseau, qui reflètent les conditions économiques qui prévalaient à l'époque de la mise en service des actifs, et ne sont par conséquent pas affectés par la hausse actuelle du taux d'inflation. Il en résulte donc que l'évolution des coûts de l'infrastructure est nécessairement inférieure à celle des indices de coûts pertinents pour l'activité de gestionnaire d'infrastructure, à savoir, principalement, les indices IPCH et TP01<sup>35</sup>.
109. Pour autant, pour le cycle tarifaire 2024-2026, l'indexation des redevances proposée par SNCF Réseau au taux prévisionnel d'IPCH ainsi que la totale compensation en 2026 du différentiel entre inflation prévisionnelle et inflation réelle 2024 sont acceptables, dès lors qu'elles contribuent à améliorer le taux de couverture des coûts complets de l'infrastructure ferroviaire, sans toutefois que le montant total des redevances ferroviaire n'excède les coûts complets de gestion de l'infrastructure sur l'ensemble de la période, tant au niveau global qu'au niveau de chacun des services de transport conventionnés.

---

<sup>35</sup> Index Travaux Publics - Index général tous travaux.

110. En revanche, à partir du moment où les redevances d'utilisation de l'infrastructure auront atteint le niveau des coûts complets de l'infrastructure ferroviaire – ce qui devrait advenir lors du prochain cycle tarifaire 2027 à 2029 –, leur évolution ne pourra plus être indexée sur le taux d'inflation et l'Autorité sera alors vigilante à ce que le taux d'indexation utilisé par SNCF Réseau reflète fidèlement l'évolution de ses charges.
111. À cet effet, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'établir, pendant le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution de ses coûts en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents.

### **3.3 La mise à jour de l'estimation du coût directement imputable est jugée pertinente avec des données collectées plus fiables et une méthodologie adaptée**

112. La mise à jour de l'estimation du coût directement imputable engendre des évolutions importantes du niveau des redevances de circulation par rapport au cycle tarifaire précédent. Cela se traduit, à euros constants, par :
- une diminution du coût directement imputable aux services de transport de voyageurs sur lignes à grande vitesse de [- 70 % ; - 60 %] ;
  - une augmentation du coût directement imputable aux services de transport de voyageurs sur lignes classiques de [+ 40 % ; + 50 %] ;
  - une augmentation du coût directement imputable aux services de transport de fret de [+10% ; +20%] ;
  - une diminution du coût directement imputable spécifiques aux installations électriques de [-10% ; -20%].
113. L'Autorité prend note que l'évolution des redevances couvrant le coût directement imputable aux circulations des services de transport ferroviaire de voyageurs est neutre, toutes choses égales par ailleurs, dans la mesure où les majorations tarifaires sont ajustées de sorte que l'évolution totale du montant des péages corresponde à l'indexation globale prévue, à trafic constant.
114. L'Autorité note également que la hausse du coût directement imputable aux activités de transport ferroviaire de fret ne fragilise pas leur activité dans la mesure où le DRR indique qu'elle sera essentiellement compensée par l'État<sup>36</sup>. SNCF Réseau propose en effet de limiter l'augmentation de la redevance nette dont s'acquittent les entreprises ferroviaires de fret pour l'horaire de service 2024 à l'indexation prévue, soit l'évolution projetée de l'IPCH (+ 2,4 %). L'augmentation des coûts directement imputables découlant de la mise à jour des estimations est ainsi intégrée dans la compensation fret directement versée par l'État.

#### **3.3.1 L'amélioration de la méthodologie du coût directement imputable répond aux recommandations formulées par l'Autorité dans ses avis précédents**

115. L'Autorité accueille favorablement les améliorations sensibles intervenues (i) sur les données sources et (ii) sur les méthodes d'estimation des coûts directement imputables utilisées par SNCF Réseau.
116. D'une part, la nouvelle collecte de données répond aux recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 2018-045 du 22 juin 2018 et constitue une amélioration notable par rapport aux estimations réalisées précédemment. En particulier, l'intégration des coûts d'entretien des passages à niveau et des ouvrages dans le périmètre du coût directement imputable améliore sensiblement la précision de l'estimation de ces coûts. Par ailleurs, l'Autorité estime que la collecte de données des coûts de renouvellement des caténaires et des équipements d'alimentation des lignes électriques et le travail d'estimation économétrique en découlant constituent une amélioration significative.



117. D'autre part, s'agissant de la méthodologie d'estimation économétrique, l'Autorité relève que les choix effectués ont été motivés, notamment, par des éléments issus de la littérature économique et les spécificités des nouvelles données collectées. Les nouvelles données collectées et utilisées nécessitaient en effet la mise à jour de la méthodologie économétrique mise en œuvre. Les spécificités intégrées dans les modèles économétriques et décrites au paragraphe 2.3.2b paraissent pertinentes : (i) la collecte de données de coûts d'entretien sur plusieurs années nécessite l'utilisation de modèles économétriques plus élaborés ; (ii) l'utilisation de données réelles (et non d'hypothèses de coûts de renouvellement) implique également une mise à jour de la méthode d'estimation pour que les résultats ne soient pas biaisés
118. Enfin, la nouvelle proposition d'indexation du coût directement imputable apparaît pertinente dans la mesure où elle repose principalement sur l'évolution des coûts observés récemment, même si l'Autorité relève que cette amélioration se traduit par une forte évolution du niveau du coût directement imputable qui aurait pu faire l'objet d'un lissage dans le temps au cours du cycle 2024-2026. La référence à l'évolution des coûts observés jusqu'en 2020 pour l'indexation des coûts directement imputables constitue une amélioration significative par rapport à la méthode employée jusqu'à l'horaire de service 2023, qui prenait pour référence l'évolution de coûts observés uniquement jusqu'en 2016.

### **3.3.2 L'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre les travaux d'amélioration de l'estimation du coût directement imputable en vue du cycle de tarification pluriannuelle 2027-2029**

119. Dans la perspective du prochain cycle de tarification pluriannuelle 2027-2029, l'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre les travaux visant à améliorer la précision de l'estimation du coût directement imputable en collectant de nouvelles données au-delà de 2018 et en utilisant des taux d'indexation reflétant l'évolution réelle des coûts au-delà de 2020. Ces nouvelles données pourront permettre de conforter les choix méthodologiques effectués lors de la refonte intervenue à l'occasion du cycle tarifaire 2024-2026 et d'étudier l'opportunité d'affiner les modèles économétriques.
120. Ces travaux risquant d'introduire une nouvelle rupture dans le niveau du coût directement imputable, l'Autorité recommande à SNCF Réseau, conformément à la remarque formulée au point 118, de lisser les évolutions des barèmes des redevances couvrant le coût directement imputable au cours du cycle tarifaire 2027-2029 afin d'éviter des variations trop importantes d'un cycle à l'autre.

---

<sup>36</sup> Cf. annexe 5.1.1. du DRR 2024.

### 3.4 S'agissant des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs, l'analyse de l'Autorité conduit à valider le projet de mise à jour de la redevance de marché

121. Comme rappelé *supra*, les majorations tarifaires concourent au recouvrement du coût complet de gestion de l'infrastructure et permettent ainsi de couvrir tout ou partie des coûts fixes. La théorie économique (voir annexe 2) démontre que, dès lors que des majorations sont prévues pour couvrir une partie des coûts fixes, une tarification de type Ramsey-Boiteux, dans laquelle les tarifs dont s'acquittent les différents usagers de l'infrastructure sont inversement proportionnels à leur sensibilité au prix, est celle qui permet de s'écarter le moins de l'optimum de premier rang, correspondant à une tarification au coût marginal. Sous une telle tarification, plus l'élasticité-prix de la demande est faible, *i.e.* moins le passager est sensible aux évolutions des prix des titres de transport, plus l'entreprise ferroviaire peut répercuter sur ceux-ci une majoration tarifaire élevée. Selon la théorie économique – traduite dans les dispositions de la directive 2012/34/UE –, le niveau des majorations tarifaires à pratiquer sur chaque segment de marché identifié n'est ainsi pas directement lié au nombre de trains qui circulent ou à la distance parcourue, mais à la possibilité de les répercuter sur le prix des titres de transport sans écarter la demande émanant de ces voyageurs.
122. La règle de Ramsey-Boiteux est cependant très complexe à mettre en place en pratique, dans la mesure où elle nécessite de disposer d'informations détaillées concernant la demande des voyageurs et leur sensibilité aux évolutions de prix. Une fois ces informations acquises, il est nécessaire, pour éviter la création d'une structure tarifaire trop complexes, de procéder à des regroupements par segments de marché aval pertinents en fonction de cette sensibilité aux prix. *In fine*, il s'agira d'adopter une segmentation suffisamment précise pour tenir compte de ces différences de sensibilité au prix et, partant, veiller à n'exclure aucun segment de marché, et suffisamment simple pour que la tarification reste lisible.
123. Compte-tenu de cette complexité inhérente à la mise en œuvre de la règle de Ramsey-Boiteux, SNCF Réseau a adopté une approche pragmatique pour le cycle 2024-2026 consistant à segmenter plus finement les tarifs pour prendre en compte, dans les majorations tarifaires, (i) la capacité d'emport théorique et (ii) la gamme de confort<sup>37</sup>. Ces deux critères permettent de mieux caractériser les clients finaux, d'une part, et ainsi de mieux prendre en compte leur propension à payer, et, *in fine*, les capacités contributives des différents types de trains, d'autre part.
124. La structure des majorations tarifaires proposée par SNCF Réseau pour le cycle 2024-2026 se rapproche ainsi de celle d'une tarification appliquant la règle de Ramsey-Boiteux. Elle repart de la segmentation et des modulations en vigueur pour le cycle 2021-2023, en cherchant à améliorer la pertinence de la segmentation afin qu'elle reflète mieux la capacité contributive du marché aval, sans trop dégrader la lisibilité et la simplicité globale de la tarification, dans l'attente de la réalisation des travaux qui permettront d'affiner, pour le prochain cycle tarifaire (2027-2029) la prise en compte de cette capacité contributive dans la structure de la redevance de marché.

