

Décision n° 2026-002 du 15 janvier 2026

portant règlement du différend opposant la Région Nouvelle-Aquitaine à SNCF Réseau concernant la tarification fixée dans le document de référence du réseau pour les horaires de service 2024 à 2026

L'essentiel

Par la présente décision, l'Autorité règle le différend opposant la région Nouvelle-Aquitaine à SNCF Réseau concernant la tarification fixée dans le document de référence du réseau pour les horaires de service 2024 à 2026 (DRR 2024-2026). La région Nouvelle-Aquitaine a demandé à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Réseau de :

- « Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de rendre financièrement soutenable, au sens des articles L. 2111-25 et L. 2133-5 du code des transports, la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national
- Adopter un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans lequel celles-ci n'auraient qu'à supporter le seul financement du coût directement imputable
- Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de mettre en place une tarification incitant SNCF Réseau à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire
- Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire
- Établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents ».

En premier lieu, l'Autorité déclare, dans sa décision, la saisine de la région Nouvelle-Aquitaine recevable. Elle relève en effet :

- d'une part, que la région Nouvelle-Aquitaine est « candidate » au sens de l'article L. 1263-2 du code des transports et qu'elle invoque un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau ;

- d'autre part, qu'un différend au sens de l'article L. 1263-2 du code des transports est caractérisé entre les parties.

En second lieu, l'Autorité considère que les demandes de la région Nouvelle-Aquitaine sont mal fondées.

S'agissant d'abord de la demande visant à enjoindre à SNCF Réseau de modifier le DRR 2024-2026 afin de rendre soutenable la trajectoire financière des redevances d'utilisation de l'infrastructure fixée dans ce document, l'Autorité relève que :

- d'une part, les évolutions tarifaires apportées par SNCF Réseau dans le cadre du DRR 2024-2026 – en particulier l'introduction d'une redevance de marché forfaitaire – sont conformes aux recommandations formulées dans son avis conforme relatif au cycle tarifaire précédent (avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif au cycle tarifaire 2021-2023) ;
- d'autre part, ces évolutions respectent la condition de soutenabilité, telle que définie par le Conseil d'État pour les services conventionnés :
 - i) d'un côté, elles ne conduisent pas à ce que le montant total des redevances à la charge des services conventionnés, y compris ceux de la région Nouvelle-Aquitaine, excède la part du coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable ;
 - ii) de l'autre, elles ne sont pas susceptibles de conduire les autorités organisatrices des transports (AOT), y compris la région Nouvelle-Aquitaine, à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure.

S'agissant ensuite de la demande relative à l'adoption d'un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, fondé sur une nouvelle répartition de la charge correspondante entre l'État et les AOT aux termes de laquelle celles-ci n'auraient qu'à supporter le financement du coût directement imputable, l'Autorité relève qu'il ne lui appartient pas, en tant que régulateur économique sectoriel, dès lors que les évolutions tarifaires respectent la condition de soutenabilité évoquée *supra*, d'apprécier la répartition entre la part des coûts fixes de gestion de l'infrastructure couverte par les redevances prise en charge par l'État et celle prise en charge par les AOT, cette répartition résultant de décisions qui ne relèvent pas de la compétence du régulateur.

S'agissant de la demande relative à la modification du DRR 2024-2026 afin de mettre en place une tarification incitant à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, en revenant à une tarification linéaire, l'Autorité relève :

- d'une part, que la structure tarifaire binomiale prévue dans le DRR 2024-2026, critiquée par la Région dans sa saisine en règlement de différend, répond bien à l'objectif d'« utilisation effective et optimale » du réseau fixé à la directive 2012/34/UE, puisqu'elle incite à maximiser les circulations pour répondre à la demande sur un réseau donné, conformément à la doctrine économique de la régulation ;
- d'autre part, que cette structure tarifaire est établie à partir de principes efficaces, transparents et non discriminatoires.

S'agissant de la demande relative à la modification du DRR 2024-2026 afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire, l'Autorité relève que :

- d'une part, la mise en place d'une structure tarifaire binomiale garantit, par elle-même, le non-dépassement de la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés ;
- d'autre part, concernant le cycle tarifaire 2024-2026, l'Autorité s'est assurée au cours de l'instruction que les redevances ne dépassent pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire, au global et pour chaque service conventionné.

S'agissant enfin de la demande visant à établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents, l'Autorité relève que :

- la mise en place d'un index qui permette de refléter le plus fidèlement possible l'évolution des coûts et des charges de SNCF Réseau est pleinement justifiée dans son principe. Cependant, cette mise en place ne revêt pas un caractère impératif aussi longtemps que le niveau des tarifs reste suffisamment éloigné de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure pour exclure le risque que celle-ci soit dépassée au cours du cycle tarifaire considéré ;
- le niveau des tarifs résultant de la proposition du gestionnaire d'infrastructure pour le cycle tarifaire 2024-2026 excluant tout risque de dépassement du coût complet de gestion de l'infrastructure au cours de cette période, il n'y a pas lieu d'enjoindre à SNCF Réseau de mettre en place un tel index dès ce cycle tarifaire.

En conséquence, les demandes de la région Nouvelle-Aquitaine sont rejetées.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

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. 1263-2 ;

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

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

Vu le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 », version n° 12 du 12 septembre 2024, publié sur le site internet de SNCF Réseau ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu l'arrêt de la Cour de cassation du 16 octobre 2024, pourvoi n° T 22-23.219 ;

Vu la décision du Conseil d'État du 2 octobre 2025, n° 498841 ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 28 février 2025 par le service de la procédure de l'Autorité, présentée pour la région Nouvelle-Aquitaine, dont l'Hôtel de Région est situé 14 rue François de Sourdis à Bordeaux, par Maître Aurélien Burel de la SELARL D4 Avocats Associés ;

Vu le mémoire en défense n° 1 de SNCF Réseau, enregistré le 30 juillet 2025 ;

Vu le mémoire en réplique de la région Nouvelle-Aquitaine, enregistré le 23 septembre 2025 ;

Vu le mémoire en défense n° 2 de SNCF Réseau, enregistré le 30 octobre 2025 ;

