



# ÉTUDE SUR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

des services de transport  
ferroviaire de voyageurs et de fret

# 2026

CAHIER THÉMATIQUE N°1

## Aménagement du territoire

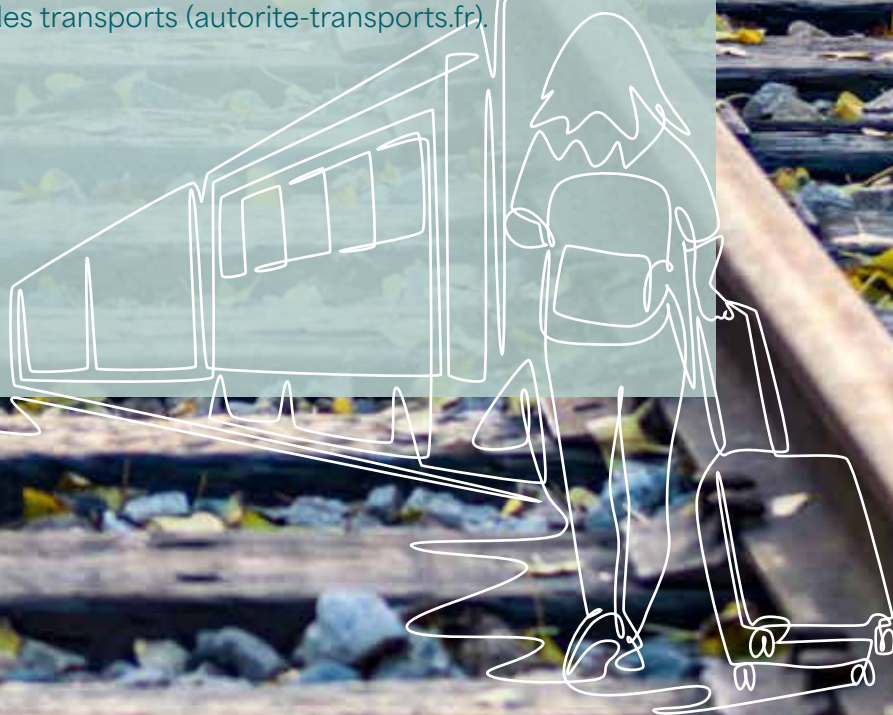


# Table des matières



Les cahiers thématiques accompagnant l'édition 2026 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire prolongent et approfondissent les analyses du rapport principal sur quatre sujets : l'aménagement du territoire (cahier n° 1), les matériels roulants (cahier n° 2), la distribution, l'information et le parcours voyageurs (cahier n° 3), et le fret ferroviaire (cahier n° 4)

Le rapport complet et les cahiers thématiques sont disponibles sur le site de l'Autorité de régulation des transports ([autorite-transport.fr](http://autorite-transport.fr)).



FICHE  
01

## Contexte et cadre juridique

| 06

- 1. La question du maintien de liaisons d'aménagement du territoire effectuées par des TAGV, notamment dans un contexte d'ouverture du marché, n'est pas nouvelle | 07
- 2. Le débat s'est récemment recentré sur le mécanisme de péréquation que mettrait en œuvre l'opérateur historique | 11

FICHE  
02

## Arrivée des opérateurs alternatifs et aménagement du territoire ne sont pas contradictoires

| 16

- 1. Après s'être positionnés sur les axes permettant théoriquement de dégager le plus de recettes, certains opérateurs SLO ont fait le choix d'élargir leur offre à des dessertes concourant au maillage fin du territoire | 17
- 2. Certains opérateurs ont fait le choix, dès leur entrée sur le marché, d'opter pour une offre hybride combinant la desserte d'aires urbaines de tailles variées | 21
- 3. Les opérateurs alternatifs contribuent au financement de la régénération et de la modernisation du réseau, à travers les péages dont ils s'acquittent | 23

FICHE  
03

## Outils mis en place dans les autres industries de réseau ouvertes à la concurrence (communications électroniques, postes, électricité)

| 26

- 1. Afin d'assurer un maillage fin du territoire, les opérateurs de certaines industries de réseau peuvent se voir confier des obligations de « service universel » en contrepartie d'une compensation financière | 27
- 2. Dans certains cas prévus par les textes, un régulateur sectoriel peut lui-même imposer des obligations en matière d'aménagement | 32

FICHE  
04

## Nos voisins européens privilégient les réductions tarifaires et le conventionnement

| 34

- 1. Nos voisins européens recourent aux réductions tarifaires pour inciter au maintien ou au développement de liaisons TAGV | 35
- 2. À l'instar de la France, l'Espagne et l'Italie recourent également au conventionnement de certaines liaisons TAGV afin d'assurer un maillage fin du territoire | 37
- 3. L'Espagne a par ailleurs eu recours à des lots ou bundles de corridors ferroviaires par accords-cadres pour diversifier l'offre TAGV | 38

FICHE  
05

## Tarification de l'accès à l'infrastructure et aménagement du territoire

| 40

- 1. Le niveau des péages ferroviaires, très élevé en France par rapport aux autres pays européens, pèse sur le modèle économique des entreprises ferroviaires | 41
- 2. L'analyse du modèle économique de SNCF Voyageurs montre que le niveau des majorations tarifaires a un impact significatif sur la rentabilité des liaisons TAGV | 43
- 3. SNCF Réseau a introduit des dispositifs tarifaires visant à baisser le montant des péages applicables à certains TAGV, pour favoriser l'aménagement du territoire | 46
- 4. SNCF Réseau est invité à poursuivre et pérenniser ces incitations tarifaires qui contribuent à l'aménagement du territoire | 49

FICHE  
06

## Allocation de la capacité de l'infrastructure et aménagement du territoire

| 50

- 1. Le droit européen encadre strictement la prise en compte de l'aménagement du territoire dans les conditions d'accès à l'infrastructure | 51
- 2. Le modèle espagnol des accords-cadres n'est pas aisément transposable au cas français | 52
- 3. Un mécanisme d'accords-cadres orientés « aménagement du territoire », ouvert et non discriminatoire, est envisageable dans le respect du droit européen | 54



---

## Synthèse

**Le marché français de la grande vitesse se caractérise par la diversité des destinations desservies et recouvre, à ce titre, des liaisons de rentabilité hétérogène.** Jusqu'à l'ouverture à la concurrence en 2021, ces liaisons étaient exploitées exclusivement par SNCF Voyageurs.

**Anticipant les effets potentiels de l'ouverture à la concurrence sur les liaisons les plus fragiles, le législateur a introduit, dans la loi pour « un nouveau pacte ferroviaire » de 2018, plusieurs dispositions en faveur de l'aménagement du territoire.**

- D'une part, SNCF Réseau doit tenir compte d'un objectif d'aménagement du territoire dans l'élaboration de la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire, ainsi que dans l'exercice d'allocation de la capacité.
- D'autre part, les autorités organisatrices de transport (État et régions), compétentes en matière d'aménagement du territoire, peuvent confier l'exécution d'un contrat de service public à une entreprise ferroviaire, en contrepartie d'une compensation financière.

**Si la question de la conciliation des enjeux de l'ouverture à la concurrence avec l'aménagement du territoire n'est donc pas nouvelle, elle a été récemment ravivée par la mise en avant d'un risque d'essoufflement du modèle de péréquation entre les liaisons TAGV assuré par l'opérateur historique du fait de la concurrence :** les opérateurs alternatifs se positionneraient en effet prioritairement sur les axes les plus fréquentés afin d'assurer leur viabilité économique, ce qui générerait une perte de recettes pour SNCF Voyageurs et, partant, fragiliserait le maintien de ses liaisons les moins rentables.

---

## 1. La question du maintien de liaisons d'aménagement du territoire effectuées par des TAGV, notamment dans un contexte d'ouverture du marché, n'est pas nouvelle

### 1.1. Le marché de la grande vitesse est historiquement hétérogène et mêle ainsi des dessertes plus ou moins rentables

Le marché français de la grande vitesse se caractérise par un grand nombre de destinations, les rames de trains aptes à la grande vitesse (TAGV) étant en mesure de circuler aussi bien sur les lignes à grande vitesse (LGV) que sur les lignes classiques, ce qui élargit significativement le périmètre potentiel des liaisons. Dans un rapport de 2014, intitulé « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* », la Cour des Comptes décrit le modèle français comme celui de la « *grande vitesse mixte* » en raison d'un matériel spécifique « *roulant aussi sur le réseau classique pour desservir des destinations plus nombreuses que dans tout autre pays* ». La Cour relève que « [d]e cette mixité résulte une spécificité du modèle français : la desserte d'un grand nombre de destinations, plus de 230 au total, composées aussi bien d'arrêts intermédiaires que de dessertes en bout de ligne »<sup>1</sup>.

Ce marché comprend des liaisons dont la rentabilité est hétérogène, ce qui a été mis au jour par divers rapports. Dans son rapport de 2014, la Cour des Comptes souligne que la particularité du modèle français de la grande vitesse « *a des répercussions tant sur la vitesse moyenne des TGV que sur leur rentabilité* ». En effet, le fait de multiplier les arrêts sur une liaison TAGV n'est pas neutre en matière d'attractivité et de coûts d'exploitation. Le rapport d'information sur « *L'avenir du transport ferroviaire* » dit « *rapport Spinetta* », publié en 2018, a quant à lui rappelé l'existence de liaisons TAGV considérées comme non rentables par l'opérateur historique, mais tout de même opérées par ce dernier au titre de l'aménagement du territoire : « *l'hétérogénéité très forte des marchés géographiques et l'étendue des dessertes TGV en France suggère qu'une proportion non négligeable des destinations est aujourd'hui financée par des péréquations internes au transporteur historique* »<sup>2</sup>.

### 1.2. Conformément au droit européen, des dispositifs législatifs ont été introduits en 2018 pour concilier l'ouverture à la concurrence et l'aménagement du territoire

Lors de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, le droit européen n'a pas instauré de service universel<sup>3</sup> obligatoire en matière de transport ferroviaire de voyageurs<sup>4</sup> : il n'impose aux États membres, compétents en matière d'aménagement du territoire, ni un dimensionnement minimal du réseau ferroviaire devant être exploité par le gestionnaire d'infrastructure, ni un niveau minimal de desserte du territoire.

Le droit européen distingue :

---

<sup>1</sup> p. 7-8, Synthèse du rapport, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, Cour des Comptes, octobre 2014

<sup>2</sup> Extrait p.91, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport de la mission J.-C. Spinetta, février 2018.

<sup>3</sup> Cela pourrait notamment s'expliquer par le caractère substituable des différents modes de transport.

<sup>4</sup> Le service universel consiste en un ensemble minimal de prestations auquel tous les consommateurs doivent avoir accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable. Selon la Commission européenne, « [l]a définition et la garantie d'un service universel permettent le maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence » (Communication COM (2000) 580, 20 septembre 2000, *Les services d'intérêt général en Europe*, point 39).

- les services librement organisés (SLO), en « open access », assurés par des entreprises ferroviaires qui décident librement des services qu'elles exploitent. Aucune obligation en matière d'aménagement du territoire, notamment de desserte, ne pèse en principe sur les opérateurs de SLO, qui, sont ainsi libres d'exploiter les lignes de leur choix, selon une fréquence et des prix qu'ils auront déterminés ;
- les services conventionnés, assurés par des entreprises ferroviaires en contrepartie d'une compensation financière. Les services que le libre jeu du marché ne permet pas de fournir, et qui sont considérés comme relevant de l'intérêt général, peuvent être assurés par des entreprises ferroviaires à la demande des autorités compétentes de chaque État membre<sup>5</sup>. Ces services sont exploités en exécution d'un contrat de service public conclu après mise en concurrence, en principe<sup>6</sup>, et contre une compensation financière octroyée sur fonds publics<sup>7</sup>. Les « services d'intérêt général » ainsi confiés aux entreprises ferroviaires sont soumis à des obligations de service public, c'est-à-dire des exigences définies par l'autorité organisatrice « qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie »<sup>8</sup>.