---

<sup>37</sup> La prise en compte de la gamme de confort s'effectue en distinguant la gamme premium (type première classe et gammes assimilées) et la gamme standard (type seconde classe et gammes assimilées).



### **3.4.1 La nouvelle structure de la redevance de marché applicable aux services librement organisés est un compromis acceptable entre une segmentation reflétant mieux la capacité contributive du marché aval et un souci de simplicité de la grille tarifaire**

125. L'Autorité a analysé la nouvelle proposition de structure de la grille tarifaire à l'aune de l'arbitrage entre pertinence de la segmentation et simplification mentionné au point 122.
126. Comme mentionné au point 13, pour la perception de majorations tarifaires, le gestionnaire d'infrastructure procède à « une évaluation préalable de la pertinence des majorations pour des segments de marché spécifiques »<sup>38</sup>.
127. Cette segmentation doit être réalisée « conformément aux règles de l'art en la matière » et comprendre au minimum les segments « services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers », étant précisé que le gestionnaire d'infrastructure « peut procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés »<sup>39</sup>.

#### *a. L'évolution de la segmentation apporte une simplification bienvenue*

128. L'Autorité accueille favorablement le regroupement de certaines catégories d'origines-destinations auquel SNCF Réseau a procédé pour le cycle 2024-2026 à l'aide d'indicateurs déjà utilisés pour le cycle précédent, et le gain de lisibilité en découlant pour la segmentation de la redevance de marché sur lignes à grande vitesse.
129. L'utilisation d'indicateurs socioéconomiques tenant compte du potentiel de marché de chaque catégorie d'origines-destinations pour réaliser ce regroupement est jugée pertinente par l'Autorité. Elle permet d'aboutir à une simplification bienvenue pour les catégories d'origines-destinations internationales qui étaient, jusque-là, assez nombreuses. Le regroupement des catégories d'origines-destinations domestiques C et D est, pour sa part, cohérent avec la disposition du cycle précédent selon laquelle l'ancienne catégorie « Axe radial Est » devait basculer de la catégorie D vers la catégorie C dès l'horaire de service 2024. L'alignement des barèmes de la catégorie « Intersecteurs internationaux – type 1 » sur ceux de la catégorie E (dans laquelle sont intégrés les intersecteurs domestiques) apparaît également pertinent dans la mesure où les circulations non radiales ont des caractéristiques proches en termes de capacité contributive.

#### *b. L'évolution de la modulation tarifaire renforce la pertinence de la structure tarifaire, malgré une perte de lisibilité liée à l'augmentation du nombre de barèmes figurant dans le DRR*

130. En premier lieu, l'Autorité estime que la mise en place d'une modulation selon la capacité d'emport et la gamme de confort pour la redevance de marché sur lignes à grande vitesse constitue une avancée significative dans le processus d'amélioration de la prise en compte de la capacité contributive.
131. D'une part, la distinction selon la densité de siège au mètre carré apparaît pertinente, dans la mesure où elle permet de présenter des barèmes spécifiques pour les services de transport *low-cost*. Ces services sont supposés disposer d'une capacité contributive plus faible que des services TAGV premium ou même standard. Les voyageurs empruntant des services de transport *low-cost* sont généralement plus sensibles aux évolutions de prix des titres de transport et ont donc une disposition à payer plus faible. Le seuil a été déterminé par SNCF Réseau à 1,35 siège par mètre carré, à partir de la surface utile « correspondant à la localisation de l'implantation des sièges »<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003.

132. D'autre part, la référence à la gamme de service permet de mieux tenir compte de la disposition à payer des voyageurs. En effet, les voyageurs ayant recours à un service de transport *premium* sont supposés avoir une disposition à payer plus importante que ceux ayant recours à un service standard.
133. Pour autant, cette prise en compte de la gamme de confort demeure perfectible. L'Autorité recommande ainsi à SNCF Réseau d'affiner cette prise en compte pour le prochain cycle (2027-2029) et de rechercher une formulation des définitions des gammes de confort dans le DRR qui permette d'éviter les effets d'aubaine indésirables<sup>41</sup>.
134. Enfin, la prise en compte de la capacité d'emport théorique est un paramètre plus satisfaisant pour approcher l'emport réel potentiel que le caractère simple ou double d'une rame TGV. L'Autorité considère ainsi qu'il permet de mieux refléter le potentiel de capacité contributive de chaque circulation.
135. En deuxième lieu, l'Autorité approuve la proposition de mise à jour de la modulation horaire de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse.
136. L'Autorité prend note de la redéfinition de chaque tranche horaire de la journée à l'aide, en partie, de données sur la répartition des voyages quotidiens. D'après les éléments communiqués dans le cadre de l'instruction, la définition des tranches horaires a été réalisée par SNCF Réseau à l'aide d'éléments collectés à partir de l'enquête des mobilités et des déplacements de l'INSEE s'agissant des données de nombre de voyages et de circulations.
137. Cette redéfinition des tranches horaires s'est accompagnée d'une différenciation tarifaire accentuée, pouvant avoir pour effet d'inciter à augmenter les circulations réalisées en dehors des heures de pointe ou d'hyperpointe.
138. Un retour d'expérience devra permettre de s'assurer, notamment, que la définition des tranches horaires est pertinente et ne génère pas d'effets indésirables pour les entreprises ferroviaires.
139. En troisième et dernier lieu, l'Autorité constate l'absence d'évolution, par rapport au cycle tarifaire précédent, de la segmentation applicable aux services sur ligne classique, contrairement à ce qu'elle avait demandé à l'occasion de l'examen du projet de cycle tarifaire 2021-2023 de SNCF Réseau.
140. Elle demande donc à SNCF Réseau, pour le prochain cycle tarifaire 2027-2029, de mettre en place une segmentation appropriée de nature à refléter la capacité contributive des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs susceptibles, à l'avenir, d'utiliser l'infrastructure des lignes classiques.
141. En conclusion, l'Autorité estime que la structure proposée pour les services librement organisés pour le cycle tarifaire 2024-2026 comprend des avancées satisfaisantes et constitue un bon compromis pour une utilisation effective et optimale du réseau.

---

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> D'après la version du 9 décembre 2022 de l'annexe 5.1.1 du DRR 2024, page 24.

<sup>41</sup> Une entreprise ferroviaire proposant, par exemple, des services de type premium à un tarif premium, mais sans le préciser clairement, pourrait en effet se voir appliquer un tarif de redevance de marché inférieur à la capacité contributive du segment de marché auquel il s'applique.

### 3.4.2 L'analyse de la capacité d'absorption, par le marché aval, de la hausse du niveau des redevances, pour chaque segment de marché, atteste de la soutenabilité des redevances pour le cycle 2024-2026

142. Le niveau des barèmes pour la redevance de marché des services librement organisés de transport de voyageurs est calibré de sorte que l'augmentation globale des péages atteigne 7,6 % à trafic constant en 2024. Cette forte augmentation est néanmoins jugée soutenable pour le cycle tarifaire 2024-2026, au regard des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction<sup>42</sup>.
143. Comme indiqué au point 12, le calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure tient notamment compte, « *lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances* », étant précisé que le niveau des redevances « *ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».
144. En outre, l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 précise que « *s'agissant des services de transport de voyageurs librement organisés, la tarification est soutenable pour un segment de marché donné si elle permet à une entreprise efficacement gérée d'exploiter l'ensemble des services de ce segment de marché en dégagant un bénéfice raisonnable* ».
145. La soutenabilité du projet tarifaire du cycle 2024-2026 pour les services librement organisés de transport de voyageurs est vérifiée par SNCF Réseau à l'aide d'un modèle dit « *du transporteur normatif* » pour chaque segment de marché. Ce modèle permet de s'assurer que le niveau des redevances est soutenable pour un transporteur correctement géré. Le modèle estime la demande de voyageurs, les recettes et les coûts d'exploitation, y compris les péages d'accès à l'infrastructure ferroviaire.
146. Le modèle a été actualisé par SNCF Réseau pour tenir compte (i) du projet tarifaire pour le cycle 2024-2026, (ii) des conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et (iii) de l'augmentation significative du coût de l'énergie pour les entreprises ferroviaires. Après prise en compte de ces effets, les ratios estimés d'excédent brut d'exploitation rapporté au chiffre d'affaires sont supérieurs à 12 % pour la quasi-totalité des segments de marché, et permettent ainsi, théoriquement, pour une entreprise ferroviaire moyenne, d'assurer la pérennité de l'activité du point de vue du maintien et du renouvellement des actifs.
147. L'augmentation des barèmes de la redevance de marché pour compenser l'exonération de redevance de marché pour les sillons non commerciaux est jugée cohérente par l'Autorité. En effet, l'exonération de majorations tarifaires pour les sillons non commerciaux est justifiée puisque ces circulations ne disposent pas d'un potentiel de marché, contrairement aux sillons commerciaux. Ainsi, l'augmentation des barèmes de redevance de marché, désormais applicables uniquement aux sillons commerciaux, pour compenser cette exonération apparaît nécessaire pour compenser la perte de revenus induite. Cette augmentation reste toutefois très modérée<sup>43</sup>.
148. L'Autorité constate que les services librement organisés de transport de voyageurs opérant exclusivement sur lignes classiques font face à une forte augmentation des péages pour le cycle tarifaire 2024-2026<sup>44</sup>, à la suite de la hausse des redevances de circulation intervenue dans le cadre de la mise à jour de l'estimation du coût directement imputable. L'Autorité appelle donc SNCF Réseau à étudier, au cours du prochain cycle (2027-2029), les effets des évolutions de barème pour les services opérant exclusivement sur lignes classiques.

<sup>42</sup> Réponse de SNCF Réseau à la question n° 5 de la mesure d'instruction envoyée par l'Autorité le 16 décembre 2022.

<sup>43</sup> L'augmentation des barèmes unitaires de la redevance de marché liée à l'exonération de redevance de marché pour les sillons non commerciaux est à peine supérieure à 1 %.