Vu le mémoire en duplique de la région Nouvelle-Aquitaine, enregistré le 13 novembre 2025 ;

Vu la mesure d'instruction adressée à la région Nouvelle-Aquitaine le 28 novembre 2025 et la réponse enregistrée le 1^{er} décembre 2025 ;

Vu le mémoire en défense n° 3 de SNCF Réseau, enregistré le 2 décembre 2025 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, lors de la séance publique du 8 janvier 2025 :

- les conclusions du rapporteur ;
- les observations de Maître Matthias Michel pour la région Nouvelle-Aquitaine ;
- les observations de Maître Emmanuel Glaser pour SNCF Réseau ;

Le collège en ayant délibéré le 15 janvier 2026 ;

Considérant les éléments qui suivent :

Table des matières

1. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE DU RÉSEAU FÉRRÉ NATIONAL.....	7
1.1 Les principes tarifaires applicables à l'infrastructure du réseau ferré national.....	7
1.1.1. Les redevances relatives à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire doivent être établies dans le respect des principes de tarification prévus par le droit applicable.....	7
1.1.2. Les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure sont déterminés dans le document de référence du réseau	9
1.2. Le pouvoir de règlement de différend de l'Autorité	10
2. FAITS ET PROCÉDURE	11
2.1. Faits.....	11
2.1.1. Les parties	11
2.1.2. Les faits à l'origine du litige.....	11
2.2. Procédure	12
2.2.1. La saisine de l'Autorité	12
2.2.2. L'instruction	12
3. DISCUSSION	13
3.1. Sur la recevabilité de la saisine de la Région Nouvelle-Aquitaine.....	13
3.1.1. La Région Nouvelle-Aquitaine est candidate au sens de l'article L. 1263-2 du code des transports.....	13
3.1.2. Le différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Réseau relatif à la tarification fixée dans le DRR pour les HDS 2024 à 2026 est caractérisé	14
3.1.3. La Région Nouvelle-Aquitaine invoque un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau	14
3.2. Sur le bien-fondé des demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine	15
3.2.1. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de rendre financièrement soutenable la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national.....	15
3.2.2. Sur la demande relative à l'adoption d'un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans lequel celles-ci n'auraient qu'à supporter le seul financement du coût directement imputable.....	17

3.2.3. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification incitant SNCF Réseau à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire	18
3.2.4. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire	20
3.2.5. Sur la demande visant à établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents	22
DÉCIDE	24

1. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE DU RÉSEAU FÉRRE NATIONAL

1.1 Les principes tarifaires applicables à l'infrastructure du réseau ferré national

1.1.1. Les redevances relatives à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire doivent être établies dans le respect des principes de tarification prévus par le droit applicable

1. En application de l'article L. 2122-9 du code des transports, les entreprises ferroviaires et les candidats ont un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire dans « *des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* ». Dans ce cadre, le gestionnaire d'infrastructure leur délivre des « *prestations minimales* » dont la consistance est définie à l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé, qui transpose l'article 13 paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE susvisée renvoyant à son annexe II.1¹.
2. La fourniture de ces prestations donne lieu à la perception, par le gestionnaire d'infrastructure, de redevances d'infrastructure, en application de l'article L. 2122-4-2 du code des transports, qui transpose l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée.
3. Le niveau des tarifs des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire est encadré par le premier alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, qui dispose que « *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 ; enfin, il 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 et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires [...]* ».
4. Ces dispositions relatives au niveau des tarifs des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire sont complétées par le décret du 7 mars 2003 susvisé qui, conformément à la directive 2012/34/UE, prévoit le principe de la tarification des redevances perçues pour la fourniture des prestations minimales au niveau du coût directement imputable (a) et son exception liée à l'application de majorations tarifaires (b).

¹ Ces « prestations minimales » comprennent 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* », « *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. 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* ».

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

5. L'article 30 du décret du 7 mars 2003, qui transpose l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée, 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* ».
6. Le « *coût directement imputable* », ou « *coût direct* »², correspond aux coûts qui découlent directement 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* ».
7. Plus précisément, l'article 5 de ce même règlement 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* ».
8. En France, l'article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé prévoit que les redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national, 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.

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

9. L'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, qui transpose l'article 32 de la directive 2012/34/UE susvisée, 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* ».

² 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 ».

10. 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 ».
11. 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 ».
12. 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 ».
13. Conformément au décret du 5 mai 1997 susvisé, 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 voyageurs³ ;
 - la redevance de marché (RM) applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs⁴ ;
 - la redevance d'accès (RA), applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs⁵.

Alors que la RM est due par toute entreprise ferroviaire utilisant le réseau ferré national ou par tout autre candidat attributaire d'un sillon, la RA est payée par l'État, et par Île-de-France Mobilités pour les services dont elle est l'autorité organisatrice des transports (ci-après « AOT »).

1.1.2. Les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure sont déterminés dans le document de référence du réseau

14. Chaque année, le gestionnaire du réseau ferré national, arrête et publie un document de référence du réseau (ci-après le « DRR ») valable pour un « horaire de service »⁶ (ci-après « HDS »). Ce document expose notamment la consistance et les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition, les conditions d'accès à celle-ci, en particulier les

³ Article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

⁴ Ibid.

⁵ Article 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

⁶ Aux termes du point e) de l'article 18 du décret n° 2003-194, lequel transpose les dispositions du point 2) de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE, le gestionnaire d'infrastructure : « [a]rrête, selon les modalités prévues à l'article 21, l'horaire de service qui retrace l'ensemble des mouvements des trains et du matériel roulant programmés sur une période de douze mois à compter du deuxième samedi de décembre à minuit »

procédures, les délais et les critères applicables à la répartition des capacités de cette infrastructure, ainsi que les principes de tarification et les tarifs des redevances⁷. Ces derniers sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans conformément à l'article L. 2111-25 du code des transports.