### 1.2.1. Le législateur a prévu des mécanismes de conventionnement en vue de maintenir des liaisons TAGV fragiles dans un contexte concurrentiel

**La question du maintien des liaisons TAGV économiquement fragiles a en partie été traitée par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui a instauré un dispositif de conventionnement, à la libre disposition de l'État et des régions, pour maintenir ou adapter des liaisons TAGV structurellement fragiles dans un contexte concurrentiel<sup>9</sup>. En pratique, les services conventionnés s'organisent en principe autour :**

<sup>5</sup> Sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente peut également décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs, ou d'attribuer directement un contrat de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services (art. 5.2 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007).

<sup>6</sup> L'attribution du contrat après mise en concurrence est le principe, sous réserve des cas dans lesquels une attribution directe est possible limitativement listés à l'article L. 2121-17 du code des transports, qui transpose l'article 5 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007. Le recours à certaines de ces dérogations est conditionné à un avis conforme de l'Autorité.

<sup>7</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit « règlement OSP »).

<sup>8</sup> Article 2, e), du règlement OSP.

<sup>9</sup> L'articles L. 2121-1 et L. 2121-1-1 du code des transports donnent compétence à l'État pour conclure avec des entreprises ferroviaires des contrats de service public pour l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs « *d'intérêt national* », tandis que l'article L. 2121-3 du code des transports donne compétence aux régions pour conclure des contrats de service public pour l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs « *d'intérêt régional* ».

- des services TET (trains d'équilibre du territoire), au niveau national. À ce titre, l'État conclut des contrats de service public « pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance », « pouvant inclure des services à grande vitesse »<sup>10</sup> ;
- des services TER, au niveau régional. À ce titre, la région « définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes »<sup>11</sup>.

**Dans ce cadre, les régions peuvent conclure un contrat de service public avec un opérateur SLO afin qu'il adapte les conditions d'exploitation de son service sur leur territoire, en contrepartie d'une compensation financière (dispositif dit de « SLO adapté »)<sup>12</sup>.** En pratique l'adaptation peut prendre la forme d'une prolongation de parcours, la desserte d'arrêts intermédiaires supplémentaires, ou encore la possibilité pour les voyageurs munis de titres TER de monter à bord des rames à grande vitesse du service librement organisé.

**Le cas échéant, la région peut saisir l'Autorité pour avis afin de vérifier que les conditions financières du contrat correspondent bien au coût imputable aux modifications de services demandées ou aux voyageurs additionnels montant à bord.** Un tel avis permet ainsi à l'Autorité, conformément à l'office d'un régulateur économique, de réduire l'asymétrie d'information et de négociation entre l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, et une autorité organisatrice.

**En pratique, toutefois, le dispositif de conventionnement d'une offre TAGV existante demeure peu mobilisé par les régions.** À ce jour, le dispositif de « SLO adapté » n'a été mis en œuvre que par les régions Bretagne et Hauts-de-France. Aucune région n'a, par ailleurs, saisi l'Autorité pour avis sur les conditions financières du contrat.

#### **Focus : Le dispositif de « SLO adapté » en région Bretagne**

**La Région Bretagne et SNCF Voyageurs ont conclu une convention *ad hoc* visant à renforcer la desserte ferroviaire en aval de Rennes, selon une fréquence prédéfinie, afin d'accroître l'offre sur le territoire breton.**

Aux termes de cette convention, reconduite en 2023 pour une période de dix ans (2024-2033), SNCF Voyageurs s'engage à :

- prolonger le SLO existant entre Paris et Rennes jusqu'aux « pointes bretonnes » selon une fréquence convenue en amont. Sont concernées les gares de Brest, Saint-Malo et Quimper ;
- assurer la desserte de gares intermédiaires, telles que Lamballe, Plouaret-Trégor, Rosporden, etc. ;
- autoriser l'accès aux TAGV circulant sur le territoire régional aux usagers titulaires d'un abonnement TER BreizhGo, via l'acquisition d'une option spécifique mensuelle ou annuelle. Cet accès s'effectue sans réservation et sans garantie de place assise.

**À l'avenir d'autres régions pourraient également recourir à ce dispositif.** Le prolongement de parcours peut apparaître particulièrement pertinent dans certains contextes géographiques et économiques. En effet, la configuration du marché desservi peut être plus ou moins propice à la mise en place d'un dispositif de « SLO adapté ». Par exemple, une ligne à grande vitesse prolongée par une seule ligne classique desservant des villes d'importance régionale se prête

<sup>10</sup> Article L. 2121-1-1 du code des transports.

<sup>11</sup> Article L. 2121-3 du code des transports.

<sup>12</sup> L'article L. 2121-4-2 du code des transports prévoit en effet qu'une région peut conclure un contrat de service public « avec une entreprise offrant un service de voyageurs librement organisé pour qu'elle adapte les conditions d'exploitation du service dans son territoire ou qu'elle autorise la montée à bord de voyageurs régionaux » et, le cas échéant, « peut saisir l'Autorité de régulation des transports pour avis sur le contrat de service public. Cet avis a pour objet de vérifier que les conditions financières du contrat correspondent bien au coût imputable aux modifications de services demandées par la région ou aux voyageurs additionnels montant à bord ».

particulièrement bien à ce type de dispositif, dans la mesure où cette configuration permet de maintenir un taux de fréquentation élevé jusqu'au bout de la ligne, justifiant l'usage d'un matériel roulant fortement capacitaire comme celui des TAGV. Par ailleurs, dans la mesure où adapter une offre SLO suppose de maintenir un certain niveau d'offre sur le segment amont, un opérateur SLO serait particulièrement incité à répondre à un appel d'offres lorsque le segment amont exploité en service librement organisé présente une dynamique de trafic soutenue.

1.2.2. Le législateur a également prévu que le gestionnaire d'infrastructure tienne compte de l'aménagement du territoire dans la tarification et la répartition des capacités de l'infrastructure

**Depuis la loi du 27 juin 2018, l'aménagement du territoire fait partie des objectifs du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dans l'exercice de ses missions d'attribution des capacités de l'infrastructure et de tarification de l'accès à l'infrastructure<sup>13</sup>. La poursuite de cet objectif s'inscrit dans un cadre précis.**

**En premier lieu, SNCF Réseau doit prioriser, entre autres, les services assurant des « dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire » lorsque l'infrastructure est saturée<sup>14</sup>.**

Ni le code des transports, ni le contrat de performance signé avec l'État pour la période 2021-2030 ne prévoient d'autre déclinaison de cet objectif d'aménagement du territoire dans le processus de répartition des capacités. Ils ne prévoient notamment pas la possibilité pour SNCF Réseau, par délégation de l'État, d'imposer des dessertes aux entreprises ferroviaires.

Le droit européen ne reconnaît pas davantage au gestionnaire d'infrastructure une telle possibilité.

#### **Focus : Le nouveau règlement européen sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire et les orientations stratégiques des États membres**

Le nouveau règlement européen sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire<sup>15</sup>, devrait permettre aux États membres de fournir au gestionnaire d'infrastructure des orientations stratégiques liées à la politique nationale ferroviaire, susceptibles d'inclure des objectifs d'aménagement du territoire. Certains aspects pourraient avoir une portée contraignante en imposant la réservation de volumes de capacités pour certains types de services ou la prise en compte de paramètres nationaux dans les méthodes de ventilation des capacités et de résolution des conflits (article 4, paragraphe 2).

**En second lieu, dans le cadre de sa fonction essentielle de tarification de l'infrastructure, SNCF Réseau tient compte des « dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire »<sup>16</sup>. En application de l'article L. 2111-25 du code des transports, en effet, « le calcul des redevances [...] tient notamment compte [...] de la nécessité [...] de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire » et « 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**

<sup>13</sup> L'article L. 2111-9 du code des transports prévoit que SNCF Réseau assure l'ensemble de ses missions, en ce compris celle d'assurer l'« accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure », « de façon transparente et non discriminatoire, [...], conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif [...] d'aménagement du territoire [...] ».

<sup>14</sup> Article L. 2122-4-1 du code des transports, tel que complété par l'article 22 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003.

<sup>15</sup> Règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), publié au Journal officiel de l'Union européenne le 10 juin 2026.

<sup>16</sup> Aucun texte d'application n'identifie les dessertes, les critères pouvant être mobilisés par le gestionnaire d'infrastructure pour les identifier, ou encore la manière dont il devrait les prendre en compte dans la tarification de l'infrastructure.

*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 ».*

- Pour tenir compte des dessertes d'aménagement du territoire dans sa tarification, le gestionnaire d'infrastructure peut, sans contrevenir à son objectif d'utilisation effective et optimale de l'infrastructure<sup>17</sup> et aux principes tarifaires applicables issus du droit européen, moduler les majorations tarifaires<sup>18</sup> selon les modalités qui suivent :
- procéder à une segmentation plus fine du marché, en isolant certaines liaisons plus fragiles que les autres dans un segment de marché dédié, en vue de leur appliquer des majorations tarifaires plus basses, voire des exonérations<sup>19</sup>, eu égard aux capacités contributives du segment de marché ainsi créé ; et
- prévoir des « systèmes de réductions » applicables sur une section déterminée de l'infrastructure, pour inciter certaines circulations spécifiques (à savoir le développement de nouveaux services ou l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées)<sup>20</sup>.

**En pratique, il existe une péréquation interne à la structure tarifaire**, au bénéfice des liaisons pouvant être qualifiées d'aménagement du territoire en raison de leur fragilité économique.

**D'une part, SNCF Réseau module la redevance de marché applicable aux SLO en fonction de la capacité contributive de chaque segment de marché, suivant la logique de la règle dite de « Ramsey-Boiteux ».** Les liaisons considérées comme les plus rentables se voient ainsi facturer des péages-kilométriques supérieurs aux lignes considérées comme moins rentables et, partant, contribuent davantage au financement du réseau. À titre d'exemple, en 2027, le tarif de la redevance de marché applicable aux TAGV domestiques qui circulent sur la liaison Paris-Lyon (segment A) sera environ 2,3 fois plus élevé que le tarif des liaisons intersecteurs (dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne et qui relèvent du segment F).

**D'autre part, la grille tarifaire de SNCF Réseau prévoit un dispositif consistant à exonérer de majoration tarifaire (ou « redevance de marché ») les TAGV circulant sur des bouts de ligne classique prolongeant une LGV vers des dessertes d'aménagement du territoire.** Ainsi, depuis 2021, les TAGV ne s'acquittent, sur ces sections, que des redevances destinées à couvrir le coût directement imputable à leur circulation. Cette exonération a entraîné une diminution significative des redevances dues par les opérateurs SLO positionnés sur les lignes concernées, de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros par an sur la période 2024-2026, en comparaison à une situation sans mise en place du dispositif.

## **2. Le débat s'est récemment recentré sur le mécanisme de péréquation que mettrait en œuvre l'opérateur historique**

<sup>17</sup> Article 26 de la directive 2012/34/UE ; voir aussi les lignes directrices de la Commission (C/2025/2606) du 7 mai 2025, point 3.1.

<sup>18</sup> Le levier pertinent apparaît être celui des majorations tarifaires, dans la mesure où toute entreprise ferroviaire circulant sur le réseau est tenue de s'acquitter du coût directement imputable à ses circulations (art. 31.3 de la directive 2012/34/UE : « [...] les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire » ; voir aussi les lignes directrices de la Commission (C/2025/2606) du 7 mai 2025, points 1.2 et 3.6).

<sup>19</sup> Article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE.

<sup>20</sup> Article 33 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant l'article 33 de la directive 2012/34/UE.

## 2.1. SNCF Voyageurs maintient certaines liaisons peu rentables en dehors de tout cadre contraignant, alors même que le contrat décennal conclu avec l'État permettrait à ce dernier de lui assigner des objectifs en matière d'aménagement du territoire

**SNCF Voyageurs indique maintenir, sur certaines liaisons, des fréquences de desserte et des niveaux tarifaires qui ne garantissent pas systématiquement une exploitation bénéficiaire et qui auraient pu justifier un redéploiement de son matériel roulant<sup>21</sup>.**

**En tant qu'opérateur SLO, l'opérateur historique organise en principe son plan de transport comme il l'entend, en fonction de ses seuls intérêts économiques** (point 1.2.1). En outre, si l'article L. 2141-3 du code des transports<sup>22</sup> prévoit que le contrat décennal conclu entre SNCF Voyageurs et l'État détermine les objectifs assignés à l'entreprise en matière d'aménagement du territoire, le contrat actuel<sup>23</sup> ne comporte aucune obligation de desserte. Il rappelle l'objectif de l'État selon lequel le système ferroviaire doit être « *au service d'un aménagement équilibré du territoire* », mais n'impose à SNCF Voyageurs aucune obligation particulière d'assurer des liaisons structurellement peu rentables.