### **3.4.3 Si la proposition de SNCF Réseau marque un progrès notable, les travaux devront être poursuivis afin d'améliorer la prise en compte de la capacité contributive dans la structure de la redevance de marché**

149. SNCF Réseau propose, pour le cycle tarifaire 2024-2026, une segmentation tarifaire pour la redevance de marché (RM) applicable aux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs qui apparaît satisfaisante et de nature à mieux refléter la capacité contributive du marché aval.
150. L'Autorité valide la mise en œuvre de la nouvelle structure proposée par SNCF Réseau pour cette redevance de marché. Il s'agit, en effet, d'une nouvelle étape d'amélioration de la prise en compte de la capacité contributive afin de tendre vers une tarification inspirée de la règle de Ramsey-Boiteux.
151. Pour autant, il apparaît nécessaire de poursuivre les travaux afin d'améliorer encore la prise en compte de la capacité contributive dans la structure de la redevance de marché en vue du cycle tarifaire 2027-2029.
152. Il conviendra ainsi, pour SNCF Réseau, de se rapprocher encore d'une forme simplifiée de tarification de type Ramsey-Boiteux à partir de la structure proposée pour le cycle tarifaire 2024-2026, notamment à l'aide d'enquêtes sur les préférences révélées des consommateurs au niveau de leur sensibilité aux évolutions de prix des titres de transport. SNCF Réseau a déjà lancé en 2022 des enquêtes de ce type.
153. L'Autorité recommande également à SNCF Réseau d'étudier la meilleure façon d'intégrer la gamme de confort dans sa modulation tarifaire en tenant compte des différentes offres premium existantes et des risques d'effet de bord.
154. Enfin, s'agissant de la redevance de marché sur lignes classiques, des travaux devront être mis en œuvre pour le prochain cycle tarifaire (2027-2029) concernant la révision de la segmentation de la redevance de marché ainsi que la possibilité de mise en place d'un mécanisme d'ajustement en cas de fortes variations des redevances couvrant le coût directement imputable.

---

<sup>44</sup> Les péages évoluant selon la distance augmentent de 19 % entre l'HDS 2023 et l'HDS 2024 et les péages évoluant selon le poids augmentent de 69 % entre l'HDS 2023 et l'HDS 2024.

### **3.5 Pour les services conventionnés, la forfaitisation de la redevance de marché apparaît adaptée à la structure de marché et répond à l'exigence de soutenabilité propre à ces services**

#### **3.5.1 Les services conventionnés, caractérisés par une prise en charge de la redevance de marché par les autorités organisatrices, nécessitent une analyse économique spécifique**

155. Les services conventionnés se caractérisent par un niveau important de financement public.
156. Tout d'abord, l'État s'acquitte, pour l'ensemble de ces services, de la redevance d'accès, comme mentionné au point 35. À ce titre, l'État participe à hauteur de près des deux tiers à la couverture de la part du coût complet de gestion de l'infrastructure se situant au-delà du coût directement imputable.
157. Le financement public provient ensuite des autorités organisatrices de transport (AOT), auxquelles les entreprises ferroviaires titulaires des contrats de service public refacturent les redevances d'utilisation de l'infrastructure dont elles s'acquittent auprès de SNCF Réseau, en vertu des dispositions des conventions de service public qui les lient aux AOT. Il en résulte une forte décorrélation entre le coût du service et le prix payé par l'utilisateur final d'où l'impossibilité de disposer d'une indication fiable de la sensibilité des voyageurs aux variations de prix des titres de transport. Pour cette raison, les méthodes de tarification de type Ramsey-Boiteux reposant sur l'élasticité prix des différentes catégories de clients, utilisées pour les services de transport librement organisés, ne sont pas pertinentes pour les services de transport de voyageurs conventionnés<sup>45</sup>.
158. Une tarification binomiale, distinguant une part fixe, permettant la couverture des coûts fixes associés à la mise à disposition, pour chaque AOT, de la capacité d'infrastructure nécessaire aux circulations envisagées, non directement payée par l'utilisateur, et une part variable, permettant la couverture des coûts directement liés aux circulations, organisées par cette AOT, apparaît la plus adaptée dans un contexte de concurrence pour le marché<sup>46</sup>, pour envoyer les bons signaux de prix et se rapprocher de l'optimum économique, en permettant à toute circulation couvrant au moins le coût directement imputable d'être effectuée.

#### **3.5.2 La nouvelle redevance de marché proposée par SNCF Réseau pour les services conventionnés s'inspire des enseignements de la théorie économique**

159. Comme indiqué en section 2.3.3b, le DRR 2024 propose, pour les services conventionnés aux bornes de chaque AOT, la mise en place, à compter de l'horaire de service 2024, d'une tarification binomiale pour les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, composée d'une part variable (constituée de redevances couvrant le coût directement imputable aux circulations ferroviaires) et d'une part fixe (redevance forfaitaire), pour la couverture des coûts fixes. Cette tarification binomiale conduit à ce que :
- d'une part, chaque circulation ne s'acquitte que des redevances couvrant le coût qui lui est directement imputable ;
  - d'autre part, la redevance de marché forfaitaire, correspondant à un abonnement pour l'accès à l'infrastructure dans le périmètre de chaque AOT, couvre les coûts fixes liés à la capacité d'infrastructure mise à disposition des exploitants des services conventionnés.
160. Cette nouvelle structure tarifaire constitue une évolution significative par rapport à la tarification en vigueur jusqu'à l'horaire de service 2023, en vertu de laquelle l'unité de tarification de la redevance de marché est le sillon-kilomètre.

161. L'Autorité considère que la proposition de SNCF Réseau de mise en place d'une tarification binomiale telle que présentée au point 158 est pertinente d'un point de vue économique (voir annexe 2).
162. Le mode de tarification binomial est cohérent et adapté aux caractéristiques du marché des services conventionnés de transport de voyageurs. Il convient de rappeler que, comme mentionné au point 31 et comme pour toute industrie de réseau, les coûts de l'infrastructure ferroviaire sont en très grande majorité des coûts fixes<sup>47</sup>. En mettant en place une tarification binomiale, SNCF Réseau aligne donc la structure de la tarification sur la structure des coûts de gestion de l'infrastructure ferroviaire. Au demeurant, une grande partie des coûts fixes sont d'ores et déjà pris en charge par l'État au travers d'une redevance forfaitaire – la redevance d'accès.
163. En outre, la mise en place d'un tarif binomial présente plusieurs avantages substantiels :
- la mise en place de la tarification binomiale est incitative au développement du trafic, dès lors qu'elle conduit à ce que le coût moyen d'une circulation diminue avec le volume de circulations. En effet, dans un système de tarification binomiale, le coût d'une circulation supplémentaire commandée par une AOT est limité à la redevance de circulation, qui permet de couvrir son coût marginal, ce qui constitue un optimum de premier rang du point de vue de la théorie économique et permet la maximisation du surplus collectif ;
  - par ailleurs, le remplacement des majorations variables par un forfait fixe offre aux AOT une visibilité accrue sur le montant des redevances à acquitter au titre de la redevance de marché sur la durée du cycle tarifaire ;
  - enfin, la mise en place de cette tarification est simple, dans la mesure où les niveaux forfaitaires évoluent simplement à hauteur des différents effets présentés précédemment d'une année sur l'autre, hors révision pour cause de variation significative du trafic.

---

<sup>45</sup> Dans les conclusions rendues sous la décision CE, 27 novembre 2020, SNCF Réseau et IDFM, n° 431748, 434544, le rapporteur public a précisé qu'il existait une « particularité des services conventionnés au regard de la possibilité d'adopter des majorations tarifaires » si le marché s'y prête ». En effet, en pratique, les redevances d'infrastructure étant compensées par les AOT (les régions pour le TER) aux entreprises ferroviaires attributaires des contrats de service public, l'élasticité est nulle : l'augmentation du prix de la redevance est sans incidence directe sur les coûts de l'entreprise ferroviaire et donc sur la demande finale ; elle n'affecte que les finances de l'AOT et éventuellement, in fine, la poursuite ou la reconduction du contrat de service public ».

<sup>46</sup> Une tarification binomiale est susceptible de constituer une barrière à l'entrée dans le cadre d'une concurrence sur le marché : le forfait ou prix d'abonnement étant indépendant du nombre de trains circulant effectivement sur l'infrastructure, il est susceptible de constituer une barrière à l'entrée pour un nouvel entrant, dont la part de marché est inférieure à celle de l'opérateur historique. À l'inverse, une telle structure est adaptée dans le cadre d'une concurrence pour le marché.

<sup>47</sup> Près de 90% des coûts de l'infrastructure ferroviaire en 2024 sont des coûts fixes d'après le modèle des coûts proposé par SNCF Réseau

### 3.5.3 La structure tarifaire binomiale des redevances d'utilisation de l'infrastructure permet de garantir le respect des critères de légalité des majorations tarifaires

a. La structure tarifaire permet de répondre aux objectifs de tarification prévus par les textes

164. Dans son principe, la structure tarifaire binomiale répond aux objectifs posés par la directive 2012/34/UE. La forfaitisation de la redevance de marché concourt à une « utilisation effective et optimale » du réseau, au sens de l'article 26 de la directive<sup>48</sup>, puisqu'elle incite à maximiser les circulations sur un réseau donné. Par ailleurs, la structure binomiale émet « des signaux économiques clairs et cohérents permettant aux entreprises ferroviaires de prendre des décisions rationnelles », au sens du considérant 44 de la directive 2012/34/UE<sup>49</sup>, en ce que la partie variable du dispositif tarifaire, fondée sur le coût directement imputable, c'est-à-dire le coût marginal d'une circulation ferroviaire, réintroduit un signal-prix optimal pour les entreprises ferroviaires. La forfaitisation participe, enfin, à l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure, au sens de l'article 8.4 de la directive 2012/34/UE<sup>50</sup>, en ce qu'elle permet au gestionnaire d'infrastructure de couvrir, au moins en partie, ses dépenses d'infrastructure.

b. La structure tarifaire permet de répondre aux conditions de légalité communes à toutes les majorations tarifaires

165. La structure tarifaire binomiale :

- concourt à « une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire »<sup>51</sup> dans la mesure où elle incite à maximiser les circulations ferroviaires, qui ne s'acquittent que des redevances couvrant le coût directement imputable, et favorise donc le transport ferroviaire par rapport à la concurrence intermodale<sup>52</sup> ;
- est établie sur la base de principes « efficaces, transparents et non discriminatoires »<sup>53</sup>, tant que le forfait, dans son principe, s'applique à toutes les AOT sans distinction, et selon des modalités identiques et transparentes ; et
- est compatible avec l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, selon lequel la redevance de marché est établie « sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure ».