15. Le gestionnaire d'infrastructure rend public le DRR, au plus tard un an avant l'entrée en vigueur de l'HDS sur lequel il porte⁸. Avant sa publication, le projet de DRR est soumis à l'avis du ministre chargé des transports, des candidats (entreprises ferroviaires et AOT notamment) ainsi que des organisations nationales représentatives des usagers des transports ferroviaires, leur avis étant réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans les deux mois suivant la transmission du projet⁹.
16. En vertu de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet, dans un délai de deux mois suivant la publication du DRR, un avis conforme sur la fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national. Lorsque les redevances sont fixées pour une période pluriannuelle, l'Autorité émet son avis pour la période concernée et en cas de modifications.
17. Lorsqu'elle rend son avis, l'Autorité tient compte :
 - « 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 ».
18. Le caractère exécutoire des redevances est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, en vertu de l'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

1.2. Le pouvoir de règlement de différend de l'Autorité

19. Aux termes du I de l'article L. 1263-2 du code des transports : « Tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service au sens du livre Ier de la deuxième partie peut saisir l'Autorité de régulation des transports d'un différend, dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés :
 - 1° A l'accès au réseau ferroviaire, et en particulier au sens du même livre :
 - a) Au contenu du document de référence du réseau ; [...]
 - d) A l'exercice du droit d'accès au réseau et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire ; [...] ».
20. Par l'arrêt du 16 octobre 2024 susvisé, la Cour de cassation a jugé que « l'ART est compétente, en application de l'article L. 1263-2, I, du code des transports, pour connaître à la fois des différends relatifs à la tarification tant de l'accès au réseau ferroviaire que de l'accès aux installations de service et de ceux relatifs à la mise en œuvre de cette tarification ».

⁷ I de l'article 17 du décret n° 2003-194

⁸⁸ II de l'article 17 du décret n° 2003-194

⁹ Ibid.

2. FAITS ET PROCÉDURE

2.1. Faits

2.1.1. Les parties

21. La région Nouvelle-Aquitaine – partie requérante – est, en application de l'article L. 2121-3 du code des transports, l'autorité organisatrice pour les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional.
22. Dans ce cadre, elle a confié l'exploitation des services de transport ferroviaire régional à SNCF Voyageurs, qui exploite le service conventionné du TER Nouvelle-Aquitaine.
23. SNCF Réseau – partie défenderesse – est le gestionnaire du réseau ferré national en application de l'article L. 2111-9 du code des transports.
24. À ce titre, il a notamment pour missions d'assurer l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure, la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national, et la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national.

2.1.2. Les faits à l'origine du litige

25. Le 12 septembre 2024, SNCF Réseau a publié la version n° 12 du DRR applicable à l'HDS 2024, objet du différend, dans lequel sont fixées les redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les HDS 2024, 2025 et 2026.
26. Ce document décrit notamment, au chapitre 5.2, les principes de tarification, et au chapitre 5.3, les redevances relatives aux prestations minimales et les modalités d'évolution de ces redevances pour les HDS 2024, 2025 et 2026. Les annexes 5.1.1 et 5.2 précisent respectivement les principes de tarification des prestations minimales et le barème des prestations minimales.
27. Le DRR 2024-2026 propose une nouvelle structure tarifaire pour les services conventionnés à compter de l'HDS 2024, consistant en une tarification binomiale pour les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Cette tarification est composée (i) d'une part variable (constituée des redevances, décrites au point 8, destinées à couvrir les coûts variables, à savoir le coût directement imputable aux circulations ferroviaires) et (ii) d'une part fixe (constituée de la redevance de marché pour les services conventionnés, mentionnée au point 13), destinée à participer à la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure au-delà du coût directement imputable, c'est-à-dire 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, couvre une partie des coûts fixes liés à la capacité d'infrastructure mise à disposition des exploitants des services conventionnés de chaque AOT. La RA, également forfaitaire, contribue de même à la couverture de ces coûts fixes.
28. La publication de ce document a été précédée d'une procédure de consultation publique sur ses dispositions tarifaires, et plus précisément sur le chapitre 5 « Services et tarification » ainsi que les annexes à ce chapitre 5, entre le 8 avril 2024 et le 8 juin 2024.

29. Comme indiqué aux points 48 à 50 ci-après, la région Nouvelle-Aquitaine a fait connaître ses observations dans le cadre de la consultation menée en vue de l'élaboration de ce document.
30. Par son avis du 5 septembre 2024 susvisé, l'Autorité a émis un avis favorable sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les HDS 2024, 2025 et 2026, sous réserve de la prise en compte par SNCF Réseau de certains paramètres dans le calcul de la redevance de marché¹⁰.

2.2. Procédure

2.2.1. La saisine de l'Autorité

31. Le 28 février 2025, la Région Nouvelle-Aquitaine a saisi l'Autorité d'un différend sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, contestant, en substance, la tarification fixée dans le DRR pour les HDS 2024 à 2026.
32. Aux termes de ses écritures, la Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Réseau de :
- « Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de rendre financièrement soutenable, au sens des articles L. 2111-25 et L. 2133-5 du code des transports, la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national
 - Adopter un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans lequel celles-ci n'auraient qu'à supporter le seul financement du coût directement imputable
 - Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de mettre en place une tarification incitant SNCF Réseau à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire
 - Modifier le DRR pour l'horaire de service 2024 (version n° 12 au 12 septembre 2024) afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire
 - Établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents ».

2.2.2. L'instruction

33. Par courriel du 27 mars 2025, l'Autorité a informé les parties de la désignation du rapporteur chargé de l'instruction de la demande de la Région Nouvelle-Aquitaine ainsi que du calendrier prévisionnel de procédure, et a transmis la saisine à SNCF Réseau.
34. Par courriel du 30 juillet 2025, SNCF Réseau a transmis à l'Autorité son mémoire en défense n° 1.

Ce mémoire a été communiqué par l'Autorité à la Région Nouvelle-Aquitaine par un courriel du 1^{er} août 2025.

¹⁰ Article 2 de l'avis.