**Enfin, les engagements de desserte pris par SNCF Voyageurs dans le cadre de conventions de desserte ou de financement de certaines LGV sont désormais expirés<sup>24</sup> ou n'ont vocation à perdurer, à la connaissance de l'Autorité, que jusqu'en 2027<sup>25</sup>.** Ils n'ont par ailleurs pas été repris dans le cadre du contrat entre l'État et SNCF Voyageurs prévu par l'article L. 2141-3 du code des transports<sup>26</sup>.

**Toutefois, il apparaît que SNCF Voyageurs a, dans une certaine mesure, internalisé la contrainte du maintien de certaines liaisons moins attractives d'un point de vue économique au titre de l'intérêt général sans compensation financière.** Ce dernier indique en effet maintenir des fréquences de desserte et des niveaux de prix qui ne lui permettent pas toujours une exploitation bénéficiaire, et qui, dans une logique strictement commerciale, pourraient justifier un redéploiement du matériel roulant. Il relève toutefois que sa qualité d'opérateur public ne lui permet pas, en pratique, de procéder à de tels redéploiements avec la même latitude qu'un opérateur purement commercial<sup>27</sup>. À cet égard, plusieurs questions parlementaires adressées au gouvernement au cours de l'année 2025 ont eu pour objet le maintien d'une desserte TAGV, à titre d'exemple en gare de Vendôme-Villiers-sur-Loir, du Creusot, de Châtellerauld ou encore de Laval<sup>28</sup>. SNCF Voyageurs fait valoir qu'il ne pourrait envisager le renouvellement de la flotte utilisée pour ces dessertes si la rentabilité des

<sup>21</sup> Communiqué de presse de SNCF Voyageurs, « SNCF Voyageurs salue l'annonce du lancement du chantier sur l'avenir des dessertes d'aménagement du territoire par les trains à grande vitesse », 25/10/2024.

<sup>22</sup> Article L. 2141-3 du code des transports : « SNCF Voyageurs conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. Ce contrat détermine notamment les objectifs assignés à l'entreprise en matière de qualité de service, de trajectoire financière, de développement du service public ferroviaire et du fret ferroviaire, d'aménagement du territoire et de réponse aux besoins de transport de la population et des acteurs économiques [...] ».

<sup>23</sup> Contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et SNCF Mobilités 2016-2025, dont l'article 1<sup>er</sup> précise qu'il est conclu pour la période 2017-2026.

<sup>24</sup> Une convention signée le 30 janvier 2007 entre l'État, Réseau Ferré de France, la SNCF et les collectivités territoriales prévoyait notamment des garanties de desserte des gares du Mans, de Laval et de Vitry et Sablé-sur-Sarthe, positionnées sur la LGV Bretagne-Pays de la Loire (Rennes-Le Mans), pour une durée de 15 ans soit jusqu'en 2022.

<sup>25</sup> À l'instar des dessertes assurées, sans correspondance, dans le cadre de la LGV Est européenne, telles que Reims, Charleville-Mézières, Châlons-en-Champagne, Metz, etc. À noter que SNCF Voyageurs n'est pas partie à la convention relative à la ligne Sud-Est Atlantique.

<sup>26</sup> « SNCF Voyageurs conclut avec État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. Ce contrat détermine notamment les objectifs assignés à l'entreprise en matière de qualité de service, de trajectoire financière, de développement du service public ferroviaire et du fret ferroviaire, d'aménagement du territoire et de réponse aux besoins de transport de la population et des acteurs économiques. // SNCF Voyageurs rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat mentionné au premier alinéa du présent article. Ce rapport est adressé au Parlement, à l'Autorité de régulation des transports et au Haut Comité du système de transport ferroviaire. » (soulignement ajouté)

<sup>27</sup> SNCF Voyageurs indique que « quand bien même à partir de 2027 il n'y a plus d'engagements de dessertes formalisés, SNCF Voyageurs peut être soumis à des fortes pressions politiques et médiatiques en cas d'évolution de desserte. » (extrait de la contribution de SNCF Voyageurs à la revue contradictoire sur l'étude concurrence).

<sup>28</sup> Question écrite n°6927 de la 17<sup>e</sup> législature (« suppression d'un arrêt en gare de Vendôme-Villiers-sur-Loir »), question orale n°487 de la 17<sup>e</sup> législature (« inquiétudes sur la desserte ferroviaire du Creusot et de Lamure-sur-Azergues »), question orale n°312 de la 17<sup>e</sup> législature (« suppression d'un arrêt LGV en gare de Châtellerauld »), question orale n°272 de la 17<sup>e</sup> législature (« desserte TGV de la gare de Laval »).

dessertes commerciales n'était plus assurée<sup>29</sup>. Le rapport Spinetta a d'ailleurs relevé qu'« [i] est aujourd'hui impossible, pour les destinations desservies par TGV et considérées comme non rentables par SNCF Mobilités, de distinguer celles qui relèvent de choix faits par la SNCF, de celles qui résultent de discussions entre l'État et les collectivités territoriales sollicitées au moment par exemple du financement des lignes à grande vitesse, ou de conventions implicites avec l'État ou les collectivités locales »<sup>30</sup>.

## 2.2. SNCF Voyageurs estime que l'ouverture à la concurrence fragilise son modèle de péréquation et pourrait le conduire à réviser son offre TAGV

**L'opérateur historique indique que la perte potentielle de recettes consécutive à l'ouverture à la concurrence du marché TAGV pourrait réduire sa capacité à dégager les marges nécessaires au maintien des liaisons les moins rentables et, à terme, conduire à les délaïser.**

**SNCF Voyageurs soutient que le mécanisme de péréquation qu'il mettrait en œuvre serait fragilisé par la stratégie d'entrée sur le marché des nouveaux entrants.** Ces derniers se positionneraient prioritairement sur les axes les plus stratégiques, car les plus fréquentés, afin d'assurer la viabilité économique de leur activité. L'opérateur historique a ainsi indiqué dans un communiqué de presse fin 2024 que : « *L'équilibre économique entre liaisons grande vitesse rentables et celles déficitaires d'aménagement du territoire (le principe de péréquation) est fondamental, car il engage le modèle de la grande vitesse à la française et sa contribution à l'aménagement du territoire. Or cet équilibre est mis à mal par l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires sur le marché qui vont naturellement ne se positionner que sur les dessertes rentables* »<sup>31</sup>.

**Le risque associé à une telle fragilisation serait, in fine celui, d'un désengagement progressif des liaisons TAGV les moins rentables.** La perte de recettes sur les axes les plus fréquentés pourrait en effet réduire la capacité de SNCF Voyageurs à dégager les marges nécessaires au maintien des liaisons les moins rentables, et le conduire, à terme, à rationaliser son offre. Dans un rapport de 2025, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale relève ainsi que : « *Si le cadre n'évolue pas à court terme, SNCF Voyageurs affirme qu'elle ne pourra plus assurer l'équilibre entre dessertes rentables et dessertes plus fragiles. Elle sera aussi en difficulté pour remplacer les rames en fin de vie (en rappelant que le coût d'une rame TGV est d'environ 35 millions d'euros), continuer à opérer les dessertes du territoire et participer au fonds de concours qui vient financer le réseau ferré structurant* »<sup>32</sup>.

À ce sujet, SNCF Voyageurs a entamé une réduction de la fréquence de dessertes de certaines gares TAGV avant même l'ouverture à la concurrence, bien que l'offre en volume de sièges offerts ait augmenté. Depuis 2017, l'opérateur historique a en effet engagé une refonte de son offre de services à grande vitesse domestiques, privilégiant une augmentation du nombre de sièges commercialisés plutôt que le maintien d'une fréquence élevée de desserte en gare<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Le groupe SNCF indique qu'« *un quart des 120 rames assurant les DAT [dessertes d'aménagement du territoire] arriveront en fin de vie d'ici les années 2030 : la SA SNCF Voyageurs ne pourra raisonnablement investir dans de nouvelles rames tant que la rentabilité des dessertes commerciales n'est pas assurée.* »

<sup>30</sup> extrait p.64, L'avenir du transport ferroviaire, rapport de la mission J.-C. Spinetta, février 2018.

<sup>31</sup> Extrait du communiqué de presse de SNCF Voyageurs, « *SNCF Voyageurs salue l'annonce du lancement du chantier sur l'avenir des dessertes d'aménagement du territoire par les trains à grande vitesse* », 25/10/2024.

<sup>32</sup> Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1897 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires, p. 81.

<sup>33</sup> Pour les services nationaux et internationaux inOui et Ouigo, SNCF Voyageurs exploitait ainsi 450 rames il y a 10 ans, 400 en 2019 et 363 en 2023.

**Focus : la réduction des dessertes TAGV de moyennes et petites gares par SNCF Voyageurs est antérieure au développement de la concurrence<sup>34</sup>**

Entre 2017 et 2024, le volume global de dessertes TAGV –entendu comme le nombre total d'arrêts en gare – a reculé de 8 %.

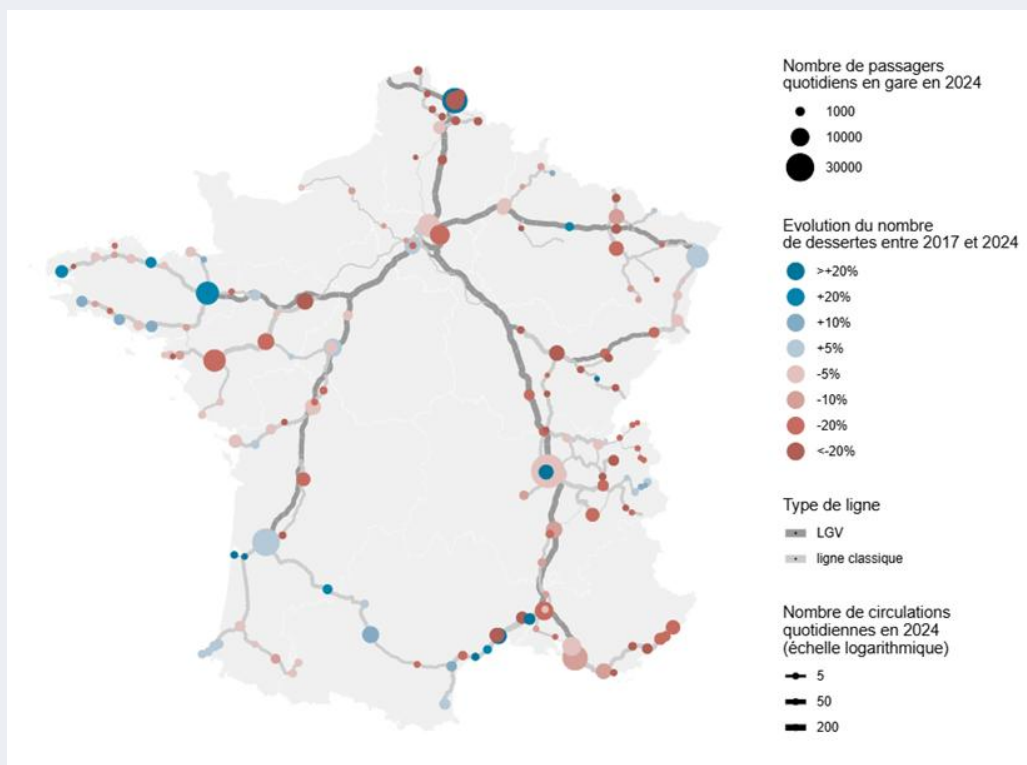
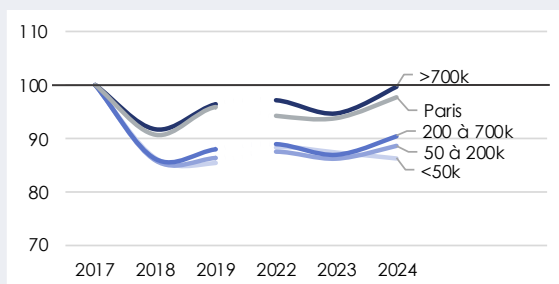


Figure 1 – Évolution des dessertes TAGV (services librement organisés<sup>35</sup>) en gare entre 2017 et 2024 (hors gares parisiennes)

Cette diminution de la fréquence concerne principalement les gares situées dans des aires urbaines de moins de 700 000 habitants, où la desserte TAGV a reculé en moyenne de 12 %.