---

<sup>48</sup> « Les États membres veillent à ce 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 ».

<sup>49</sup> « Il convient que les systèmes (...) de tarification émettent des signaux économiques clairs et cohérents permettant aux entreprises ferroviaires de prendre des décisions rationnelles ».

<sup>50</sup> « Les États membres veillent à ce que les comptes de profits et pertes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et au cours d'une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'État, y compris, le cas échéant, les avances de l'État, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure ».

<sup>51</sup> Article 31 du décret du 7 mars 2003 précité, transposant l'article 32.1 de la directive 2012/34/UE.

<sup>52</sup> La jurisprudence a précisé que condition relative à la « compétitivité optimale » se rapporte, non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la compétitivité du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport (CJUE, 9 septembre 2021, LatRailNetT, C-144/20, points 57 et s).

<sup>53</sup> Article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 32.1 précité de la directive 2012/34/UE



166. En effet, dans son principe, si la redevance de marché forfaitaire a vocation à couvrir des coûts de gestion de l'infrastructure au-delà du coût directement imputable aux circulations ferroviaires, ces coûts, principalement fixes sur la temporalité d'un cycle tarifaire, ne sont, pour autant, ni uniformes, ni invariables. D'une part, étant calculés aux bornes du périmètre de responsabilité de chaque AOT en fonction de la quote-part du coût complet du réseau imputable aux services ferroviaires organisés par cette AOT, leur montant est lié à la mise à disposition d'une capacité au regard du volume prévisionnel global de l'offre ferroviaire, qui varie considérablement d'une AOT à l'autre, comme l'illustrent les tableaux des points 74 et 76. Il résulte ainsi de la lettre du DRR 2024<sup>54</sup> que, pour chaque AOT, la redevance de marché est déterminée en fonction de plusieurs critères, dont celui du « *trafic prévisionnel en sillons-kilomètres commerciaux correspondant à l'offre de transport estimée sur la période 2023-2026 [...]* ». D'autre part, la redevance de marché couvre des coûts qui ne demeurent fixes qu'autant que la capacité maximale d'accueil de l'infrastructure n'est pas atteinte. Au-delà d'un certain seuil d'utilisation de l'infrastructure, l'accroissement du niveau de trafic rend nécessaire l'accroissement de la capacité et engendre un accroissement des coûts fixes. Par conséquent, même une structure tarifaire forfaitaire présente un lien avec des « *unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure* ».
167. Il résulte de ce qui précède que les montants des forfaits pour le cycle 2024-2026 peuvent être regardés comme établis sur la base des unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure, au sens de l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 précité.

*c. Le forfait respecte la condition de soutenabilité telle qu'appréciée de manière spécifique pour les services conventionnés*

168. Compte tenu des spécificités des services conventionnés, décrites en section 3.5.1, et comme l'a relevé le Conseil d'État, la capacité du marché à supporter les majorations ne peut, pour ces services, « *être évaluée comme pour les services librement organisés soumis à concurrence* »<sup>55</sup>.
169. Tirant en particulier les conséquences de « *l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices* » à l'exploitation de ces services, le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports complète le cadre d'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés, en précisant que cette soutenabilité est évaluée selon des modalités consistant à s'assurer :
- d'une part, 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
  - d'autre part, que « *l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient* ».
170. En présence d'une compensation partielle, voire totale, des redevances d'utilisation de l'infrastructure par les AOT, l'équilibre économique des entreprises ferroviaires n'est pas, ou n'est que partiellement, affecté par les majorations tarifaires, dont le coût sera *in fine* assumé, pour une plus ou moins large part, par les AOT.
171. Le Conseil d'État<sup>56</sup> a, par conséquent, clarifié l'interprétation de ces dispositions et l'office qui doit être celui de l'Autorité pour l'appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires des services conventionnés.

---

<sup>54</sup> Annexe 5.5.1. du DRR 2024.

<sup>55</sup> CE, 27 novembre 2020, SNCF Réseau, n° 431748.

<sup>56</sup> CE, 27 novembre 2020, SNCF Réseau, n° 431748 et CE, 27 novembre 2020, Île-de-France Mobilités, n° 434544.



172. Après avoir rappelé que « des majorations de redevances pour les services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, dits "services conventionnés", ayant pour but de couvrir, en plus du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, tout ou partie des coûts fixes du réseau, peuvent être instituées sous réserve de leur soutenabilité, c'est-à-dire de la capacité du marché à les supporter », le Conseil d'État a précisé que « pour se prononcer sur le projet de tarification, en particulier sur ces majorations, l'Autorité doit tenir compte de l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à l'exploitation de ces services ; [qu']il lui appartient de s'assurer que les tarifs projetés ne remettent pas en cause l'équilibre économique des contrats de service public du segment de marché considéré, en faisant peser sur les entreprises ferroviaires des majorations qu'elles ne peuvent pas supporter ou, en cas de compensation des redevances par les autorités organisatrices, en prévoyant des majorations à un niveau de nature à conduire celles-ci à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur ce segment »<sup>57</sup>.
173. L'Autorité en a déduit, dans son avis du 9 février 2021 susvisé, que l'appréciation de la soutenabilité consiste à vérifier que les tarifs des redevances d'infrastructure, majorations tarifaires comprises, répercutés aux AOT, ne sont pas tels que, compte tenu de l'impact de ces tarifs sur l'équilibre économique des contrats de service public passés avec les entreprises ferroviaires, ils seraient susceptibles de conduire les AOT à renoncer à tout ou partie des circulations ferroviaires relatives aux services conventionnés<sup>58</sup>.
174. Concrètement, l'analyse de la soutenabilité consiste à évaluer dans quelle mesure la hausse des redevances envisagée ne risquerait pas de conduire à une moindre utilisation de l'infrastructure sur le segment de marché considéré, du fait de la diminution des circulations ferroviaires par rapport au nombre optimal, du point de vue de la théorie économique, de circulations ferroviaires envisageables dans le cadre du contrat de service public liant une autorité organisatrice à une entreprise ferroviaire exploitant ces services.
175. Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de son analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires des services conventionnés, l'Autorité s'assure que :
- la quote-part du coût complet imputable à chaque service conventionné n'est pas dépassée (i) ; et
  - les tarifs des majorations ne conduisent pas les autorités organisatrices à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur le segment de marché considéré, se traduisant par une diminution des circulations (ii) ;

étant rappelé qu'aux termes de l'article L. 2111-25 du code des transports, le niveau des majorations « ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête ».

---

<sup>57</sup> Les conclusions du rapporteur public avaient explicité, en d'autres termes, cette exigence de soutenabilité en considérant que l'application des majorations tarifaires ne devait pas conduire les autorités organisatrices, lorsqu'elles compensent les tarifs, « à renoncer à tout ou partie des contrats de service public (ce qui, in fine, conduit à une moindre exploitation du réseau ferroviaire et donc à une baisse de revenus pour le gestionnaire d'infrastructure) ».

<sup>58</sup> Avis n° 2021-009 du 9 février 2021 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2023 (saisine du 11 décembre 2020), points 18 et suivants.

- (i) La structure forfaitaire du cycle 2024-2026 permet de ne pas dépasser la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés

176. Dans son principe, la mise en place d'une structure forfaitaire garantit, par elle-même, de ne pas dépasser la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés, là où l'application d'une redevance de marché évoluant de façon linéaire en fonction des sillons-kilomètres ne permettait pas d'exclure, au moins en théorie, le risque de dépassement de la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés, dans la mesure où chaque circulation supplémentaire donnait lieu à l'application d'une majoration visant à contribuer à la couverture des coûts fixes du réseau. En effet, une fois le montant du forfait arrêté, correspondant en tout ou partie aux coûts fixes imputables aux services conventionnés, les AOT ne s'acquittent plus que du coût directement imputable à chacune de leurs circulations, comme rappelé précédemment.
177. Par ailleurs, l'Autorité a pu s'assurer du calcul et de l'allocation des coûts complets imputables aux services conventionnés de chaque AOT, et a pu vérifier que les montants des forfaits de redevance de marché appliqués à chacune étaient inférieurs à la quote-part des coûts imputables à ces services. Il sera renvoyé sur ce point à l'analyse développée en section 3.2.2.
178. L'Autorité considère donc que la structure tarifaire retenue pour les redevances d'utilisation de l'infrastructure des services conventionnés garantit, tant dans son principe que dans les montants retenus pour chaque AOT pour le cycle 2024-2026, que le coût complet de gestion du réseau imputable à ces services n'est pas dépassé.
179. En revanche, l'Autorité relève que le dispositif de restitution de trop-perçu éventuel prévu par le DRR 2024 devrait être précisé. Il résulte en effet de l'annexe 5.1.1 du DRR que les montants des forfaits « *pourront être ajustés pour tenir compte : [...] de recettes réelles supérieur[e]s aux coûts réels par AOM, au titre des prestations minimales. SNCF Réseau procédera par axe de marché au remboursement du trop-perçu facturé* ».
180. Ce mécanisme vise ainsi à garantir qu'une AOT ne s'acquitte jamais, *in fine*, de redevances supérieures à la quote part du coût complet de gestion de l'infrastructure qui lui est imputable. Toutefois, ses modalités de mise en œuvre ne sont pas suffisamment précises pour que l'Autorité puisse se prononcer sur sa fiabilité et sa validité (notamment sur les risques d'inégalités de traitement auquel il pourrait, le cas échéant, donner lieu, d'une AOT à une autre).
181. En outre, la mise en œuvre d'un tel dispositif repose, par définition, sur une hypothèse de surcouverture du coût complet, sur laquelle l'Autorité doit pouvoir exercer son contrôle dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme. Dès lors, les trop-perçus qui seraient générés lors du cycle 2024-2026 ne pourront être traités par SNCF Réseau qu'à l'occasion de l'élaboration de son prochain projet tarifaire pluriannuel pour le cycle 2027-2029 et ne sauraient donner lieu à compensation lors du cycle 2024-2026. L'Autorité demande que le DRR soit précisé en ce sens.