35. Par courriel du 23 septembre 2025, la Région Nouvelle-Aquitaine a transmis à l'Autorité son mémoire en réplique.
- Ce mémoire a été communiqué par l'Autorité à SNCF Réseau par un courriel du 24 septembre 2025.
36. Par courriel du 30 octobre 2025, SNCF Réseau a transmis à l'Autorité son mémoire en défense n° 2.
- Ce mémoire a été communiqué par l'Autorité à la Région Nouvelle-Aquitaine par un courriel du 31 octobre 2025.
37. Par courriel du 13 novembre 2025, la Région Nouvelle-Aquitaine a transmis à l'Autorité son mémoire en duplique.
- Ce mémoire a été communiqué par l'Autorité à SNCF Réseau par un courriel du 14 novembre 2025.
38. Par courriel du service de la procédure de l'Autorité du 28 novembre 2025, le rapporteur a adressé une mesure d'instruction à la Région Nouvelle-Aquitaine, sa réponse ayant été transmise à l'Autorité le 1^{er} décembre 2025.
- Cette réponse a été communiquée par l'Autorité à SNCF Réseau le 22 décembre 2025.
39. Par courriel du 2 décembre 2025, SNCF Réseau a transmis à l'Autorité son mémoire en défense n° 3.
- Ce mémoire a été communiqué par l'Autorité à la Région Nouvelle-Aquitaine par un courriel du 3 décembre 2025.
40. En application de l'article 31 du règlement intérieur de l'Autorité, le rapporteur a notifié aux parties la clôture de l'instruction à la date du 5 décembre 2025.
41. Le service de la procédure de l'Autorité a, par courriels du 15 décembre 2025, transmis à la Région Nouvelle-Aquitaine et à SNCF Réseau la convocation à la séance publique du 8 janvier 2026, en application de l'article 32 du règlement intérieur de l'Autorité.

3. DISCUSSION

3.1. Sur la recevabilité de la saisine de la Région Nouvelle-Aquitaine

42. Conformément à l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut être saisie (i) par l'une des personnes visées à cet article (ii) afin de régler un différend (iii) dès lors qu'elle s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à ces dispositions.

3.1.1. La Région Nouvelle-Aquitaine est candidate au sens de l'article L. 1263-2 du code des transports

43. Aux termes de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut être saisie d'un différend, en matière de transport ferroviaire, par tout « *candidat* ».
44. Un candidat est défini à l'article L. 2122-11 du code des transports comme « *une entreprise ferroviaire, un regroupement international d'entreprises ferroviaires ou toute autre personne ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités de l'infrastructure, telle qu'un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire* ».

45. En sa qualité d'autorité organisatrice des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, en application de l'article L. 2121-3 du code des transports, la Région Nouvelle-Aquitaine est candidate au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports.
46. Au regard de ces éléments, la Région Nouvelle-Aquitaine fait donc partie des personnes ayant la possibilité de saisir l'Autorité d'un différend sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports.

3.1.2. Le différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Réseau relatif à la tarification fixée dans le DRR pour les HDS 2024 à 2026 est caractérisé

47. Du 8 avril 2024 au 8 juin 2024, SNCF Réseau a mené une consultation publique sur les dispositions tarifaires du DRR dans sa version n° 10 en date du 8 avril 2024. Il ressort de l'instruction que la région Nouvelle-Aquitaine a rendu, dans ce cadre, un « avis défavorable » sur ces dispositions, transmis par courriel à SNCF Réseau le 7 juin 2024. Cet « avis défavorable » a été confirmé par une délibération de son Conseil régional du 8 juillet 2024.
48. Dans son « avis défavorable », la Région formulait plusieurs critiques concernant le système de tarification mis en place par SNCF Réseau. Elle mettait en avant « *l'insoutenable croissante des péages ferroviaires* » et demandait la mise en place d'un nouveau modèle de calcul des péages basé sur une nouvelle répartition, dans le cadre duquel les autorités organisatrices prendraient en charge le financement du coût directement imputable des circulations, et l'État le financement des coûts fixes. Enfin, s'agissant de la redevance de marché, la Région notait que « *la méthode d'allocation des coûts interroge quant à sa pertinence* ».
49. Le Conseil régional concluait dans sa délibération que sur « *l'ensemble des dispositions soumises à la consultation par SNCF-Réseau, la Région Nouvelle-Aquitaine émet un avis très défavorable sur le projet de DRR 2024-2026 proposé par SNCF Réseau* ».
50. En dépit des critiques de la Région, SNCF Réseau a publié, le 12 septembre 2024, la version n° 12 du DRR, qui reprend les principes de tarification formulés dans le projet de DRR ayant fait l'objet de la consultation mentionnée au point 47.

3.1.3. La Région Nouvelle-Aquitaine invoque un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau

51. L'article L. 1263-2 du code des transports conditionne la recevabilité de la saisine de l'Autorité en cas de différend à l'invocation, par la partie concernée, d'un préjudice lié, notamment, à l'accès au réseau ferroviaire, en particulier « *au contenu du document de référence du réseau* » ou « *à l'exercice du droit d'accès au réseau et à la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau en application du système de tarification ferroviaire* ».
52. Dans sa saisine en règlement de différend, la Région Nouvelle-Aquitaine s'estime victime d'un tel préjudice, lié plus particulièrement à « *l'exercice du droit d'accès au réseau ferroviaire* », au « *niveau et la mise en œuvre des redevances d'infrastructure à acquitter pour l'utilisation du réseau, en application du système de tarification ferroviaire prévu s'agissant des horaires de service 2024 à 2026* ». Si les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine portent davantage sur le contenu même du DRR que sur sa mise en œuvre, elles relèvent en tout état de cause des cas visés à l'article L. 1263-2 du code des transports.

53. Par conséquent, la Région Nouvelle-Aquitaine remplit la condition fixée à l'article L. 1263-2 du code des transports relative à la nature du préjudice invoqué.