Note de lecture : pour les agglomérations de moins de 700 000 habitants (trois courbes en bleu clair) la fréquence de desserte a baissé depuis 2017 (indice 100) pour atteindre, en 2024, un niveau en deçà de 90 % du niveau de de 2017.

Figure 2 – Évolution de la fréquence de desserte effective des services librement organisés (indice 100 en 2017), par catégorie d'agglomération (nombre d'habitants)

Le nombre de sièges commercialisés a par ailleurs légèrement augmenté, grâce au recours à du matériel roulant fortement capacitare.

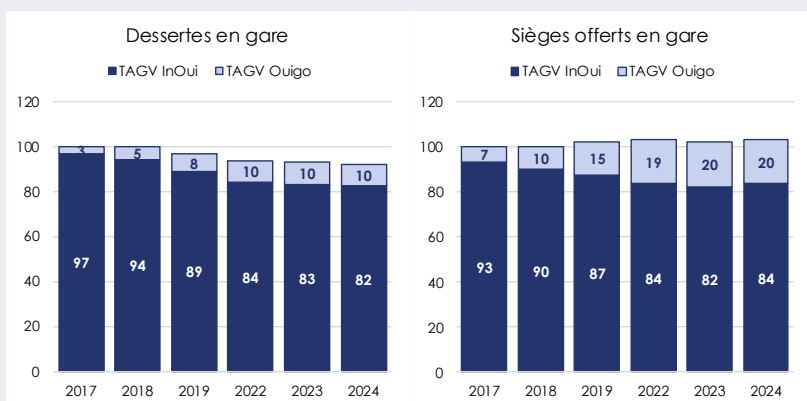


Figure 3 – Évolution de l'offre programmée des services commerciaux de SNCF Voyageurs (indices 100 en 2017)

<sup>34</sup> Voir *Marché du transport ferroviaire 2024, premiers chiffres 2024, Autorité de régulation des transports*, p.4.

<sup>35</sup> La carte n'affiche pas les circulations TAGV conventionnées avec des régions (de type « TERGV » en Hauts-de-France) et ne prend pas en compte, dans le nombre de passagers, les abonnés TER pouvant monter à bord de TAGV (dispositifs prévus en région Bretagne et Hauts-de-France).

---

## Synthèse

**L'analyse du marché ferroviaire met en évidence que l'arrivée des opérateurs alternatifs ne contredit pas les objectifs d'aménagement du territoire.** Les nouveaux entrants y concourent à la fois par leurs choix de desserte et par leur contribution renforcée au financement des péages.

**Les nouveaux opérateurs sont susceptibles de diversifier leur offre bien au-delà des axes les plus fréquentés et pourraient contribuer ainsi à une desserte équilibrée du territoire par la grande vitesse.** Après s'être positionnés sur les axes permettant théoriquement de dégager le plus de recettes, les opérateurs Italo, en Italie, et le modèle alternatif Ouigo de l'opérateur historique, en France, ont ainsi fait le choix d'élargir leur offre à des dessertes concourant au maillage fin du territoire. Les opérateurs Trenitalia et Renfe ont, quant à eux, développé des offres sur l'axe Sud-Est intégrant des dessertes intermédiaires dès leur entrée sur le marché français.

**Par ailleurs, en développant de nouvelles offres et donc en dégagant davantage de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure, les nouveaux opérateurs participent, à travers les péages dont ils s'acquittent au financement de la régénération et de la modernisation de l'ensemble du réseau ferroviaire.** Les péages français reposent sur la règle de Ramsey-Boiteux, qui consiste à faire payer plus cher les liaisons commercialement les plus rentables, de manière à couvrir les coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure. À l'horizon de l'horaire de service 2027, le péage applicable à la liaison Paris-Lyon sera ainsi 2,4 fois supérieur à celui des liaisons entre régions ne passant pas par Paris. Comme l'essentiel du trafic des opérateurs alternatifs s'opère sur ces liaisons les plus chèrement tarifées, les péages qu'ils verseront à SNCF Réseau sont estimés entre 200 et 300 millions d'euros par an à la fin du cycle 2027-2029, soit un montant supérieur aux 45 millions d'euros de réductions de péages accordées en même temps aux dessertes des territoires. À l'inverse, SNCF Voyageurs circule sur l'ensemble du réseau, donc le péage qu'il acquitte est en moyenne plus faible que celui versé par les opérateurs alternatifs. Sans que les péages ne poursuivent en eux-mêmes un objectif de redistribution entre territoires, l'arrivée des nouveaux entrants soutient ainsi, en pratique, le financement des dessertes territoriales.

---

## 1. Après s'être positionnés sur les axes permettant théoriquement de dégager le plus de recettes, certains opérateurs SLO ont fait le choix d'élargir leur offre à des dessertes concourant au maillage fin du territoire

**Les opérateurs alternatifs tendent à concentrer dans un premier temps leur offre TAGV sur les axes qui permettent théoriquement de dégager le plus de recettes.** Ce positionnement s'explique par une logique économique : les axes fortement fréquentés sont réputés rentables et permettent théoriquement de viabiliser le modèle d'affaires des nouveaux entrants. Cela est à mettre en regard du fait que (i) le ticket d'entrée sur le marché des services librement organisés (SLO) est de l'ordre du milliard d'euros et (ii) les péages ferroviaires français sont parmi les plus élevés au niveau européen, représentant un peu moins de 40 % en moyenne du chiffre d'affaires des SLO, et jusqu'à 60 % sur certains axes. Des péages élevés au train.km associés à des coûts fixes importants d'acquisition du matériel roulant supposent ainsi des taux de remplissage importants des TAGV pour assurer la rentabilité de l'exploitation (de l'ordre de 70 à 80 %).

**Toutefois, l'observation du marché montre que des opérateurs alternatifs français comme étrangers font ensuite le choix d'élargir leur offre TAGV à des zones urbaines moins denses, concourant ainsi au maillage fin du territoire.**

**La desserte de ces zones, loin de constituer uniquement des coûts et contraintes additionnels, génère aussi des gains économiques et immatériels, notamment de notoriété, pour les opérateurs.** L'élargissement du périmètre d'activité permet de générer des économies d'échelle et de gamme<sup>36</sup>, en améliorant l'absorption des coûts fixes et en optimisant les moyens de production. Elle peut également produire des effets de réseau susceptibles d'accroître la densité du trafic sur les sections existantes, par le biais des correspondances. Enfin une présence territoriale élargie est de nature à générer des avantages immatériels<sup>37</sup>, notamment réputationnels, susceptibles de renforcer l'attractivité globale de leur offre ferroviaire et d'élargir leur base de clientèle.

**Le développement d'un réseau par un opérateur SLO repose avant tout sur un compromis économique.** Qu'il s'agisse d'un nouvel entrant ou d'un opérateur historique, celui-ci procède à un arbitrage entre :

- d'une part, les bénéfices attendus de l'ajout d'un arrêt intermédiaire ou du prolongement d'une liaison (chiffre d'affaires supplémentaire, gains de notoriété, renforcement de l'ancrage territorial, etc.) ;
- d'autre part, les contraintes opérationnelles et économiques associées (augmentation du temps de parcours - variable selon que la gare est située sur LGV, en sortie de LGV ou sur ligne classique et les modalités de gestion des sillons par le gestionnaire d'infrastructure<sup>38</sup> -, redevances en gares additionnelles, équipements de billettique, etc.).

**Ce compromis économique peut ainsi conduire à privilégier des liaisons qui, de prime abord, auraient pu apparaître moins attractives en raison d'une fréquentation attendue plus faible, comme l'illustrent les exemples d'Italo en Italie et de Ouigo en France.**

<sup>36</sup> Les économies de gamme désignent une situation dans laquelle il est moins coûteux pour une entreprise de produire plusieurs biens ou services ensemble que de les produire séparément.

<sup>37</sup> Un avantage peut être considéré comme immatériel lorsqu'il n'est pas identifiable dans la comptabilité réglementaire de l'opérateur (par exemple : amélioration de l'image de marque et de la réputation de l'entreprise). Voir *Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal*, Les actes de l'ARCEP, mai 2010.

<sup>38</sup> La priorité donnée aux trains directs par rapport aux trains assurant des dessertes intermédiaires n'est pas explicitement formalisée dans des référentiels, mais certaines règles de gestion peuvent *de facto* favoriser les trains les plus rapides. Lors de l'allocation des capacités, des dépassements par des trains directs peuvent être arbitrés au détriment des trains assurant des

### 1.1. En Italie, l'opérateur Italo a progressivement diversifié son offre au-delà des liaisons les plus fréquentées, dans le cadre d'une stratégie de diversification de l'offre qu'a accompagnée la baisse des péages ferroviaires sur la période

En 2025, soit treize ans après son entrée sur le marché italien, l'offre de transport à grande vitesse de l'opérateur Italo s'étend désormais à 54 villes (62 gares) et couvre une grande partie du territoire italien. Créée en décembre 2006 par des entrepreneurs privés italiens, l'entreprise *Nuovo Trasporto Viaggiatori* (ci-après « NTV ») a proposé une offre de transport à grande vitesse sous la marque « Italo » à compter d'avril 2012, sur l'axe Milan-Rome-Naples, soit le principal corridor LGV italien, et ce manière concomitante au développement de la grande vitesse en Italie<sup>39</sup>. Fin 2012, Italo se concentrait encore sur les liaisons les plus fréquentées du réseau ferroviaire italien, reliant 9 villes (Milan, Bologne, Florence, Rome, Naples ainsi que Salerne, Turin, Padoue et Venise) et 12 gares. À partir de 2014, Italo a progressivement étendu son réseau vers des villes et des régions situées en dehors de la dorsale à grande vitesse<sup>40</sup>, dans un contexte de fortes baisses des péages ferroviaires (- 15 % en 2014 et - 30 % en 2015). Les extensions ont couvert la Calabre, les Pouilles, la côte Adriatique, le Nord-Est et le Trentin-Haut-Adige. Ainsi, le réseau de villes desservies par Italo aura été multiplié par six en douze ans, signe d'une véritable stratégie de diversification de l'offre.

Fin 2015, Italo a complété ce maillage territorial par des services multimodaux en développant des services complémentaires par autocar depuis les gares intermédiaires<sup>41</sup>.

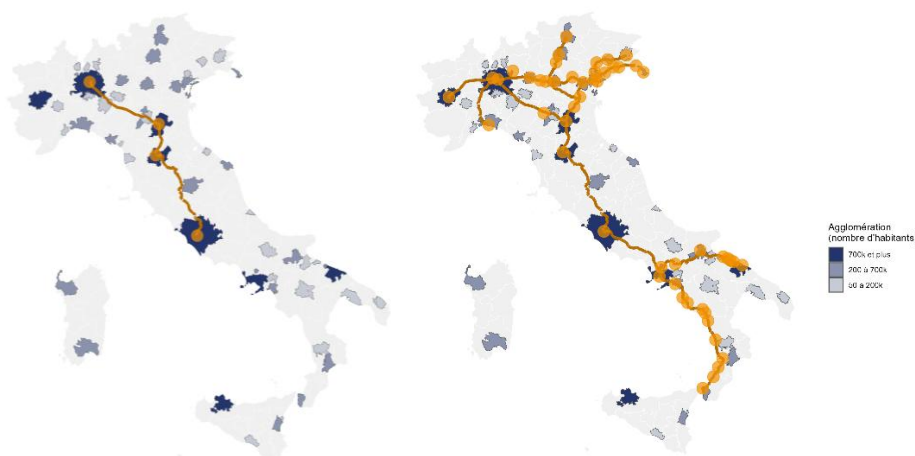


Figure 1. Évolutions de l'offre de l'opérateur privé Italo entre 2012 et 2025. Sources : ART, d'après F. Antoniazzi, A. Giuricin, R. Tosatti (2019) et Italo

arrêts intermédiaires, afin d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure. En situation perturbée, lorsque plusieurs trains sont retardés, les circulations les plus rapides sont prioritaires, ce qui peut également pénaliser ces trains.