- (ii) Le forfait garanti, par construction, que les autorités organisatrices de transport ne sont pas conduites à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure

182. La redevance de marché vise, en tant que majoration tarifaire, à couvrir, en complément de la redevance d'accès, une partie des coûts complets de gestion de l'infrastructure au-delà du coût directement imputable. Dès lors qu'elle est calculée de manière forfaitaire, elle s'analyse comme le prix de la mise à disposition aux AOT d'une *capacité d'infrastructure* donnée, c'est-à-dire d'un périmètre d'infrastructure dimensionné pour les besoins des services publics de transport ferroviaire de voyageurs.
183. Les AOT déterminent librement la capacité d'infrastructure dont elles souhaitent la mise à disposition pour leur offre de services conventionnés, puisqu'elles sont chargées de définir le contenu du service public ferroviaire de transport de voyageurs<sup>59</sup>. La capacité d'infrastructure mise à disposition de l'AOT par SNCF Réseau résulte donc d'un choix de l'AOT en question.
184. Le forfait étant corrélé à la capacité d'infrastructure mise à disposition par SNCF Réseau pour assurer l'offre de services conventionnés librement arrêtée par l'AOT, il n'appartient pas à l'Autorité, lorsqu'elle contrôle le niveau des majorations tarifaires, d'interroger le choix politique effectué par l'AOT d'où découle ce niveau.
185. En conséquence, l'office de l'Autorité consiste uniquement, conformément aux critères définis par les textes et précisés par la jurisprudence, à vérifier que, sur une capacité d'infrastructure donnée, le niveau de la majoration tarifaire ne conduise pas l'autorité organisatrice à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de ladite infrastructure, c'est-à-dire, de réduire sensiblement le nombre des circulations sur un périmètre d'infrastructure donné.
186. Or, l'Autorité relève que la structure tarifaire forfaitaire garanti, par construction, que, sur un périmètre donné, chaque circulation supplémentaire ne s'acquitte que du coût directement imputable à son exploitation. Par conséquent – et contrairement à une redevance de marché évoluant de façon linéaire en fonction de chaque circulation supplémentaire – le forfait garanti que, sur un périmètre d'infrastructure donné, librement défini par les autorités organisatrices de transport :
- d'une part, par construction, aucune circulation capable de s'acquitter du coût directement imputable à son exploitation ne soit exclue dans la mesure où, une fois le forfait défini et acquitté par l'autorité organisatrice, chaque circulation ne coûte que le coût qui lui est directement imputable ;
  - d'autre part, les AOT ne prennent pas de mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure, qui se traduiraient par une diminution des circulations, dans la mesure où, sur le périmètre qu'elles auront arrêté, le forfait incite les AOT à maximiser leur trafic.

---

<sup>59</sup> Aux termes de l'article L. 2121-3 du code des transports, « La région est l'autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional. À ce titre, elle est chargée de l'organisation : / 1° Des services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans son ressort territorial ou desservant son territoire ; / 2° Des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires. / Dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'État est le garant, la région définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du présent code. / La région définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan environnemental, économique et social du système de transport (...) ». Pour la région Île-de-France, voir articles L. 1241-1 et L. 1241-2 du code des transports, aux termes desquels Île-de-France Mobilités est compétente pour « organiser [les] services réguliers de transport public de personnes » et a notamment pour mission de fixer les relations à desservir et d'arrêter la politique tarifaire.

187. En conclusion, l'Autorité considère que la forfaitisation de la redevance de marché garanti, au sens de l'article L. 2111-25 du code des transports, tel qu'éclairé par le Conseil d'État, que les majorations tarifaires n'atteignent pas un niveau de nature à conduire les AOT « à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur ce segment »<sup>60</sup>.

188. Enfin, l'Autorité relève que la nouvelle structure tarifaire ne remet pas en cause les grands équilibres de répartition de la prise en charge de la couverture du coût complet, entre les AOT, d'une part, et l'État, d'autre part. En effet, avant comme après la mise en place de la redevance forfaitaire, les majorations tarifaires continuent *in fine* d'être majoritairement assumées par l'État, au travers de la redevance d'accès dont celui-ci s'acquitte pour l'ensemble des services conventionnés, à l'exception des services conventionnés de l'AOT Ile-de-France Mobilités.

*d. Au surplus, les redevances des services conventionnés pour le cycle 2024-2026 ne conduisent pas à une baisse des circulations estimées par les autorités organisatrices*

189. En tout état de cause, le niveau des majorations<sup>44</sup> pour le cycle 2024-2026 ne conduit pas les AOT à diminuer leurs circulations.

190. Ce niveau résulte des barèmes forfaitaires applicables pour l'horaire de service 2024<sup>61</sup>, ainsi que des modalités d'évolution des redevances entre les horaires de service 2023 et 2026, telles que fixées à l'annexe 5.1.1. L'évolution de la redevance de marché (tant pour l'horaire de service 2024, par rapport à l'horaire de service 2023, qu'entre chaque horaire de service du cycle tarifaire 2024-2026) est déterminée par une équation aux termes de laquelle le montant cumulé de la redevance de marché, de la redevance de circulation et de la redevance de circulation électrique est fixé – *et plafonné* – à hauteur d'un certain pourcentage d'évolution par rapport à l'horaire de service précédent. Il en résulte que<sup>62</sup> :

- entre 2023 et 2024, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2024 Banque de France septembre 2022 + 5,3%<sup>63</sup> » ;
- entre 2024 et 2025, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2025 Banque de France juin 2024 + 4,3% » ;
- entre 2025 et 2026, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2026 Banque de France juin 2025 + 3,1% + régularisation écart d'inflation 2024 ».

191. Or, il résulte de l'instruction que :

- d'une part, les volumes d'offres prévisionnels pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 fournis par les AOT à SNCF Réseau avant le 9 décembre 2022 – *en connaissance du mécanisme d'évolution globale des redevances d'infrastructure décrit ci-dessus* – se traduisent par (i) une stabilité ou (ii) une augmentation des circulations prévisionnelles conformément au tableau n°3. Ce constat est valable tant entre l'horaire de service 2023 et l'horaire de service 2024 (celui-ci étant le premier à mettre en œuvre la tarification forfaitaire), qu'entre les différents horaires de service au sein du cycle tarifaire 2024-2026
- d'autre part, les volumes prévisionnels retenus par SNCF Réseau pour les horaires de service 2024 à 2026<sup>64</sup>, sur la base des éléments fournis par le transporteur, SNCF Voyageurs, et les AOT, se traduisent également, soit par une stabilité, soit par une augmentation des circulations, par rapport à l'horaire de service antérieur conformément au tableau n°4.

<sup>60</sup> CE, 27 novembre 2020, SNCF Réseau, n° 431748

<sup>61</sup> Annexe 5.2 du DRR 2024

<sup>62</sup> Annexe 5.1.1 du DRR 2024.

<sup>63</sup> Soit 8,0 % compte-tenu de l'IPCH 2024 de 2,7% publié en septembre 2022 par la Banque de France.

<sup>64</sup> Annexe 5.1.1 du DRR 2024.

192. Au surplus, l'Autorité constate que, par l'effet du mécanisme d'évolution globale des redevances décrit *supra*, le plafonnement de l'augmentation du montant cumulé de la redevance de marché, de la redevance de circulation et de la redevance de circulation électrique, par rapport à l'horaire de service précédent, aboutit, pour l'horaire de service 2024, et pour chaque autorité organisatrice, à une baisse de la valeur unitaire de la redevance de marché rapportée à chaque circulation par rapport à l'horaire de service 2023.

*e. En conclusion, l'Autorité considère que le critère de soutenabilité de la redevance de marché applicable aux services conventionnés est satisfait pour le cycle tarifaire 2024-2026*

193. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les évolutions de la redevance de marché des services conventionnés, pour le cycle tarifaire 2024-2026, telles que ces évolutions résultent de la formule d'indexation globale prévue par le DRR 2024, ne conduisent pas les AOT à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure.

194. En conséquence, l'Autorité considère que la formule d'indexation des redevances des services conventionnés pour le cycle 2024-2026, s'appliquant notamment à la redevance de marché, est soutenable au sens de l'article L. 2111-25 du code des transports, tel qu'éclairé par la jurisprudence du Conseil d'État.

#### **3.5.4 Toutefois, les volumes prévisionnels de circulations de certaines autorités organisatrices de transport ont fait l'objet de retraitements par SNCF Réseau, sans consultation suffisante des autorités concernées**

195. Compte-tenu des effets, pour les AOT, du changement de méthode pour la détermination de la redevance de marché, avec le passage d'une tarification linéaire à une tarification forfaitaire qui tende vers la couverture des coûts complets de gestion de l'infrastructure, SNCF Réseau a souhaité procéder à un lissage de l'évolution des niveaux des redevances.

196. Ce principe de lissage est accueilli favorablement par l'Autorité, qui préconise, autant que possible, de procéder à des transitions progressives en cas de fortes évolutions du niveau des redevances.

197. Une possibilité, pour la mise en œuvre de ce lissage, aurait consisté à calibrer le niveau de la redevance de marché dans l'optique unique d'améliorer progressivement, au cours du cycle 2024-2026, la couverture de la quote-part de coût complet de gestion de l'infrastructure attribuée à chaque AOT. Cette option correspondait aux principes d'une redevance de marché liée aux coûts fixes imputables à chaque AOT, tout en assurant une progressivité de sa mise en œuvre.