54. La Région Nouvelle-Aquitaine satisfait donc aux conditions fixées à l'article L. 1263-2 du code des transports relatif au pouvoir de règlement des différends de l'Autorité en matière de transport ferroviaire.
55. **Il résulte des points 43 à 54 que la saisine de la Région Nouvelle-Aquitaine est recevable.**

3.2. Sur le bien-fondé des demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine

3.2.1. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de rendre financièrement soutenable la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national

a. Arguments des parties

56. La Région Nouvelle-Aquitaine soutient que les dispositions tarifaires du DRR applicables pour le cycle tarifaire 2024-2026 méconnaissent le principe de soutenabilité prévu par l'article 32 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 et l'article L. 2111-25 du code des transports, en raison, notamment, de ce qu'il existerait *« un risque important de dépassement du coût complet sur le cycle 2024-2026 »* et de ce que les redevances portant majoration ne permettraient pas *« d'atteindre une utilisation optimale de l'infrastructure ferroviaire »*.
57. Elle note que *« le mécanisme d'évolution tarifaire prévu au DRR pour les horaires de service 2024 à 2026 aboutit à une augmentation importante de la tarification des redevances d'utilisation du réseau (péages ferroviaires) »* et que *« cette augmentation du montant des redevances pour les prestations minimales en secteur conventionné est de nature :*
- d'une part, à entraver le développement de l'offre TER et ;*
 - d'autre part, à menacer le simple maintien de l'offre ferroviaire actuelle, dans la mesure où le modèle économique des péages tel que prévu par SNCF RESEAU et validé par l'ART, s'avère nettement dissuasif, pour les AOT, à l'intensification de l'usage du ferroviaire ».*
58. Elle considère que, dans ces conditions, *« la capacité de la Région à augmenter les subventions ou à augmenter les prix de titres de transport étant devenue extrêmement limitée, celle-ci n'a d'autre solution que d'étudier la possibilité d'une baisse de son offre de transport [...] »*.
59. SNCF Réseau, dans ses observations en défense, soutient en substance que les dispositions tarifaires du DRR 2024-2026 respectent le principe de soutenabilité.
60. Il estime que le coût complet du réseau ferré national n'est ni *« surestimé »* ni *« dépassé »* et soutient que la région Nouvelle-Aquitaine *« procède par pétition de principe et ne démontre jamais qu'elle a réduit son offre de service, y compris lorsqu'elle a eu connaissance des nouveaux tarifs »*.
61. Enfin, il relève que les critères d'appréciation de la soutenabilité appliqués par SNCF Réseau ont été confirmés par le Conseil d'État dans la décision susvisée du 2 octobre 2025, et soutient que dans cette même décision le Conseil d'État a *« estimé que la tarification adoptée était effectivement soutenable dans tous ses aspects »*.

b. Analyse de l'Autorité

62. L'Autorité relève d'abord que le Conseil d'État, dans sa décision du 2 octobre 2025 susvisée relative au recours en excès de pouvoir contre les dispositions relatives à la tarification de l'usage du réseau ferré national incluses dans le DRR pour les HDS 2024 à 2026, a considéré que *« pour les services conventionnés, la soutenabilité est appréciée en tenant compte de l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation. Son évaluation consiste à s'assurer, d'une part, que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable, d'autre part, 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 »*.
63. L'Autorité constate, ensuite, que les évolutions tarifaires introduites par SNCF Réseau dans le cadre du DRR 2024-2026 sont conformes aux recommandations formulées dans son 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 HDS 2021 à 2023. Elle relève notamment que, pour le cycle tarifaire 2024-2026, conformément à ces recommandations, SNCF Réseau a :
- profondément remanié la structure des majorations tarifaires en introduisant une redevance de marché forfaitaire pour les services conventionnés de transport de voyageurs, comme mentionné au point 65 ;
 - mis à jour l'estimation du coût directement imputable pour le cycle tarifaire 2024-2026.
64. L'Autorité considère que ces évolutions – qui s'inscrivent dans une dynamique de rattrapage, par SNCF Réseau, de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure ferroviaire par le produit des redevances d'utilisation du réseau – d'une part, ne conduisent pas à ce que le montant total des redevances à la charge des services conventionnés, y compris ceux de la région Nouvelle-Aquitaine, excède la part du coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable, comme cela sera précisé au point 3.2.4 de la présente décision, d'autre part, ne sont pas susceptibles de conduire les AOT, y compris la Région Nouvelle-Aquitaine, à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure.
65. En effet, la structure tarifaire applicable aux services conventionnés de transport de voyageurs – qui comprend (i) une part fixe, avec des majorations tarifaires forfaitaires reflétant la mise à disposition d'une capacité donnée d'infrastructure ferroviaire, et (ii) une part variable, avec des redevances, évoluant de manière linéaire avec le trafic, reflétant les coûts directement imputables à l'exploitation ferroviaire – garantit que, sur un périmètre d'infrastructure donné, librement défini par les AOT :
- d'une part, 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 supporte 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, dans la mesure où, sur le périmètre d'infrastructure mis à leur disposition, la tarification au coût directement imputable les incite à maximiser les circulations pour répondre à la demande.
66. Il apparaît ainsi que les dispositions tarifaires du DRR 2024-2026 respectent la condition de soutenabilité telle qu'appréciée de manière spécifique pour les services conventionnés.

67. Enfin, l'Autorité note que le Conseil d'État, dans sa décision du 2 octobre 2025 susvisée, a jugé que les autorités organisatrices requérantes, dont la Région Nouvelle-Aquitaine, n'étaient « *pas fondées à soutenir que les dispositions tarifaires contestées méconnaîtraient l'exigence de soutenabilité* » et qu'elles « *n'établissent pas que les majorations atteignent un niveau de nature à les conduire à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur le segment de marché correspondant* ».
68. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés aux points 62 à 67, la demande de la Région Nouvelle-Aquitaine visant à modifier le DRR 2024-2026, afin de rendre financièrement soutenable, au sens des articles L. 2111-25 et L. 2133 5 du code des transports, la trajectoire financière prévue par SNCF Réseau s'agissant du niveau des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, doit être rejetée.**