<sup>39</sup> L'actuel réseau à grande vitesse italien a en effet été principalement construit dans les années 2000, les mises en services s'échelonnant de 2006 (Rome-Naples) à 2009 (Turin-Milan).

<sup>40</sup> Italo offre 48 connexions quotidiennes en 2014, soit deux ans après sa création, 56 en 2016, 72 en 2018 et 92 en 2019. Source : Federico Anotoniazzi, Andrea Giuricin, Roberto Tosatti, 2019. *Introducing competition in Italian high-speed rail*. L'espace géographique 2019/4 Tome 48, pages 329-349.

<sup>41</sup> « At the end of 2015, NTV inaugurated a bus service, *Italobus*, to extend its service to the cities that are not directly connected with the HSR infrastructure. Thanks to this integrated transportation network approach, and by expanding its offer while competing in a new market, NTV increased the competition with *Trenitalia* and private bus operators, such as *Flixbus*. As of October 2018, *Italo trains* and *Italobus services* interconnect over 40 cities » *Ibid*

**Focus : À l'instar de nouveaux entrants, l'opérateur historique italien a aussi densifié son offre ferroviaire à grande vitesse, dans un contexte de péages modérés**

Sous l'effet conjugué de la concurrence de l'opérateur Italo, du développement du réseau LGV et de la baisse des péages, l'opérateur historique Trenitalia a lui aussi développé son offre à grande vitesse, en passant de 13 villes desservies en 2009 à 80 villes desservies par la grande vitesse en 2023.

Selon Desmaris et al. (2018), « l'arrivée de la concurrence s'est accompagnée d'une augmentation du marché total de la [grande vitesse] et n'a pas réduit la demande adressée à l'opérateur historique »<sup>42</sup> ; les fortes baisses de péages en 2014 (- 15 %) et 2015 (- 30 %) ont également contribué à l'accroissement du trafic de l'opérateur historique et de son concurrent, illustrant l'importance du niveau des péages ferroviaires dans les stratégies de desserte des territoires par les services à grande vitesse. À cet égard, les auteurs soulignent que « [l']analyse des facteurs de réussite [de l'ouverture à la concurrence en Italie] montre l'importance du niveau des redevances d'accès en tant que moyen d'élargir le champ d'entrée rentable. »

## **1.2. En France, Ouigo a progressivement élargi son offre à bas coûts aux dessertes situées en amont et en aval de grandes aires urbaines**

Le développement progressif de services Ouigo, en amont et en aval de grandes aires urbaines, illustre l'intérêt, pour un opérateur économique à bas coûts, d'élargir et de diversifier son offre ainsi que la capacité, pour des modèles économiques adaptés, de répondre aux enjeux d'aménagement du territoire.

Lancés en 2013 par l'opérateur historique sur des liaisons particulièrement fréquentées<sup>43</sup>, les services Ouigo se sont d'emblée distingués des TGV classiques (de type InOui) par un modèle à bas coûts maîtrisés et une capacité d'emport élevée. L'offre initiale comprenait quatre rames permettant d'accueillir 20 % de passagers supplémentaires que les rames TGV Inoui, et desservait huit villes.

En l'espace de dix ans, cette offre s'est fortement développée, à l'ouest, au nord, au sud-ouest et à l'est. En 2024, elle représentait 14 % des trains.km des services domestiques librement organisés en France et 22 % des sièges.km. Ouigo annonce par ailleurs des projets d'extension ambitieux à l'horizon 2027. L'entreprise ferroviaire vise ainsi une croissance de 30 % du nombre de ses voyageurs d'ici 2030<sup>44</sup>, et espère desservir 75 gares en 2027<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Christian Desmaris, Fabio Crococo, 2018. *La compétition « sur le marché » de la grande vitesse ferroviaire en Italie : une innovation de marché majeure pour un jeu « gagnant-gagnant » ?* Les Cahiers Scientifiques du Transport. N° 74/2018 – Pages 29-59.

<sup>43</sup> Marne-la-Vallée Chessy <> Lyon Saint-Exupéry <> Marseille Saint-Charles d'une part et Marne-la-Vallée Chessy <> Lyon Saint-Exupéry <> Montpellier Saint-Roch d'autre part

<sup>44</sup> « Ouigo poursuit son développement grande vitesse et longue distance partout en France », Communiqué de presse de SNCF Voyageurs, 20 janvier 2026

<sup>45</sup>Source: <https://www.groupe-sncf.com/fr/groupe/portrait-entreprise/groupe-societes/sncf-voyageurs/ouigo-developpement>

Dès 2019, Ouigo a fait le choix de diversifier son offre de dessertes alors majoritairement concentrée sur le réseau LGV (82 % des dessertes Ouigo hors Île-de-France). Cette évolution s'est traduite par l'introduction d'arrêts intermédiaires supplémentaires sur LGV, entre les principales destinations, ainsi que par le prolongement de certaines liaisons TAGV sur ligne classique. Ce choix a été renforcé en 2024 et 2025, comme le souligne le développement de nouveaux services en aval de ses liaisons sur LGV (représentant désormais plus de 30 % des dessertes Ouigo hors Île-de-France) :

- en liaison régulière sur les tronçons Rennes-Brest, Rennes-Quimper, Poitiers-La Rochelle, et fin 2025 Bordeaux-Hendaye<sup>46</sup> ;
- en liaison saisonnière sur les tronçons Montpellier-Perpignan et Lyon-Bourg-Saint-Maurice.

**Ouigo a également annoncé le lancement de nouvelles offres à grande vitesse sans arrêt à Paris intramuros<sup>47</sup> :**

- en décembre 2026, entre Strasbourg et Marseille via Colmar, Mulhouse, Belfort-Montbéliard TGV, Besançon Franche-Comté TGV, Dijon Ville, Lyon Part-Dieu, Avignon TGV et Aix-en-Provence TGV ;
- à l'été 2027, entre Bordeaux et Lyon via Massy TGV, Saint-Pierre-des-Corps, Poitiers et Angoulême.

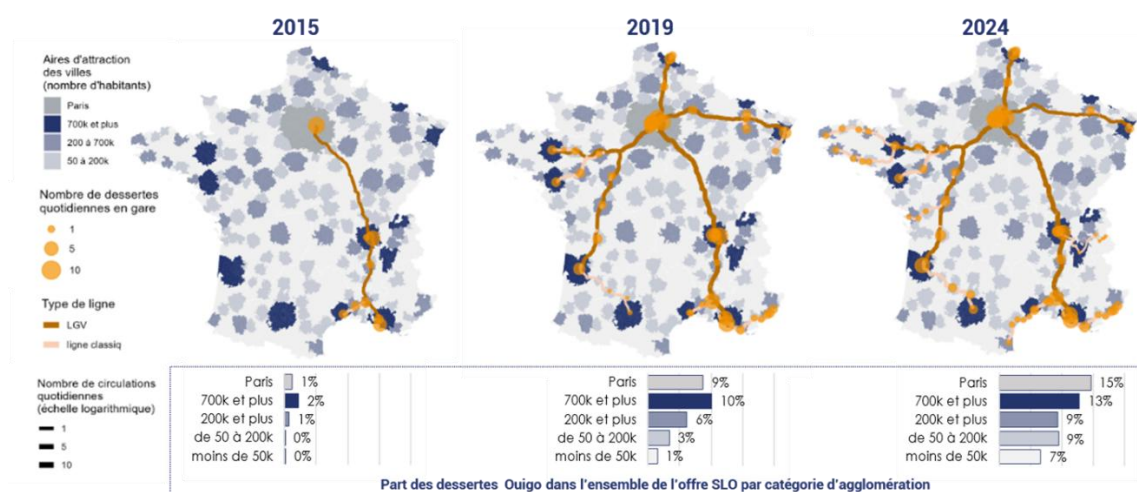


Figure 2. Évolution de la desserte Ouigo grande vitesse entre 2015 et 2024

<sup>46</sup> Le 14 décembre 2025, Ouigo a inauguré une nouvelle ligne Paris-Hendaye via Bordeaux, Dax, Bayonne, Biarritz et Saint-Jean-de-Luz-Cibourre, avec un aller-retour par jour, toute l'année. « Avec l'arrivée de cette nouvelle ligne, OUIGO poursuit son ambition de démocratiser l'accès à la grande vitesse et aux territoires », Communiqué de presse de SNCF Voyageurs, 14 décembre 2025.

<sup>47</sup> « Ouigo poursuit son développement grande vitesse et longue distance partout en France », Communiqué de presse de SNCF Voyageurs, 20 janvier 2026 (<https://www.sncf-voyageurs.com/fr/presse/ouigo-poursuit-son-developpement-grande-vitesse-et-longue-distance-partout-en-france/>)

## 2. Certains opérateurs ont fait le choix, dès leur entrée sur le marché, d'opter pour une offre hybride combinant la desserte d'aires urbaines de tailles variées

### 2.1. Trenitalia et Renfe ont développé des offres sur l'axe Sud-Est intégrant des dessertes intermédiaires

Dès leur entrée sur le marché français, deux opérateurs alternatifs ont développé des offres sur l'axe Sud-Est intégrant des arrêts intermédiaires. Cette stratégie traduit la volonté des nouveaux entrants de déployer leur propre logique d'implantation territoriale et contribue, ce faisant, à un développement plus équilibré de la desserte TAGV.

Les opérateurs Trenitalia et Renfe ont, tout comme Ouigo en son temps, développé leurs premières offres ferroviaires librement organisées en France sur l'axe Sud-Est, qui concentre historiquement la plus forte demande. En 2024, Trenitalia, représentait 11 % des circulations sur la liaison Paris-Lyon (et 20 % entre gares intramuros) tandis que Renfe assurait 47 % des circulations SLO entre la France et l'Espagne.

Toutefois, le développement de l'offre de ces nouveaux opérateurs sur le marché français ne s'est pas limité à concurrence frontale sur les grandes métropoles, mais a d'emblée contribué à la desserte des territoires. Cette contribution s'est traduite à travers :

- le maintien, voire l'augmentation, de la desserte de gares de taille plus modeste, de part et d'autre de la frontière ;
- la création de nouvelles liaisons directes, telles que Lyon-Saint-Jean-de-Maurienne, desservie toute l'année par Trenitalia.

Bien que l'activité cumulée de ces deux opérateurs représente en 2024 moins de 2 % de l'offre SLO en France, son impact est significatif à l'échelle des axes concernés. Narbonne et Perpignan ont ainsi enregistré une progression de leur desserte SLO de respectivement 20 % et 14 % par rapport à 2019, l'offre de Renfe venant, en 2024, compenser la baisse de l'offre de SNCF Voyageurs. Sur la liaison Paris-Milan, les villes savoyardes (Chambéry, Saint-Jean-de-Maurienne, Modane) ont également bénéficié d'un renforcement de leur desserte SLO, avec un trafic quotidien presque doublé entre 2019 et 2023.

Figure 3. Niveau de desserte librement organisée quotidienne dans les aires urbaines hors LGV de moins de 700 000 habitants desservies par Renfe et Trenitalia<sup>48</sup>. Source des données : SNCF Réseau.

<sup>48</sup> Le niveau de desserte quotidienne enregistré en 2023 dans les gares savoyardes concerne uniquement les huit premiers mois de l'année, en raison de l'éboulement mentionné *supra*. Par ailleurs, en 2022, la gare de Saint-Jean-de-Maurienne Arvan a été transformée dans le cadre de la construction de la section transfrontalière de la ligne nouvelle Lyon-Turin.

## 2.2. De nouveaux entrants ont annoncé le lancement d'offres hybrides, notamment sur la façade Atlantique

En 2025, les projets de liaisons librement organisées portés par des opérateurs alternatifs visent à couvrir l'ensemble du territoire, ce qui suppose de desservir des agglomérations de tailles diverses :

- sur l'axe atlantique, les opérateurs Proxima (sous la marque commerciale Velvet) et Le Train souhaitent lancer des projets de liaisons à grande vitesse, respectivement depuis Paris vers Rennes, Angers, Nantes et Bordeaux pour Proxima, et entre diverses gares régionales pour Le Train ;
- sur les axes Paris-Lille, Paris-Lyon et Paris-Strasbourg, l'opérateur Kevin Speed envisage des liaisons à grande vitesse et à haute fréquence, intégrant la desserte des gares intermédiaires TGV Haute Picardie, Champagne-Ardenne TGV, Meuse TGV, Lorraine TGV, Le Creusot-Montceau-Montchanin TGV et Mâcon-Loché TGV.