198. SNCF Réseau a proposé une autre méthode de lissage, consistant à calibrer le niveau de la redevance de marché forfaitaire applicable aux services conventionnés en 2024 à partir de ce qu'ils auraient acquitté sur la base du mécanisme de tarification linéaire en vigueur au cours du cycle 2021-2023, au niveau d'indexation attendu des coûts pour 2024. La redevance de marché forfaitaire converge ensuite progressivement vers la couverture de la quote-part de coût complet de gestion de l'infrastructure attribuable à chaque AOT, sous l'effet des niveaux d'indexation prévus pour 2025 et 2026.

199. Cette méthode constitue un compromis favorable au marché aval car elle assure une transition neutralisant les effets liés au seul changement de structure tarifaire, tout en envoyant un signal tarifaire pertinent. Sur le principe, l'Autorité est donc favorable à ce choix opéré par SNCF Réseau.

200. La méthode choisie nécessite cependant que SNCF Réseau dispose des prévisions de trafic des AOT, ce qui peut donner lieu à un risque d'aléa moral<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Celui-ci se produit lorsque l'action entreprise par un agent opportuniste n'est pas directement observable par les autres agents (source : *Principes de microéconomie - Méthodes empiriques et théories modernes*, Étienne Wasmer, Pearson).

201. Pour la mise en œuvre de cette méthode, le DRR 2024 indique que la détermination du montant du forfait dépend de plusieurs critères, dont « le trafic prévisionnel en sillons-kilomètres commerciaux correspondant à l'offre de transport estimée sur la période 2023-2026 par les équipes de SNCF Réseau après partage d'éléments aussi bien avec les transporteurs que les AOM ».

202. Il résulte de l'instruction que si, pour sept AOT, les volumes prévisionnels retenus par SNCF Réseau dans le DRR 2024 correspondent aux volumes communiqués par ces autorités corrigés des erreurs matérielles convenues entre SNCF Réseau et les AOT, SNCF Réseau a en revanche procédé, pour six d'entre elles, à un retraitement des volumes transmis par les AOT :

	Prévisions des AOT				Prévisions retraitées par SNCF Réseau			
	en millions de train-kilomètres commerciaux				en millions de train-kilomètres commerciaux			
AOT	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	14,7	16,3	16,3	16,3	14,7	16,3	16,3	17,1
<b>Bretagne</b>	7,6	7,7	8,0	8,0	7,8	7,9	8,2	8,3
<b>Centre-Val de Loire</b>	12,2	12,2	12,2	12,2	13,4	13,4	13,4	13,6
<b>Grand Est</b>	33,0	33,3	33,8	33,8	33,0	33,4	34,1	34,8
<b>Hauts-de-France</b>	24,4	24,4	24,4	24,4	25,5	25,5	26,0	26,0
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	12,2	12,6	15,1	15,7	12,7	13,0	15,6	16,2

203. L'Autorité ne s'oppose pas, par principe, à ce que SNCF Réseau puisse procéder à un retraitement des prévisions de circulations transmises par les AOT, lorsque celui-ci est motivé par la correction d'erreurs matérielles ou par des éléments objectifs tendant à indiquer que les prévisions ont été sous-estimées, par exemple lorsque des hypothèses conservatrices ont été retenues par les AOT s'agissant de la réservation de capacités-travaux par le gestionnaire d'infrastructure, affectant les circulations des services conventionnés, ou de la mise en service de projets de développement ou de modernisation du réseau.



204. Toutefois, les majorations tarifaires doivent être établies « *sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires* » en vertu de l'article L. 2111-25 du code des transports et de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant le premier paragraphe de l'article 32 précité de la directive 2012/34/UE. Il en résulte que, s'agissant de services conventionnés, les modalités d'établissement des majorations tarifaires :
- d'une part, doivent être utilement portées à la connaissance des AOT, afin que celles-ci disposent de tous les éléments leur permettant de comprendre les principes de tarification et les modalités et paramètres de calcul des redevances retenus par le gestionnaire d'infrastructure. Cet impératif de transparence se traduit, notamment, par l'obligation de soumettre à consultation tout projet de modification des modalités de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure, en application de l'alinéa 4 de l'article L. 2111-25 du code des transports, plus encore lorsque ces modifications affectent les majorations tarifaires<sup>66</sup> ;
  - d'autre part, ne peuvent donner lieu à un traitement différent entre les AOT, sauf à être dûment justifié par une différence objective de situation.
205. Or il ressort de l'instruction, dans le cas d'espèce, que pour les six AOT concernées, les retraitements des volumes prévisionnels de circulations ont été opérés selon des modalités qui n'ont pas été portées à leur connaissance de manière transparente, ni au stade du projet de document de référence du réseau, soumis à consultation publique, ni lors de la publication du DRR 2024 le 9 décembre 2022.
206. Par conséquent, et dans un contexte pourtant singulier de mise en place d'une nouvelle structure tarifaire :
- les six AOT concernées par les retraitements n'ont manifestement pu (i) ni appréhender les critères et méthodes à partir desquels les retraitements de volumes prévisionnels des circulations ont été réalisés par SNCF Réseau, (ii) ni présenter leurs observations au gestionnaire d'infrastructure ; et
  - l'Autorité n'a pas été mise en capacité de contrôler que les méthodes de retraitement opérées par SNCF Réseau sur les six AOT concernées étaient justifiées et appropriées.
207. Il résulte de ce qui précède que l'Autorité ne peut émettre un avis favorable sur les redevances de marché dont doivent s'acquitter les services conventionnés des six AOT susvisées, en ce que les volumes prévisionnels des redevances de marché qui leur sont applicables ont été arrêtés par SNCF Réseau selon des modalités non transparentes et sans consulter les AOT concernées.
208. La portée de cet avis défavorable ne s'étend pas, pour les services conventionnés des six autorités organisatrices de transport susvisées, aux modalités d'évolution de la redevance de marché entre les horaires de service 2023 à 2026, telles que prévues à l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 9 décembre 2022. En particulier, l'Autorité approuve, pour ces six AOT, la formule d'indexation suivante mentionnée à l'annexe 5.1.1 :
- entre 2023 et 2024, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2024 Banque de France septembre 2022 + 5,3% » ;
  - entre 2024 et 2025, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2025 Banque de France juin 2024 + 4,3% » ;
  - entre 2025 et 2026, « RM+RC+RCE évoluent à : IPCH 2026 Banque de France juin 2025 + 3,1% + régularisation écart d'inflation 2024 ».

---

<sup>66</sup> Il résulte notamment de l'article 17 du décret n° 2003-194 qu'une consultation est explicitement requise sur le projet de DRR, lequel doit notamment comprendre les projets de modifications des majorations tarifaires des redevances d'infrastructure. L'article 32 paragraphe 6 de 2012/34/UE dispose quant à lui que « *Si un gestionnaire de l'infrastructure compte modifier les éléments essentiels du système de tarification visé au paragraphe 1 du présent article [c'est-à-dire les majorations tarifaires], il en informe le public au moins trois mois avant la date limite de publication du document de référence du réseau conformément à l'article 27, paragraphe 4* ».



209. Il résulte de ce qui précède qu'il appartient à SNCF Réseau de :
- présenter aux AOT concernées les modalités de retraitement des volumes prévisionnels de circulations ;
  - mettre chacune de ces AOT à même de présenter ses observations motivées sur les retraitements opérés ; et
  - communiquer à l'Autorité les modalités de retraitement retenues *in fine* et les observations recueillies auprès des AOT concernées.

### **3.5.5 Pour les services conventionnés, la nouvelle répartition de la redevance d'accès n'appelle pas d'observation de la part de l'Autorité**

210. L'évolution de la redevance d'accès des AOT, excepté celle d'Île-de-France Mobilités, a été convenue entre SNCF Réseau et les régions en vue d'uniformiser les taux de couverture du coût complet de gestion du réseau par les redevances. L'Autorité est donc favorable à cette nouvelle répartition des redevances d'accès.

## **3.6 Les redevances particulières n'ont pas fait l'objet de changements par rapport au DRR 2023, mais leur indexation nécessite d'être justifiée**

211. Les redevances particulières sont des redevances additionnelles mises en place pour des projets d'investissements spécifiques dans certaines infrastructures, qui n'auraient pu être mis en œuvre sans l'établissement de ces redevances. Elles sont acquittées en contrepartie de l'usage de ces infrastructures, afin de tenir compte de l'investissement réalisé ou du déficit d'entretien et d'exploitation lié à ces infrastructures.
212. Aucune nouvelle redevance particulière n'ayant été inscrite dans le projet de DRR 2024, les analyses de l'Autorité concernent (i) l'indexation appliquée pour les différentes redevances particulières existantes et (ii) l'actualisation des hypothèses de trafic de la redevance particulière « liée au projet LGV + Paris-Lyon »<sup>67</sup> visée au point 2.5.6 de l'annexe 5.1.1.

### **3.6.1 L'indexation des redevances particulières n'apparaît pas justifiée**

213. L'indexation proposée pour les redevances particulières est identique à celle proposée pour le reste des péages. Pour les horaires de services 2024 et 2025, cette indexation est donc égale à l'inflation majorée d'un terme de rattrapage<sup>68</sup>, le cas échéant<sup>69</sup>.
214. SNCF Réseau a indiqué, lors de l'instruction, que le « *principe retenu pour l'évolution globale de l'ensemble des redevances (RM, RP, RC, RCE) pour chacune des trois activités (voyageurs conventionnés, voyageurs non conventionnés, fret) est celui de l'application d'un facteur incluant d'une part l'inflation et, d'autre part, d'un terme fixe visant à accélérer la couverture du coût complet du réseau. Ce choix résulte d'une vision globale de la résorption du déséquilibre du modèle économique du réseau* ».
215. L'indexation des redevances particulières n'apparaît pas justifiée à l'Autorité dès lors que SNCF Réseau n'a pas démontré que les coûts qui fondent spécifiquement ces redevances particulières – et dont la couverture doit s'apprécier aux bornes de chaque projet d'investissement spécifique<sup>70</sup> – suivaient cette indexation.
216. Dans ces conditions, l'Autorité n'est pas en mesure de donner un avis favorable aux redevances particulières dans la mesure où elle s'oppose à leur indexation telle que proposée par SNCF Réseau pour le cycle tarifaire 2024-2026.