3.2.2. Sur la demande relative à l'adoption d'un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans lequel celles-ci n'auraient qu'à supporter le seul financement du coût directement imputable

a. Arguments des parties

69. La Région Nouvelle Aquitaine demande l'adoption d'un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans laquelle ces dernières n'auraient qu'à supporter le financement du coût directement imputable. Elle considère que le choix de l'État d'assurer le financement du réseau essentiellement par la voie de la perception des péages sur les utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire est « *purement politique* » et note que si les majorations ne peuvent être imposées – à tout le moins dans les proportions envisagées – sans préjudicier à une utilisation optimale du réseau ferré national, « *c'est alors à l'Etat qu'il appartient d'apporter au gestionnaire d'infrastructure d'autres sources de financement pour lui permettre d'accomplir ses missions* ».
70. Elle ajoute que pour « *inciter au développement de l'offre TER sur [les lignes les moins circulées], il s'agirait d'augmenter la participation de l'Etat, afin que les Régions financent essentiellement les coûts directement imputables en vue de l'ajout de nouvelles circulations (coûts marginaux) et non la couverture des coûts fixes et le remboursement de la dette SNCF* ».
71. SNCF Réseau indique de son côté, en substance, que le gestionnaire d'infrastructure dispose d'une marge d'appréciation dans la détermination des principes de sa tarification. Il souligne, en réponse aux critiques de la Région quant aux modalités de répartition du coût complet entre la RA acquittée par l'État et la RM acquittée par les AOT, que les dispositions applicables en matière de tarification « *ne fixent pas de clef de répartition entre les différentes catégories de majorations, ni de proportion fixe entre elles, SNCF Réseau étant libre de les déterminer* ».

b. Analyse de l'Autorité

72. Comme indiqué au point 9, le gestionnaire d'infrastructure n'est pas tenu de facturer uniquement le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire aux utilisateurs du réseau ferré national. Dès lors que le marché s'y prête, il peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus, percevoir des majorations des redevances d'infrastructure pour des segments particuliers de marché, y compris les services conventionnés¹¹.
73. Par ailleurs, aux termes de l'article 6 du décret n° 97-446 susvisé, la redevance de marché fixée par SNCF Réseau dans le DRR « *est due par toute entreprise ferroviaire utilisant le réseau ferré national ou par tout autre candidat, au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports, attributaire d'un sillon* ».
74. L'Autorité note que la tarification fixée dans le DRR 2024-2026 étant soutenable, comme rappelé en partie 3.2.1 de la présente décision, SNCF Réseau pouvait en l'espèce appliquer ces majorations tarifaires.
75. Enfin, l'Autorité relève qu'il ne lui appartient pas, en tant que régulateur économique sectoriel, dès lors que la condition de soutenabilité évoquée *supra* est vérifiée, d'apprécier la répartition entre la part des coûts fixes de gestion de l'infrastructure couverte par les redevances prise en charge par l'État et celle prise en charge par les AOT, cette répartition résultant de décisions qui ne relèvent pas de sa compétence.
76. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés aux points 72 à 75, la demande de la Région relative à l'adoption d'un nouveau modèle de calcul des péages ferroviaires, avec une nouvelle répartition entre l'État et les autorités organisatrices, dans laquelle celles-ci n'auraient à supporter que le financement du coût directement imputable, doit être rejetée.**

3.2.3. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification incitant SNCF Réseau à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire

a. Arguments des parties

77. La Région Nouvelle-Aquitaine critique, en substance, la mise en place d'un forfait pour la redevance de marché, qui, par principe, méconnaîtrait les principes d'efficacité et de gestion optimale du réseau, prévus à l'article L. 2111-25 du code des transports, et demande par conséquent à revenir à un système de tarification linéaire.
78. Elle considère notamment que la forfaitisation de la redevance de marché « *échoue à envoyer des signaux tarifaires efficaces aux AOM et à favoriser une utilisation optimale de l'infrastructure* », et relève que cette évolution du système tarifaire « *« déresponsabilise » grandement SNCF RESEAU s'agissant de la qualité des sillons proposés* », « *aboutit à une perte d'efficacité dans la mesure où les entreprises ferroviaires ne seront pas forcément incitées à rendre des sillons attribués mais non-utilisés* », « *génère une incohérence dans la comparaison des évolutions de trafic d'une année sur l'autre* » et « *en définitive, n'offre aucune garantie de ne pas dépasser la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés pour chaque AOT* ».

¹¹ CJUE, 9 sept. 2021, *LatRailNet*, aff. C-144/20, point 62.

79. En réponse aux arguments de la Région, SNCF Réseau souligne que la structure binomiale de la redevance de marché constitue « *un optimum économique répondant à tous les objectifs de la directive 2012/34, dont, au premier plan, celui d'utilisation optimale de l'infrastructure ferroviaire* », qu'elle induit une baisse du prix moyen avec les volumes réalisés et, partant, qu'elle permet « *la bonne utilisation du réseau ferroviaire avec la réalisation d'économie d'échelle* ».
80. Par ailleurs, il note que la tarification binomiale garantit « *une plus grande prévisibilité pour les AOT car le montant total de la redevance de marché, qui représente plus de la moitié des péages dus par les AOT, est connu à l'avance et est moins dépendant des circulations réellement effectuées* ».
81. Enfin, SNCF Réseau soutient que « *[d]ans sa décision du 2 octobre 2025, le Conseil d'État a expressément jugé que les redevances respectaient le principe d'utilisation optimale du réseau ferré national* ».

b. Analyse de l'Autorité

82. L'Autorité considère que la mise en place d'une tarification binomiale est conforme aux enseignements de la doctrine économique de la régulation, comme exposée par Philippe Gagnepain, professeur à la *Paris School of Economics*, dans une note réalisée pour l'Autorité¹² ou par Jean Tirole, Prix Nobel d'économie : « *Dans le cas d'une situation monopolistique en aval, il convient [...] d'appliquer une tarification en deux parties avec un montant forfaitaire payé par l'opérateur au gestionnaire de réseau (couvrant ainsi les coûts fixes) et un tarif d'accès reflétant le coût marginal pour le gestionnaire d'infrastructures. [...] On peut en fournir une illustration en revenant sur le secteur ferroviaire, dont certaines activités [...] demeurent en situation de monopole, comme les transports régionaux de voyageurs, pour lesquels la forme de concurrence envisagée par le règlement européen OSP est plutôt une concurrence « pour » le marché, par zones géographiques. [...] Dans le cas des trains régionaux, concédés à une entreprise unique, il faut [...] privilégier une tarification en deux parties, avec un prix d'usage des infrastructures plus faible*¹³ ».
83. En outre, dans son principe, la structure tarifaire binomiale répond aux objectifs posés par la directive 2012/34/UE¹⁴. La forfaitisation de la redevance de marché concourt à une « *utilisation effective et optimale* » du réseau, au sens de l'article 26 de la directive¹⁵, puisqu'elle incite à maximiser les circulations sur un réseau donné pour répondre à la demande ferroviaire. Dès lors que le coût moyen d'une circulation diminue avec le volume de circulations, elle incite les AOT à maximiser le nombre de circulations, et, partant, l'offre de transport ferroviaire. Chaque circulation supplémentaire ne doit s'acquitter que des redevances couvrant les coûts qui lui sont directement imputables, ou coûts marginaux, ce qui, conformément à la théorie économique, correspond à la tarification permettant de maximiser le bien-être social.