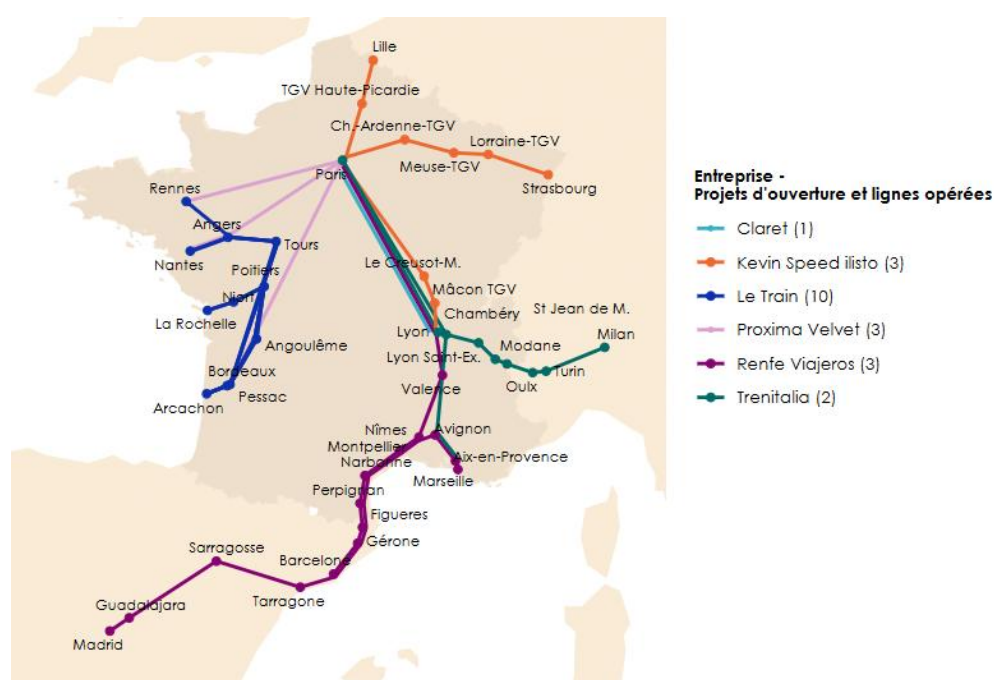


Figure 4. Lignes régulières et principaux projets rendus publics à fin 2025 d'ouverture de lignes régulières de services ferroviaires librement organisés comportant des dessertes domestiques sur le réseau ferré national, par des opérateurs alternatifs à l'opérateur historique.

### 3. Les opérateurs alternatifs contribuent au financement de la régénération et de la modernisation du réseau, à travers les péages dont ils s'acquittent

**En développant de nouvelles offres commerciales et en versant les péages correspondants, les nouveaux entrants participent au financement de la régénération du réseau ferroviaire dans son ensemble, contribuant ainsi à l'équilibre du système.** Au-delà de leur contribution à la densification et à la diversification de l'offre TAGV – qui participe à un aménagement plus équilibré du territoire – les opérateurs alternatifs génèrent des recettes supplémentaires pour le gestionnaire du réseau, SNCF Réseau. Les opérateurs SLO s'acquittent en effet de redevances d'infrastructure comprenant, d'une part, une composante couvrant le coût directement imputable à leurs circulations, d'autre part, des redevances contribuant à la couverture des coûts fixes de gestion de l'infrastructure de SNCF Réseau, sous la forme de majorations tarifaires (ou « redevances de marché »). Ces dernières devraient représenter plus de 87 % des péages acquittés par les entreprises ferroviaires sur le marché des SLO, eux-mêmes couvrant 122 % des coûts complets de gestion de l'infrastructure qui leur sont imputables, à l'horizon de l'horaire de service 2029.

**L'arrivée de nouveaux opérateurs se fait, en premier lieu – avant élargissement et diversification de l'offre – sur les liaisons les plus attractives du réseau ferré national, auxquelles sont appliqués les tarifs les plus élevés dans le cadre du mécanisme de péréquation intégré à la tarification.** Suivant la logique de la règle dite de « Ramsey-Boiteux », les liaisons considérées comme les plus rentables se voient facturer des péages kilométriques supérieurs aux lignes considérées comme moins rentables. Ainsi, en 2027, le tarif de la majoration applicable aux TAGV domestiques qui circulent sur la liaison Paris-Lyon est environ 2,4 fois plus élevé que le tarif des liaisons intersecteurs (dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne). Cette péréquation se traduit par une contribution différenciée de chaque segment de marché SLO à la couverture des coûts complets attribuables. Un premier travail réalisé par l'Autorité a permis d'estimer que le taux de couverture du segment de marché tarifaire A (auquel appartiennent les sillons Paris – Lyon) devrait dépasser 200 %.

Segment de marché tarifaire SLO	Taux de couverture des coûts complets attribuables estimés pour 2029
A (radial Paris-Lyon-St Etienne)	[200 – 250] %
B (radial Paris-Bretagne, Pays-de-la-Loire)	[200 – 250] %
C/D (radial Paris-Est, Nord, Alpes, Méditerranée, Sud-Ouest)	[150 – 200] % (*)
E (radial Paris-Bourgogne-Franche-Comté, Arras)	[100 – 150] %
F (intersecteur domestique)	≈ 100 % (*)
Total SLO domestiques	[150 – 200] %
Total SLO (domestiques et internationaux)	122 % <sup>49</sup>

Figure 5. Estimation des taux de couverture de chaque segment de marché tarifaire des SLO de transport de voyageurs à l'horizon de l'horaire de service 2029 / (\*) Ces chiffres ne tiennent pas compte des péages versés à LISEA, concessionnaire de la LGV entre Tours et Bordeaux

<sup>49</sup> Le taux de couverture de 122 % pour l'ensemble de l'activité SLO correspond à celui présenté dans l'avis de l'Autorité n° 2026-010 du 10 février 2026 estimé après retraitements réalisés par l'Autorité sur les coûts valorisés par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction du projet tarifaire pour le cycle 2027-2029.

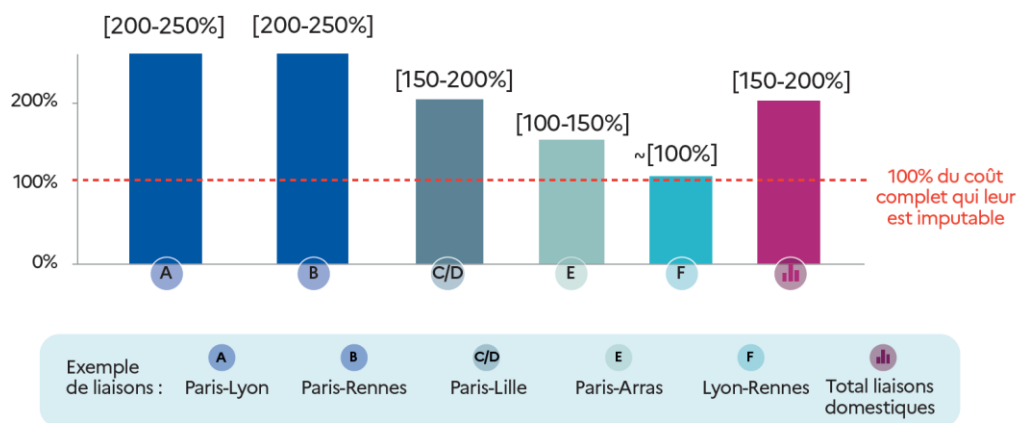


Figure 6 : Estimation des taux de couverture du coût du réseau par les péages pour chaque segment de marché (de A à F) des SLO de transport de voyageurs domestique (hors liaisons internationales) à l'horizon de l'horaire de service 2029. Source : ART, d'après SNCF Réseau.

**Les majorations tarifaires améliorent le résultat d'exploitation du gestionnaire d'infrastructure et renforcent sa capacité d'autofinancement des investissements de régénération et de modernisation de l'ensemble du réseau**, y compris les lignes assurant un maillage fin du territoire. À titre d'illustration, la hausse prévisionnelle du trafic à grande vitesse en 2026, qui contribue à l'augmentation des redevances d'infrastructure, est en majeure partie portée par l'opérateur Trenitalia. Celui-ci devrait accroître son trafic de 66 % (+2 millions de trains-km), grâce au renforcement de sa desserte sur l'axe Paris-Lyon<sup>50</sup>. Si un dispositif de tarification négociée est prévu afin d'accompagner la montée en charge progressive des nouveaux entrants, par des réductions temporaires de la redevance de marché, celui-ci ne remet pas en cause le surplus de recettes généré au bénéfice du gestionnaire d'infrastructure.

**Par ailleurs, le surplus de redevances engendré par l'arrivée de nouveaux entrants pourrait permettre au gestionnaire d'infrastructure de compenser, au global, les réductions tarifaires accordées aux sillons dont la capacité contributive est limitée.** Pour le cycle 2027-2029, SNCF Réseau a mis en œuvre des réductions de majorations tarifaires pour les sillons au potentiel de marché limité, en l'occurrence :

- les sillons intersecteurs<sup>51</sup> domestiques et internationaux ;
- les sillons desservant des gares situées sur ou à proximité d'une ligne à grande vitesse labellisées « aménagement du territoire » ;
- les sillons exploités par des services réalisés avec des trains non aptes à la grande vitesse de jour.

Comme mentionné dans l'avis n° 2026-010 du 10 février 2026, les réductions tarifaires devraient être de l'ordre de 45 millions d'euros à l'horizon de l'horaire de service 2029, et plus spécifiquement de 36 millions d'euros s'agissant des seuls TAGV.

Ces réductions tarifaires ont permis de contenir l'augmentation du taux de couverture, par les péages, du coût complet de gestion de l'infrastructure imputable aux SLO et le différentiel avec celui applicable aux services conventionnés. Elles ont ainsi constitué un facteur clé d'approbation des péages par l'Autorité au regard du cadre juridique qui leur est applicable.

<sup>50</sup> Voir l'avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 de l'Autorité de régulation des transports, relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2026.

<sup>51</sup> Les sillons intersecteurs (par opposition aux sillons radiaux) sont ceux dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne (intramuros).

Au global, l'arrivée de nouveaux opérateurs devrait générer de nouvelles majorations tarifaires supplémentaires estimées à [200 – 300] millions d'euros par an au cours du cycle tarifaire 2027-2029, soit un montant supérieur aux réductions tarifaires précédemment évoquées, contribuant à sécuriser le financement de la régénération du réseau.

M€	Majorations tarifaires versées à SNCF Réseau
Trenitalia France	[100 - 200]
Renfe Viajeros	[5-10]
Proxima Velvet	[100 – 200] (*)
<b>Total opérateurs alternatifs (grande vitesse et vitesse classique)</b>	<b>[200 – 300] (*)</b>

Figure 7. *Estimation* des montants annuels de majorations tarifaires susceptibles d'être versés par les opérateurs alternatifs aux gestionnaires d'infrastructure SNCF Réseau pour les horaires de service 2027 à 2029<sup>52</sup>

(\*) y compris autres projets non détaillés ici. Ces chiffres ne tiennent pas compte des péages versés à LISEA, concessionnaire de la LGV entre Tours et Bordeaux

<sup>52</sup> Ces estimations de majorations tarifaires ont été calculées sur la base de la tarification de l'horaire de service 2027, en se basant sur les offres déjà réalisées et projetées par les opérateurs alternatifs, et incluent de potentielles remises liées au dispositif de tarification négociée (estimées à partir des taux de réduction de redevance de marché accordés aux opérateurs ayant déjà bénéficié de ce dispositif, sans préjudice que les taux effectifs puissent être plus importants au cas d'espèce).

---

## Synthèse

**Afin d'assurer un maillage fin du territoire, les opérateurs de certaines industries de réseau peuvent se voir confier des obligations de service universel en contrepartie d'une compensation financière.** Il en va ainsi dans le secteur de communications électroniques, dans le secteur postal et dans celui de l'électricité, pour lesquels une directive européenne prévoit l'existence d'un service universel dont elle encadre le contenu.