<sup>67</sup> Le projet « LGV+ Paris-Lyon » est également appelé projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (HPGVSE)

217. Par ailleurs, l'Autorité rappelle qu'elle devra être saisie dans l'hypothèse où SNCF Réseau envisagerait la mise en œuvre d'une nouvelle redevance particulière au cours de ce cycle. L'Autorité demande également à SNCF Réseau de procéder régulièrement à la réévaluation des montants des redevances particulières, à l'occasion d'un nouveau cycle tarifaire.

**3.6.2 Dans le cas spécifique de la redevance « liée au projet LGV + Paris-Lyon » visée au point 2.5.6 de l'annexe 5.1.1, l'Autorité relève que les hypothèses de trafic qui la sous-tendent sont fondées**

218. L'avis de l'Autorité n° 2020-016 du 6 février 2020 était favorable sur la redevance particulière du projet « LGV + Paris-Lyon » relative au projet de déploiement de l'ERTMS sur la ligne à grande vitesse entre Paris et Lyon. Toutefois, ce projet ne devant être achevé qu'en 2030 avec une première phase prévue pour 2025, l'Autorité soulignait « *la nécessité de reconsidérer le montant de cette redevance particulière à l'occasion de chaque cycle tarifaire pour, le cas échéant, apporter une révision au regard du dynamisme des circulations et des recettes supplémentaires qui en résulteraient* ». Une mise à jour des prévisions de trafic du projet était donc attendue pour ce nouveau cycle tarifaire.
219. SNCF Réseau a indiqué à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction, que si une actualisation préalable à la réalisation d'un projet particulier devait être décidée, « *il serait nécessaire de revoir le taux d'actualisation retenu, lequel tient compte d'une mutualisation des risques et opportunités selon une logique de portefeuille de projets* ».
220. L'Autorité constate que le montant de la redevance « liée au projet LGV + Paris-Lyon » en euros constants est resté stable entre 2023 et 2024. En effet, les hypothèses de trafic supplémentaire retenues par SNCF Réseau sont identiques à celles prises en compte dans la valorisation initiale de la redevance, établie lors du cycle tarifaire 2021-2023<sup>71</sup>.
221. L'Autorité relève que ces hypothèses paraissent fondées en l'état actuel des circulations sur la ligne à grande vitesse considérée. Toutefois, elle souligne à nouveau que le développement de la concurrence et le potentiel accroissement des besoins de mobilité sont susceptibles de générer une demande de sillons plus importante à l'avenir.
222. Toutefois, comme cela a été indiqué au point 216, l'Autorité n'est pas mesure de donner un avis favorable sur cette redevance particulière du fait de l'indexation proposée par SNCF Réseau.

---

<sup>68</sup> Entre 2023 et 2024 par exemple, l'inflation prise en compte correspond à l'évolution de l'IPCH publié par la Banque de France en septembre 2022 qui s'établit à +2,7 % et le terme de rattrapage est à +4.9 % pour les activités de voyageurs librement organisées et à +5.3 % pour les activités de voyageurs conventionnées, soit au total une hausse des redevances de 7.6 % pour les projets circulés par des services librement organisés et une hausse de +8 % pour les projets circulés par des services conventionnés.

<sup>69</sup> Le terme de rattrapage ne s'applique qu'aux redevances particulières applicables aux services de transport ferroviaire de voyageurs.

<sup>70</sup> Il résulte en effet de l'article 32 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 32 paragraphe 3 de la directive 2012/34/UE, que « *pour des projets futurs d'investissement spécifiques ou des projets d'investissement spécifiques qui ont été achevés après 1988, le gestionnaire d'infrastructure peut fixer ou maintenir des redevances plus élevées fondées sur le coût à long terme de tels projets, pour autant qu'il s'agisse de projets améliorant le rendement ou la rentabilité et qui, dans le cas contraire, ne pourraient pas ou n'auraient pas pu être mis en œuvre. De tels arrangements en matière de tarification peuvent également comporter des accords, notamment entre le gestionnaire d'infrastructure et des candidats, sur le partage des risques liés à de nouveaux investissements* ».

<sup>71</sup> Ces hypothèses correspondent à un aller- retour par jour de 2025 à 2029 (première phase du projet), puis à trois allers-retours par jour à compter de 2030.

### **3.7 Les redevances relatives aux prestations de service des systèmes d'information devront faire l'objet d'une refonte importante d'ici le prochain cycle tarifaire**

#### **3.7.1 La frontière entre prestations minimales et prestations connexes, acceptable pour ce cycle, devra à l'avenir être redéfinie**

223. Les prestations de service des systèmes d'information (SI) se répartissent au sens de l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 transposant l'annexe 2 de la directive 2012/34/UE entre deux types de prestations : une partie de ces prestations est classée en prestations minimales, une autre partie en prestations connexes. Aujourd'hui, SNCF Réseau définit la frontière entre prestations minimales et connexes par un seuil de nombre d'accès à certains systèmes d'information (SI) en fonction de circulations exprimées en trains-kilomètres.
224. SNCF Réseau a précisé que ces seuils sont définis, notamment, sur la base d'estimations du nombre d'utilisateurs selon les fonctionnalités proposées par le service du système d'information concerné et d'échanges avec les clients. Lorsque des fonctionnalités nouvelles sont introduites dans un SI donné, le nombre d'utilisateurs pertinent est réévalué avec les responsables métiers puis soumis à la consultation des clients.
225. À la suite des contestations de certains seuils par les entreprises ferroviaires, SNCF Réseau a réhaussé les seuils les plus élevés de deux systèmes d'information, « Cœur Incident Ferroviaire » et « Observatoire de la régularité ». Les entreprises ferroviaires ont ainsi vu leur nombre d'accès compris dans les prestations minimales augmenter ou demeurer stable, ce qui est à leur bénéfice.
226. Dans ces conditions, pour ce cycle tarifaire, l'Autorité ne s'oppose pas à la délimitation de la frontière entre prestations minimales et prestations connexes.
227. L'Autorité demande, en revanche, que dans la perspective du prochain cycle tarifaire (2027-2029), une réflexion plus générale soit menée sur la distinction entre informations essentielles et informations complémentaires, afin de définir plus clairement et sur des bases objectives les contours respectifs des prestations minimales et des prestations connexes.

#### **3.7.2 Les tarifs des prestations connexes du système d'information ne dépassent pas les coûts prévisionnels de la prestation**

228. SNCF Réseau établit les tarifs prévisionnels lors de la mise en service de chaque système d'information sur la base du coût prévisionnel moyen, prenant en compte l'ensemble des usages, y compris ceux au titre des prestations minimales, et sans appliquer de marge.
229. S'agissant des formations à l'utilisation des systèmes d'information, SNCF Réseau a indiqué que le tarif de la prestation « *de formation a été basé à sa mise en place sur une tranche basse de coût de formation en institut* » et que ce tarif est appliqué pour toutes les formations.
230. L'Autorité a pu vérifier que les tarifs de chaque prestation du système d'information sont bien construits sur les coûts prévisionnels moyens pour chacune de ces prestations et qu'ils n'incluent pas de marge, ce qui permet de garantir que les tarifs de chaque prestation connexe du système d'information ne dépassent le coût économique pertinent pour cette prestation.
231. L'Autorité approuve donc les tarifs des prestations connexes du système d'information. Néanmoins, pour le prochain cycle tarifaire (2027-2029), dans l'hypothèse où SNCF Réseau maintiendrait une distinction entre informations essentielles et informations complémentaires (cf. point 227), l'Autorité demande à SNCF Réseau de prévoir dans sa comptabilité analytique un suivi spécifique de ce sujet et de veiller à la pertinence économique des règles d'allocation des coûts entre systèmes d'information relevant des prestations minimales et systèmes d'information relevant des prestations connexes.

### **3.7.3 En conclusion, une refonte importante des prestations du système d'information est attendue pour le prochain cycle**

232. L'Autorité appelle SNCF Réseau à une refonte en profondeur du système de tarification des systèmes d'information pour le prochain cycle tarifaire (2027-2029), en appliquant des principes économiques solides de tarification, comme cela a été le cas pour les autres prestations minimales, permettant de rationaliser leur usage.

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

**Article 1<sup>er</sup>** Sous réserve des articles 2 et 3 ci-après, l'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, telles qu'elles résultent :

- pour l'horaire de service 2024, de l'application des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 9 décembre 2022, et des « *barèmes des prestations minimales pour l'horaire de service 2024* » figurant à l'annexe 5.2 ;
- pour les horaires de service 2025 et 2026, de l'application des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 9 décembre 2022.

**Article 2** L'Autorité émet un avis défavorable sur les redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire des autorités organisatrices de transport, listées ci-dessous, en tant que les volumes prévisionnels de circulations, tels que présentés à l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 9 décembre 2022 pour les horaires de services 2024 à 2026, ont été arrêtés par SNCF Réseau selon des modalités non transparentes et sans consultation des autorités organisatrices de transport concernées :

- Bourgogne-Franche-Comté ;
- Bretagne ;
- Centre-Val de Loire ;
- Grand Est ;
- Hauts-de-France ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**Article 3** L'Autorité émet un avis défavorable sur la fixation des redevances particulières d'utilisation de l'infrastructure pour les horaires de services 2024 à 2026, telles qu'elles résultent de l'application des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 9 décembre 2022, ainsi que des barèmes figurant à l'annexe 5.2.4. pour l'horaire de service 2024.