¹² P. Gagnepain, [Usage des tarifs binômes par les monopoles naturels](#), Note réalisée pour L'Autorité de Régulation des Transports (ART), janvier 2024.

¹³ J. Tirole, *Économie du bien commun*, chapitre 17 « La régulation sectorielle », section « IV. La régulation de l'accès au réseau », sous-section « Les prix d'accès », Presses Universitaires de France, 1ère édition, mai 2016, ISBN 978-2-13-072996-9, pp. 620-621.

¹⁴ Les lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation ferroviaire de la Commission du 7 mai 2025 (C/2025/2606) font d'ailleurs explicitement référence à l'utilisation de « *prix à double composante* » qui « *comprennent un élément fixe (qui est le même pour tous les opérateurs du segment) et un élément variable (qui est proportionnel, par exemple, au volume de capacité utilisé)* » (point 4.2).

¹⁵ « *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* »

84. L'Autorité note également que la structure binomiale est établie sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tant que le forfait, dans son principe, s'applique à toutes les AOT sans distinction, et selon des modalités identiques et transparentes. Elle rappelle également que l'annexe technique du DRR¹⁶ de SNCF Réseau présente d'ailleurs explicitement :
- les volumes de trafic retenus pour dimensionner les forfaits par AOT sur lesquels les AOT ont été interrogées de manière équivalente ;
 - la méthode détaillée de calcul des forfaits, identique pour chaque AOT, à partir des volumes de trafic prévisionnels et de barèmes unitaires de l'HDS 2023, illustrée par un exemple ;
 - les modalités de régularisation possible des forfaits *ex post*.
85. Enfin, dans sa décision du 2 octobre 2025 susvisée, le Conseil d'État a jugé que les AOT requérantes n'établissaient « *pas [...] que la nouvelle structure tarifaire mise en place par SNCF Réseau, qui repose sur une forfaitisation de la redevance de marché à partir des prévisions de trafic communiquées par les autorités organisatrices de transport, ne tiendrait pas compte des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et méconnaîtrait pour ce motif les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports* ».
86. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés aux points 82 à 85, la demande de la Région relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification incitant SNCF Réseau à opérer une gestion efficace et transparente du réseau, et ce en revenant à une évaluation de la redevance de marché en fonction des trafics effectifs, exprimés en sillons-kilomètres, et non plus de manière forfaitaire, doit être rejetée.**

3.2.4. Sur la demande relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire

a. Arguments des parties

87. La Région Nouvelle-Aquitaine demande la modification du DRR afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire. Elle soutient qu'un risque de dépassement du coût complet sur le cycle tarifaire 2024-2026 ne peut être écarté, dans la mesure où « *certaines inconnues persistent* », à savoir le niveau optimal exact d'utilisation du réseau ferré national et les niveaux de redevance de marché permettant de l'atteindre.
88. Elle considère, en synthèse, que tant le coût complet du réseau ferré national dans son ensemble, que la quote-part des coûts du réseau allouée à la Région sont surestimés. Elle soutient à cet égard que l'application au cycle tarifaire 2024-2026 de la méthode de calcul des coûts du réseau alloués aux AOT définie pour le cycle tarifaire 2027-2029 met en évidence un dépassement du coût complet, qui serait couvert à hauteur de 112 % pour l'HDS 2026.

¹⁶ Annexe 5.1.1 du DRR 2024-2026, version 12 du 12 septembre 2024.

89. En réponse aux arguments de la Région, SNCF Réseau soutient, en substance, que le coût fixe du réseau n'est pas surestimé et que la méthode d'allocation des coûts n'est pas contestable. Le gestionnaire d'infrastructure indique également que « *la région ne peut valablement se fonder sur les résultats du DRR 2027-2029 pour critiquer la détermination des coûts alors adoptée par SNCF Réseau dans le cadre du DRR 2024-2026* » et que « *l'approche de la requérante, qui consiste à comparer les redevances 2026 au coût complet 2027, vient mélanger les données de deux cycles différents et n'est donc pas pertinente* ».
90. Il soutient également que le mécanisme de régularisation de la redevance de marché sur le cycle tarifaire suivant en cas de trop perçu pour une AOT a été prévu dans le DRR « *précisément pour garantir le respect de la couverture du coût complet et éviter que les AOT ne paient ce qu'elles ne doivent pas* ».
91. SNCF Réseau note enfin que le Conseil d'État, dans sa décision du 2 octobre 2025 susmentionnée, « *a jugé qu'il ne résultait aucunement de la tarification adoptée un dépassement des coûts complets* ».