**Dans l'ensemble de ces secteurs, des fonds alimentés par l'ensemble des opérateurs, autorisés par la directive, ont été prévus en droit français pour financer la compensation financière versée aux opérateurs.** Dans le secteur postal et celui de l'électricité, ces fonds ont été remplacés par une compensation directement versée par l'État. Dans le secteur des télécoms, le fonds est toujours prévu par les textes mais n'est plus opérationnel, dans la mesure où il n'y a plus d'opérateur désigné prestataire du service universel depuis 2020.

**Ce mécanisme apparaît toutefois difficilement transposable au secteur ferroviaire, dès lors que le droit européen ne prévoit pas de service universel obligatoire en matière de transport ferroviaire de voyageurs : il n'impose aux États membres, compétents en matière d'aménagement du territoire, ni un dimensionnement minimal du réseau ferroviaire devant être exploité par le gestionnaire d'infrastructure, ni un niveau minimal de desserte du territoire.**

---

## 1. Afin d'assurer un maillage fin du territoire, les opérateurs de certaines industries de réseau peuvent se voir confier des obligations de « service universel » en contrepartie d'une compensation financière

### 1.1. Dans le secteur des communications électroniques, des obligations de service universel ont été confiées à France Télécom et financées par un fonds principalement abondé par l'opérateur historique

Avant l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, France Télécom assurait une mission de service public consistant à garantir un accès au réseau téléphonique à un tarif uniforme sur l'ensemble du territoire, indépendamment de la localisation géographique de l'abonné. Les coûts associés à cette mission étaient internalisés au moyen d'un mécanisme de péréquation tarifaire : les bénéfices réalisés dans les zones urbaines denses, où les coûts de raccordement étaient bas, permettaient de couvrir les pertes enregistrées dans les zones rurales plus isolées.

Lors de l'ouverture à la concurrence en 1998, l'Union européenne a instauré un service universel des communications électroniques afin de garantir l'accessibilité et de la qualité de certains services pour l'ensemble des utilisateurs. L'objectif affiché du service universel, défini dans ce secteur comme « *un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable* », était en effet de permettre « *le maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence* »<sup>53</sup>.

Les contours de ce service universel des communications électroniques ont été définis par la directive 2002/22/CE<sup>54</sup>, depuis remplacée par la directive 2018/1972<sup>55</sup>. Ce service universel a évolué<sup>56</sup> et comporte désormais deux composantes : l'accès de tous, « *en position déterminée*<sup>57</sup> [et] à un tarif abordable », à (i) « *un service d'accès adéquat à l'internet haut débit* » et à (ii) « *un service de communications vocales* », ainsi que les « *mesures particulière en faveur des utilisateurs finaux handicapés* », afin qu'ils bénéficient d'un accès équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finals<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Communication COM (2000) 580, Les services d'intérêt général en Europe, 20 septembre 2000, point 39.

<sup>54</sup> Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel").

<sup>55</sup> Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte).

<sup>56</sup> Le service universel des communications électroniques comportait initialement le droit de tous de bénéficier d'un « *raccordement fixe à un réseau ouvert au public et [d']un service téléphonique de qualité, à un tarif abordable* », d'un « *service de renseignements et un annuaire d'abonné, sous formes imprimée et électronique* » et de l'« *accès à des cabines téléphoniques publiques installées sur le domaine public ou à d'autres points d'accès au service téléphonique au public* ».

<sup>57</sup> L'accès en position déterminée signifie un accès fixe, par opposition à un accès mobile (voir « *Le raccordement au réseau réalisé est dit « en position déterminée », ce qui exclut a priori les réseaux mobiles* », La régulation des communications électroniques, sous la direction de Marc Bourreau, extrait p.219).

<sup>58</sup> Article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.

**Si le ministre compétent constate une défaillance du marché à assurer la fourniture de ces services pour tous et à un prix abordable, il peut confier des obligations de service universel à un ou plusieurs des opérateurs.** Ceux-ci sont sélectionnés, le cas échéant, à l'issue d'un appel à candidatures ou, en cas d'appel à candidatures infructueux, directement par arrêté<sup>59</sup>. En pratique, les nouveaux entrants n'ont pas assumé de telles obligations de service universel et l'opérateur historique a été désigné seul prestataire du service universel<sup>60</sup> jusqu'en 2020. Depuis lors, aucun opérateur n'est désigné à ce titre, le fonctionnement du marché étant considéré comme suffisant pour assurer la fourniture du service universel.

**Pour financer la « charge injustifiée » résultant de ces obligations, la directive prévoit que les États membres instaurent un mécanisme d'indemnisation à partir de fonds publics ou bien un mécanisme de répartition s'appuyant sur un fonds abondé par les opérateurs<sup>61</sup>.**

**La France a opté pour cette seconde option, en instaurant un fonds de compensation abondé par les opérateurs au prorata de leur chiffre d'affaires selon une logique dite de « pay or play ».** La contribution était ainsi calculée à partir du chiffre d'affaires réalisé au titre des services de communications électroniques, à l'exclusion de certaines prestations prévues par les textes<sup>62</sup>. En outre, les opérateurs dont le chiffre d'affaires était inférieur au seuil de 100 millions d'euros, fixé par décret<sup>63</sup>, étaient exonérés de contribution. Concrètement, les opérateurs pouvaient soit se limiter à abonder ce fonds sans assumer d'obligations de service universel – et donc ne percevoir aucune contrepartie financière – (« pay »), soit accepter d'assumer de telles obligations et bénéficier de versements du fonds (« play »).

**Dans la mesure où le fonds était abondé au prorata du chiffre d'affaires des opérateurs, France Télécom (devenu Orange) a toujours été le principal – et même, jusqu'en 2004, l'unique – contributeur du fonds.** En tout état de cause, la contribution exigée n'a jamais excédé 1 % du chiffre d'affaires d'Orange.

## **1.2. Dans le secteur postal, des obligations de service universel sont confiées à La Poste et désormais directement compensées par l'État**

**Dans le secteur postal, l'Union européenne a prévu un service universel dont le contenu est encadré par la directive 97/67/CE<sup>64</sup>.** Il consiste en une « offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs », comprenant au minimum les prestations listées dans la directive (dont la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à deux kilogrammes), ces prestations devant être garanties « au moins cinq jours ouvrables par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles »<sup>65</sup>. S'agissant du maillage du territoire, la directive impose aux États membres de prendre des mesures pour que :

- « la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs » (art. 3.2) ; et
- le service universel respecte les « exigences essentielles » définies par l'État membre en matière, notamment, d'aménagement du territoire<sup>66</sup>.

<sup>59</sup> Articles L. 35-2 et L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques.

<sup>60</sup> Jusqu'en 2004, France Télécom était même directement désigné par l'article L. 35-2 du code des postes et des communications électroniques comme « l'opérateur public chargé du service universel ».

<sup>61</sup> Article 90, paragraphe 1, directive 2018/1972/UE (ancien article 32, paragraphe 1, de la directive 2002/22/CE).

<sup>62</sup> Article L. 35 et R. 20-39 du code des postes et des communications électroniques.

<sup>63</sup> Article L. 35-5 du code des postes et des communications électroniques.

<sup>64</sup> Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

<sup>65</sup> Article 3 de la directive 97/67/CE.

<sup>66</sup> Article 5 de la directive 97/67/CE, ensemble l'article 2.19) de cette même directive qui définit la notion d'exigences essentielles.

Dans ce cadre, l'article R. 1-1 du code des postes et des télécommunications (ci-après « CPCE ») dispose que « *les points de contact avec le public donnant accès aux prestations du service universel [...] doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants* ».

**Jusqu'au 31 décembre 2025, La Poste était directement désignée par la loi comme le prestataire du service universel postal en France**<sup>67</sup>. L'article L. 2 du CPCE prévoit désormais que « *[l]e prestataire du service universel postal est désigné par décret* »<sup>68</sup>.

**Si La Poste internalisait initialement le coût du service universel, plusieurs évolutions ont fragilisé sa capacité de financement.** D'une part, la baisse des volumes de courriers a pesé sur le modèle économique de La Poste<sup>69</sup>. D'autre part, l'ouverture progressive à la concurrence du marché postal – achevée en 2011 avec la fin du monopole de droit de La Poste sur le courrier adressé de moins de 50 g<sup>70</sup> – a fait craindre une baisse de ses bénéfices sur les segments les plus rentables, notamment ceux relatifs au courrier industriel et aux zones urbaines denses.

**Afin de financer les surcoûts supportés par La Poste au titre du service universel, le législateur a prévu un fonds de compensation devant être abondé par les opérateurs**<sup>71</sup>, qui n'a toutefois jamais été mis en œuvre<sup>72</sup> dès lors que La Poste en aurait été le principal contributeur. Ainsi que la directive l'autorise<sup>73</sup>, le fonds devait être alimenté par les opérateurs au prorata de leur part de marché du courrier adressé. La Poste est toutefois restée en situation de quasi-monopole sur le marché postal.

**En conséquence, le législateur a instauré en 2021 un financement direct du service universel postal par l'État, sous forme de compensation versée à La Poste**<sup>74</sup>, qui ne couvre cependant pas la totalité du coût de cette obligation<sup>75</sup>.

**Outre le service universel prévu par les textes européens, le législateur a également confié à La Poste une mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire.** À ce titre, l'entreprise doit assurer un maillage territorial complémentaire à celui exigé au titre du seul service universel précité (voir focus ci-dessous).

<sup>67</sup> Cette désignation directe à durée déterminée à été conforme à l'article 4 de la directive 97/67/CE, qui se limite à exiger que « *[l]a désignation du prestataire de service universel fausse l'objet d'un réexamen périodique* » (art. 4.2).

<sup>68</sup> Art. L. 2 du CPCE, tel que modifié par la loi n° 2025-641 du 15 juillet 2025 relatif à la désignation du prestataire du service universel postal.

<sup>69</sup> Les revenus générés par le courrier adressé, qui constituaient plus de 90 % du chiffre d'affaires de La Poste au début des années 1990, n'en représentaient plus que 16 % en 2023.

<sup>70</sup> Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, La Poste bénéficiait, en application de l'article L. 2 du CPCE, d'un « secteur réservé » : « *les services portant sur les envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, y compris ceux assurés par courrier accéléré, d'un poids ne dépassant pas 50 grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demie le tarif de base* » (sauf envois de livres, catalogues, journaux et périodiques). La fin de ce monopole légal résulte de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, qui transpose la directive 2008/6/CE du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté.

<sup>71</sup> Article L. 2-2 du CPCE, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021.

<sup>72</sup> Le décret prévu à l'article L. 2-2 du CPCE dans sa version alors en vigueur, qui devait fixer, sur demande de La Poste, la première année au titre de laquelle les contributions nettes au fonds de compensation étaient recouvrées, n'a jamais été adopté.

<sup>73</sup> L'article 7, paragraphes 3 et 4, de la directive 97/67/CE prévoit en effet que les États membres peuvent, en présence d'une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel postal, introduire un mécanisme de dédommagement par des fonds publics ou un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services et/ou les utilisateurs (auquel cas ils peuvent mettre en place un fonds de compensation).

<sup>74</sup> Articles L. 2-2 et R1-1-27 et suivants du code des postes et des communications électroniques, tels que respectivement modifiés par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 et le décret n° 2024-1170 du 6 décembre 2024 relatif à la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net de la mission de service universel postal.

<sup>75</sup> Pour l'année 2024, l'ARCEP évalue le coût net de la mission de service universel de La Poste entre 1 080 M€ et 1 146 M€ en 2024, soit un montant supérieur à celui de la compensation versée à La Poste en contrepartie de cette mission (500 M€). Voir l'avis n°2025-2427 de l'ARCEP en date du 9 décembre 2025 sur l'évaluation du coût net de la mission de service universel postal pour l'année 2024.