**Article 4** 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 2023.

**Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.**

Le Vice-Président,  
Président par intérim

Philippe Richert

## ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ POUR LE CYCLE 2027-2029

Référence avis	Sujet	Recommandations
3.2.1	Modèle de couverture des coûts	<p>Mieux documenter, et selon une méthode unique, le chaînage des agrégats financiers constitutifs du taux de couverture du coût complet.</p> <p><b>Disposer d'une attestation d'un tiers extérieur</b> garantissant la concordance des informations financières présentées avec les systèmes de comptabilité analytique utilisés pour la détermination de la prévision du taux de couverture du coût complet.</p> <p><b>Pérenniser les choix méthodologiques</b>, notamment en justifiant de façon circonstanciée toute évolution éventuelle à l'avenir.</p>
3.2.2	Modèle d'allocation des coûts aux services conventionnés	<p><b>Affiner la modélisation technico-économique réalisée par SNCF Réseau</b>, notamment améliorer la lisibilité et le caractère auditable du modèle de couverture des coûts.</p> <p><b>Affiner l'allocation de Moriarity entre les usagers de l'infrastructure</b>. Segmenter le réseau partagé en un ensemble de sous-réseaux définis en fonction des activités qui les utilisent effectivement, et pour lesquels il serait possible d'allouer les coûts à chaque activité selon la méthode de Moriarity.</p> <p><b>Approfondir les travaux d'affectation des coûts dédiés au transport régional et des coûts mutualisés de gestion de l'infrastructure aux services conventionnés de transport ferroviaire entre les AOT</b>. Les paramètres retenus pour le calcul des clés de répartition dans le modèle technico-économique mis en œuvre par SNCF Réseau sont insuffisamment justifiés et ne rendent pas compte des différences de coûts engendrées par les disparités topographiques et techniques pouvant exister entre les régions.</p>
3.2.3	Index d'évolution des charges de l'infrastructure	<p>En lieu et place de l'indexation des redevances d'utilisation de l'infrastructure sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé, <b>établir pendant le cycle tarifaire 2024-2026 un index qui permette de refléter l'évolution des coûts de SNCF Réseau</b> en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents.</p>



Référence avis	Sujet	Recommandations
3.3.2	Coût directement imputable	<p><b>Poursuivre les travaux visant à améliorer la précision de l'estimation du coût directement imputable</b> en collectant de nouvelles données au-delà de 2018 et en utilisant des taux d'indexation reflétant l'évolution réelle des coûts au-delà de 2020. Ces nouvelles données pourront permettre de conforter les choix méthodologiques effectués lors de la refonte pour le cycle tarifaire 2024-2026 et d'étudier l'opportunité d'introduire de nouvelles spécificités dans les modèles économétriques.</p> <p><b>Lisser les évolutions des barèmes des redevances couvrant le coût directement imputable</b> au cours du cycle tarifaire 2027-2029 afin d'éviter des variations trop importantes entre deux cycles.</p>
3.4.1.b et 3.4.2	Structure de la redevance de marché des services librement organisés	<p><b>Affiner la prise en compte de la gamme de confort dans la modulation tarifaire pour le prochain cycle (2027-2029)</b> et rechercher une formulation des définitions des gammes de confort qui permette d'éviter les effets de bord.</p> <p><b>Réaliser un retour d'expérience de l'évolution de la modulation horaire de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse</b>, afin de s'assurer que la définition des tranches horaires est bien pertinente et ne génère pas d'effets indésirables pour les entreprises ferroviaires.</p> <p><b>Mettre en place une segmentation appropriée des services sur ligne classique</b>, de nature à refléter la capacité contributive des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs susceptibles d'utiliser l'infrastructure des lignes classiques. Étudier, au cours du cycle tarifaire 2024-2026, les effets des évolutions de barème de la redevance de marché pour les services opérant exclusivement sur lignes classiques.</p>
3.4.3.	Améliorer la structure de la redevance de marché.	<p><b>Poursuivre les travaux afin d'améliorer la prise en compte de la capacité contributive dans la structure de la redevance de marché.</b> Se rapprocher encore d'une forme simplifiée de tarification de type Ramsey-Boiteux à partir de la structure proposée pour le cycle tarifaire 2024-2026, notamment à l'aide d'enquêtes sur les préférences révélées des consommateurs au niveau de leur sensibilité aux évolutions de prix des titres de transport.</p>

Référence avis	Sujet	Recommandations
3.6.2	Redevances particulières	Procéder régulièrement à la réévaluation des montants des redevances particulières, à l'occasion d'un nouveau cycle tarifaire.
3.7	Tarification des systèmes d'information	<p><b>Mieux distinguer informations essentielles et informations complémentaires</b>, afin de définir plus clairement et sur des bases objectives les contours des prestations minimales des prestations connexes.</p> <p><b>Contrôler <i>a posteriori</i> la justesse des coûts prévisionnels et veiller à la pertinence des règles d'allocation des coûts</b> entre systèmes d'information relevant des prestations minimales et systèmes d'information relevant des prestations connexes, en vérifiant le non-dépassement des coûts des prestations connexes sur les exercices passés.</p> <p><b>Refondre en profondeur le système de tarification des systèmes d'information</b> en appliquant des principes économiques solides de tarification, comme cela a été le cas pour les autres prestations minimales, permettant de rationaliser leur usage.</p>

## ANNEXE 2 : PRINCIPES DE TARIFICATION OPTIMAUX POUR L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE D'APRÈS LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

Selon la théorie économique, la tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire qui conduit à la maximisation du surplus collectif, c'est-à-dire à l'optimum dit « *de premier rang* », correspond à celle qui égalise le coût marginal de chaque circulation, c'est-à-dire à une tarification au seul coût directement imputable, qui permet de servir le maximum d'utilisateurs, c'est-à-dire tous les utilisateurs capables de payer au moins ce coût marginal.

Toutefois, l'application de cette tarification ne permet pas au gestionnaire de l'infrastructure de recouvrer ses coûts fixes. Si le gestionnaire d'infrastructure ne dispose, comme source de financement, que de redevances correspondant au coût marginal de chaque circulation, la pérennité de son activité n'est donc pas assurée.

Il existe essentiellement trois approches pour procéder au recouvrement des coûts fixes :

1. les pouvoirs publics prennent à leur charge le financement des coûts fixes, indépendamment des redevances servant à couvrir le coût marginal des circulations ;
2. les redevances sont construites de sorte à faire supporter aux usagers une part des coûts fixes déterminée en fonction de leur disposition à payer (tarification dite de « Ramsey-Boiteux ») ;
3. les coûts fixes sont couverts par une redevance forfaitaire dans le cadre d'une tarification binomiale où la partie variable couvre le coût directement imputable aux circulations et la partie forfaitaire (abonnement) couvre les coûts fixes de mise à disposition d'une infrastructure avec un certain niveau de capacité utilisable.

### 1. Financement des coûts fixes par les pouvoirs publics

Ce premier cas constitue une solution optimale qui permet de rester dans l'optimum de premier rang décrit ci-dessus. Ce n'est pas la voie qui a été choisie par l'État en France (voir section 2.1.3).

### 2. Financement des coûts fixes par les usagers en fonction de leur disposition à payer (tarification de « Ramsey-Boiteux »)

La théorie économique démontre qu'une tarification uniforme pour assurer la couverture des coûts fixes, par exemple une tarification au coût moyen, serait sous-optimale car elle pourrait conduire à exclure des circulations pouvant au moins acquitter le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure.

La solution optimale, sous contrainte d'assurer la couverture de tout ou partie des coûts fixes, qui minimise ce risque, consiste à mettre en place une tarification fondée sur la règle de Ramsey-Boiteux, selon laquelle les tarifs des différents usagers de l'infrastructure sont inversement proportionnels à leur sensibilité au prix, conduisant à un optimum dit « *de second rang* ».

Dans le cadre d'une telle tarification, plus l'élasticité-prix de la demande est faible, *i.e.* moins le passager est sensible aux évolutions des prix des titres de transport, plus l'entreprise ferroviaire peut répercuter sur les passagers une majoration tarifaire élevée.

Selon la théorie économique – traduite dans les dispositions de la directive 2012/34/UE –, le niveau des majorations tarifaires à pratiquer sur chaque segment de marché identifié n'est ainsi pas directement lié au nombre de trains qui circulent ou à la distance parcourue, mais à la possibilité de les répercuter sur le prix des titres de transport, sans écarter la demande émanant de ces voyageurs.

### 3. Financement des coûts fixes par une redevance forfaitaire à la charge des usagers

Une tarification selon la règle de Ramsey-Boiteux peut s'avérer, en pratique, très difficile à mettre en place.

En particulier, dès lors qu'il existe une forte décorrélation entre le coût du service de transport et le prix payé par l'utilisateur final, comme c'est le cas dans les services conventionnés de transport de voyageurs, la sensibilité des voyageurs aux variations de prix des titres de transport ne s'avère plus pertinente pour structurer les segments du marché aval auxquels appliquer les majorations tarifaires. Pour cette raison, les méthodes de tarification de type Ramsey-Boiteux reposant sur l'élasticité-prix des différentes catégories de clients, utilisées pour les services de transport librement organisés, ne sont pas pertinentes pour les services de transport de voyageurs conventionnés.

Une tarification binomiale, distinguant une part fixe, permettant la couverture des coûts fixes et une part variable, permettant la couverture des coûts directement liés aux circulations, apparaît la plus adaptée pour envoyer les bons signaux de prix et se rapprocher de l'optimum économique, en permettant à toute circulation couvrant au moins le coût directement imputable d'être effectuée. Elle revient à un optimum de premier rang dans la mesure où la redevance marginale d'une circulation est égale à son coût marginal.

Dans le cas des services conventionnés, pour lesquels s'exerce une concurrence *pour* le marché conduisant les AOT à assurer leur subventionnement, une telle tarification n'est pas susceptible de constituer une barrière à l'entrée dans un contexte d'ouverture à la concurrence. À l'inverse, une telle structure tarifaire n'apparaîtrait pas adaptée aux services librement organisés, où la concurrence se fait *sur* le marché : le forfait ou prix d'abonnement étant indépendant du nombre de trains circulant effectivement sur l'infrastructure, il serait en effet susceptible de constituer une barrière à l'entrée pour un nouvel entrant, dont la part de marché serait inférieure à celle de l'opérateur historique.