b. Analyse de l'Autorité

92. L'Autorité considère que, dans son principe, la mise en place d'une structure forfaitaire garantit, par elle-même, le non-dépassement de la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés. Au contraire, l'application d'une redevance de marché évoluant de façon linéaire en fonction des sillons-kilomètres ne permettrait pas d'exclure, au moins en théorie, le risque de dépassement de la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés considérés, dans la mesure où chaque circulation supplémentaire donnerait lieu à l'application d'une majoration visant à contribuer à la couverture des coûts fixes du réseau. En effet, dans le modèle avec structure binomiale, une fois arrêté le montant du forfait qui correspond en tout ou partie à la couverture des coûts fixes imputables aux services conventionnés, les AOT ne s'acquittent plus que du coût directement imputable à chacune de leurs circulations.
93. La structure forfaitaire du cycle 2024-2026 permet ainsi, par construction, de ne pas dépasser la quote-part du coût complet imputable aux services conventionnés.
94. Par ailleurs, au regard des analyses conduites par l'Autorité, les redevances ne dépassent pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire, au global et pour chaque service conventionné. En effet, le taux de couverture du coût complet attribuable à la région Nouvelle-Aquitaine était estimé par SNCF Réseau à 81 % pour 2024, 87 % pour 2025 et 91 % pour 2026 au moment de la construction du cycle tarifaire¹⁷. L'Autorité considère que ces estimations sont suffisamment robustes et étayées, compte tenu notamment de l'amélioration de la méthode appliquée par SNCF Réseau pour répartir les coûts fixes par activité, laquelle repose sur un modèle technico-économique construit à partir d'une méthode issue de la théorie économique (méthode de Moriarity¹⁸). L'Autorité s'est même assurée du non-dépassement des coûts en procédant à des tests de sensibilité, d'abord, à l'aide de retraitements au niveau des « autres produits » et des « autres coûts »¹⁹ intégrés par SNCF Réseau dans le calcul du taux de couverture, ensuite, à l'aide d'une diminution de l'hypothèse de coût moyen pondéré du capital (de 0,5 point de pourcentage). Le taux de couverture de la région Nouvelle-Aquitaine atteignait ainsi 96 % en 2026 (comme pour l'ensemble de l'activité TER).

¹⁷ Cf. figure 9, point 133 de l'avis n° 2024-060 du 5 septembre 2024.

¹⁸ Cette méthode consiste à répartir les coûts fixes au prorata de coûts de fourniture isolée, c'est-à-dire de coûts estimés pour chaque activité en la considérant comme « cavalier seul » sur l'infrastructure. SNCF Réseau utilise cette méthode en reconstituant des réseaux adaptés à chaque activité.

¹⁹ Les « autres coûts » correspondent aux coûts du périmètre des prestations minimales qui ne sont pas comptabilisés comme des coûts d'entretien, de renouvellement et d'exploitation. Il s'agit essentiellement de coûts en lien avec d'autres prestations réalisées pour le compte de tiers (études et travaux). Les « autres produits » sont, symétriquement, les recettes obtenues pour ces prestations.

95. En outre, l'Autorité estime qu'il n'est pas cohérent d'apprécier le taux de couverture du coût complet sur le cycle tarifaire 2024-2026 en utilisant la méthode de calcul des coûts du réseau alloués aux AOT définie pour le cycle tarifaire 2027-2029, comme le fait la Région.
96. Elle relève par ailleurs que le DRR prévoit une régularisation, sur le cycle tarifaire 2027-2029, des éventuels trop-perçus qui seraient facturés au titre du forfait retenu pour la redevance de marché, pour éviter que le coût complet de gestion du réseau imputable aux services conventionnés ne soit dépassé.
97. Enfin, dans sa décision du 2 octobre 2025 susvisée, le Conseil d'État a jugé que les AOT requérantes n'étaient pas fondées à soutenir que les dispositions tarifaires contestées du DRR 2024-2026 conduiraient à ce que « *le montant des redevances au titre des services conventionnés [s'établisse] à un niveau qui [excède] la part de coût complet du réseau qui leur est imputable* ».
98. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés aux points 92 à 97, la demande de la Région relative à la modification du DRR pour l'HDS 2024 afin de mettre en place une tarification permettant de garantir que le montant total des redevances n'excède pas le coût complet de l'infrastructure ferroviaire doit être rejetée.**

3.2.5. Sur la demande visant à établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents

a. Arguments des parties

99. Dans sa saisine, la Région demande la mise en place, dès le cycle tarifaire 2024-2026, d'un index permettant « *de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents* ». Elle relève dans ses écritures « *une hausse du taux d'indexation [de la redevance de marché] sans rapport avec les conditions économiques et nettement supérieure à celle appliquée aux activités non conventionnées* ».
100. SNCF Réseau note de son côté que, pour « *la période 2025-2026, la redevance d'accès est indexée de la même manière pour toutes les AO [...], i.e. en fonction de l'inflation + le terme fixe composé de l'indice des travaux publics « TP01 » et de l'indice des prix des matières premières « IPC énergie/béton/acier* », visant à refléter l'évolution réelle des coûts de SNCF Réseau ».

b. Analyse de l'Autorité

101. Dans son avis n° 2024-060 du 5 septembre 2025 susvisé, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau 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, [d'] établir pendant le cycle tarifaire 2024-2026 un index qui permette de refléter l'évolution des coûts de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents* »²⁰.
102. L'Autorité relève que la demande de la Région reprend la recommandation qu'elle avait formulée, avec toutefois une différence quant à la temporalité de sa mise œuvre, la Région souhaitant l'application dudit index *pour* le cycle tarifaire 2024-2026, tandis que l'Autorité recommandait dans son avis l'élaboration de l'index *pendant* le cycle tarifaire 2024-2026.

²⁰ Cf. page 75 de l'avis.

103. L'Autorité considère que la mise en place d'un index qui reflète le plus fidèlement possible l'évolution des coûts et des charges de SNCF Réseau, comme le demande la Région, et comme elle l'a elle-même recommandé dans son avis précité, est, à terme, pleinement justifiée. Elle considère cependant que cette mise en place ne revêt pas un caractère impératif aussi longtemps que le niveau des tarifs reste suffisamment éloigné de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure pour exclure le risque que celle-ci soit dépassée au cours du cycle tarifaire considéré.
104. Or, comme exposé au point 94, le niveau des tarifs résultant de la proposition du gestionnaire d'infrastructure pour le cycle tarifaire 2024-2026 excluant tout risque de dépassement du coût complet de gestion de l'infrastructure au cours de cette période, il n'y a pas lieu d'enjoindre à SNCF Réseau de mettre en œuvre l'index demandé par la Région dès ce cycle.
105. **Au regard de l'ensemble des éléments exposés aux points 101 à 104, la demande de la Région visant à établir, par voie de conséquence, et pour le cycle tarifaire 2024-2026, un index qui permette de refléter l'évolution des coûts/charges de SNCF Réseau en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents est rejetée.**

DÉCIDE

Article 1 Les demandes de la Région Nouvelle-Aquitaine sont rejetées.

Article 2 Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera notifiée à la Région Nouvelle-Aquitaine et à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 15 janvier 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le président

Thierry Guimbaud