**Compte tenu des coûts associés à cette couverture territoriale plus large, La Poste bénéficie d'abattements de fiscalité locale ainsi que d'une compensation financière versée par l'État par l'intermédiaire du « Fonds postal national de péréquation territoriale »<sup>76</sup>. Celle-ci ne couvre cependant que partiellement le coût de ce service public<sup>77</sup>.**

**Focus : La mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire confiée à La Poste**

Le législateur confie à La Poste une mission de service public de « *contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire* »<sup>78</sup>, au titre de laquelle son réseau de points de contact doit assurer un maillage territorial complémentaire à celui exigé au titre du service universel<sup>79</sup>. Il doit :

- compter « *au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer* » ;
- respecter des règles d'accessibilité fixées au niveau départemental, selon lesquelles au maximum 10 % de la population d'un département peut être éloignée d'un point de contact à plus de 5 km et à plus de 20 minutes de trajet en voiture (sauf circonstances exceptionnelles) ; et
- respecter les conditions, en termes notamment d'horaires d'ouverture et d'offre de base de services postaux, définies dans le contrat pluriannuel de la présence postale territoriale conclu entre La Poste, l'État et l'Association des maires de France<sup>80</sup>.

### **1.3. Dans le secteur de la production et de la fourniture d'électricité, des obligations de service universel confiées à certains opérateurs sont directement compensées par l'État**

Alors que les marchés de la production et de la fourniture d'électricité sont ouverts à la concurrence respectivement depuis 2000 et 2007<sup>81</sup>, la directive 2019/944/UE impose aux États membres de veiller « *à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises bénéficient d'un service universel, à savoir le droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix compétitifs, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires* »<sup>82</sup>. La directive reconnaît aux États membres la faculté d'imposer des « *obligations de service public* » aux entreprises du secteur, de telles obligations pouvant notamment porter sur « *la régularité, la qualité et le prix de fourniture* »<sup>83</sup>.

<sup>76</sup> La Poste assure la gestion comptable et financière de ce fonds conformément aux lignes directrices de gestion fixées dans le contrat pluriannuel de présence postale territoriale devant être conclu entre La Poste, l'État et l'association des maires de France (art. 6, II., de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom).

Le 6ème contrat de présence postale territoriale, signé le 15 février 2023 entre l'État, La Poste, l'Association des maires, et des présidents d'intercommunalités, prévoyait une enveloppe annuelle de 174 millions d'euros.

<sup>77</sup> Il ressort du contrat de présence postale territoriale conclu pour 2023-2025 entre l'État, La Poste et l'Association des maires de France que, pour l'année 2021, le coût net de la mission d'aménagement du territoire était évalué par l'Arcep à 348 M€, tandis que la compensation versée en contrepartie de cette mission n'était que de 174 M€.

<sup>78</sup> Articles 2 et 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

<sup>79</sup> Sur le maillage imposé au titre du service universel, voir l'article R. 1-1 du CPCE précité.

<sup>80</sup> Article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

<sup>81</sup> À la différence du transport et de la distribution de l'électricité, qui demeurent gérés par des opérateurs en monopole.

<sup>82</sup> Article 27, paragraphe 1, de la directive 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte). La directive précise que, « [p]our assurer la fourniture du service universel, les États membres imposent aux gestionnaires de réseau de distribution l'obligation de raccorder les clients à leur réseau aux conditions et tarifs fixés conformément à la procédure [fixée ou approuvée par l'autorité de régulation] » (art. 27). Elle prévoit par ailleurs diverses mesures de nature à assurer ce service universel, notamment l'obligation pour les États membres de mettre en place un régime relatif aux fournisseurs de dernier recours et la possibilité pour ces États membres d'exiger d'un tel fournisseur « *qu'il fournisse de l'électricité aux clients résidentiels et aux petites et moyennes entreprises qui ne reçoivent pas d'offres fondées sur le marché* » (art. 27bis).

<sup>83</sup> Article 9.2 de la directive 2019/944/UE du 5 juin 2019.

Afin de répondre à l'exigence européenne de service universel, en France, le code de l'énergie reconnaît un « *service public de l'électricité* » dont l'objet est ainsi de « *garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national* »<sup>84</sup>. Le code de l'énergie assigne différentes « *missions de service public* » aux entreprises du secteur électrique, notamment, en matière de production et de fourniture, à EDF<sup>85</sup>.

Les charges imputables à ces missions, qui sont listées dans le code de l'énergie<sup>86</sup>, sont intégralement compensées par l'État, ainsi que la directive l'autorise<sup>87</sup>. Lorsque l'exercice de ces missions génère des recettes, ces dernières sont intégralement reversées à l'État<sup>88</sup>. Les charges compensées incluent, par exemple, les surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées.

Les modalités de financement de ces charges ont évolué :

- **Le législateur avait initialement prévu un « fonds du service public de la production d'électricité » alimenté par les producteurs et fournisseurs.** Leurs contributions étaient déterminées au prorata du nombre de kilowattheures livrés ou produits au-delà d'une quantité définie par décret, et déduction faites des charges supportées au titre des missions de service public qu'ils assuraient<sup>89</sup>.
- **Par la suite, ce fonds a été remplacé par un financement reposant sur des contributions acquittées par les consommateurs finals<sup>90</sup>, sous la forme d'une taxe dénommée « contribution au service public de l'électricité ».**
- **Depuis 2016, le code de l'énergie prévoit que ces charges sont financées au moyen d'un compte spécifique intitulé « Service public de l'énergie », abondé par l'État via son budget<sup>91</sup> et géré par la Caisse des dépôts et consignations<sup>92</sup>.** Cette dernière verse aux opérateurs des acomptes mensuels, dont le montant est déterminé à partir de l'estimation annuelle des charges établie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE)<sup>93</sup>.

---

<sup>84</sup> Article L. 121-1 du code de l'énergie.

<sup>85</sup> Articles L. 121-2, L. 121-3 et L. 121-5 du code de l'énergie.

<sup>86</sup> Aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1.

<sup>87</sup> Article 9.3 de la directive 2019/944/UE du 5 juin 2019. La compensation doit, le cas échéant, être octroyée de manière non discriminatoire et transparente.

<sup>88</sup> Article L. 121-6 du code de l'énergie. Par dérogation, les charges supportées par un opérateur électrique chargé d'une mission de service public dans les zones non interconnectées sont intégralement compensées par l'affectation à cet opérateur de la fraction du produit de la majoration d'accise prévue à l'article L. 312-37-1 du code des impositions sur les biens et services.

<sup>89</sup> Voir, pour plus de détails, l'article 5, I., de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, dans sa version en vigueur jusqu'au 4 janvier 2003.

<sup>90</sup> Article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, tel que modifié par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, codifié en 2011 à l'article L. 121-10 du code de l'énergie.

<sup>91</sup> Le budget de l'État est, entre autres, alimenté par les recettes fiscales de l'accise sur l'électricité prévue par les articles L. 311-1 et suiv. du code d'imposition des biens et services (taxe payée par les consommateurs finales d'électricité).

<sup>92</sup> Article R. 121-33 du code de l'énergie. L'article L. 121-10 de ce code a quant à lui été abrogé par la loi n° 2015-1789 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>93</sup> Articles L. 121-9 et suiv. du code de l'énergie.

### Focus : Analyse du caractère transposable au secteur ferroviaire

**Le droit européen n'a pas instauré de service universel<sup>94</sup> obligatoire en matière de transport ferroviaire de voyageurs.** Il permet toutefois aux autorités nationales compétentes de conclure des contrats de service public avec des entreprises ferroviaires afin qu'elles exploitent des services d'intérêt général, que le jeu du marché ne permet pas de fournir, en contrepartie d'une compensation financière versée sur fonds publics<sup>95</sup>.

**Le droit national ne confie par ailleurs ni aux entreprises ferroviaires ni au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau une mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire comparable à celle confiée à La Poste.** Les entreprises ferroviaires n'exploitent des services publics que dans le cadre de contrats de service public conclus avec les autorités organisatrices de transport, à savoir l'État et les régions, compétents en matière d'aménagement du territoire. De son côté, le gestionnaire d'infrastructure exerce une mission de service public de gestion de l'infrastructure ferroviaire dans un objectif d'aménagement du territoire, sans que cela ne soit concrètement décliné par les textes.

## **2. Dans certains cas prévus par les textes, un régulateur sectoriel peut lui-même imposer des obligations en matière d'aménagement**

**Les textes autorisent l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP) à conditionner l'attribution de fréquences à la prise en charge d'obligations de maillage numérique du territoire, et ce, sans compensation financière.**

**En 2020, l'attribution des blocs de fréquences dites « 3,5 GHz », dans le cadre du déploiement de la 5G, a été assortie d'obligations et d'engagements relatifs à l'aménagement numérique du territoire.** En effet, la procédure proposée par le régulateur sectoriel<sup>96</sup> et arrêtée par le ministre compétent<sup>97</sup> prévoyait à la fois des engagements impératifs relatifs à l'aménagement numérique du territoire, constituant une condition préalable à la participation aux enchères, et des engagements optionnels servant de critères pour départager les candidats pour l'attribution de certains blocs de fréquence<sup>98</sup>.

**Le dispositif d'attribution mis en place par l'ARCEP a permis d'intégrer directement des engagements en matière d'aménagement numérique du territoire, en contrepartie de l'attribution de capacités, sans prévoir de compensation financière.** Une telle approche favorise une allocation socialement efficiente de ressources rares, en récompensant les opérateurs capables d'internaliser les surcoûts liés aux missions d'intérêt général et d'offrir, à coût donné, un niveau de service plus élevé.

**Cette approche repose toutefois sur des conditions restrictives qui en limitent la portée.** En effet, la mise en œuvre de ce dispositif suppose (i) l'existence d'une ressource rare, conférant aux opérateurs un avantage économique suffisant pour compenser le coût des obligations imposées, (ii) l'absence d'opérateur dominant et (iii) la capacité du régulateur à définir et contrôler, dans la durée, des engagements complexes. Par ailleurs, une sélection fondée uniquement sur les « mieux-disants » peut avantager les acteurs disposant déjà des capacités financières et organisationnelles les plus importantes.

<sup>94</sup> Cela pourrait notamment s'expliquer par le caractère substituable des différents modes de transport.

<sup>95</sup> Article 2, g), du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

<sup>96</sup> ARCEP, Décision n° 2019-1386 du 21 novembre 2019 proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités et les conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 3,4 - 3,8 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public.

<sup>97</sup> Arrêté du 30 décembre 2019 relatif aux modalités et aux conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 3,5 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un système mobile terrestre.

<sup>98</sup> Si un candidat décide de souscrire à tout ou partie des engagements optionnels, ces derniers étaient ainsi retranscrits en tant qu'obligations dans l'autorisation qui lui était, le cas échéant, attribuée.

**L'ARCEP a prévu ce dispositif dans le respect de ses compétences, telles qu'elles résultent du code des communications électroniques européen<sup>99</sup>**, transposé dans le CPCE. En application du CPCE, en effet, le régulateur sectoriel tient compte des besoins d'aménagement du territoire dans son allocation des fréquences, en pouvant notamment (i) prévoir, dans le cadre de sa procédure de sélection des titulaires des autorisations, des critères portant sur la contribution à l'aménagement et l'intérêt des territoires, ou encore (ii) imposer qu'un service donné soit fourni dans une bande de fréquences spécifique si cela est nécessaire à l'atteinte de cet objectif d'aménagement des territoires<sup>100</sup>.

**Il semble difficile de transposer cette solution au secteur ferroviaire.** En effet, les péages ferroviaires absorbent déjà une part importante de la valeur économique des sillons, de sorte que la valeur résiduelle susceptible d'alimenter un mécanisme d'enchères serait très limitée. Dès lors, mettre en œuvre un tel mécanisme ne serait pas pertinent, indépendamment de sa compatibilité avec le principe de l'*open access* prévu par le droit européen.

---

<sup>99</sup> La directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen, dont l'un des objectifs est d'assurer une couverture de l'ensemble de l'Union par le haut débit sans fil (voir, entre autres, considérant 109), prévoit notamment que les autorisations d'utilisation de fréquences peuvent prévoir l'obligation pour leur titulaire de fournir un service donné ou d'utiliser un type de technologie, ou encore fixer des exigences de couverture et de qualité de service (art. 13 et 47, ensemble annexe I).

<sup>100</sup> Article L. 42-1, L. 42 et L. 42-2 du CPCE.

---

## Synthèse

**Les enjeux d'aménagement du territoire liés à la desserte ferroviaire à grande vitesse ne sont pas propres à la France.** Nos voisins européens – l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne –, sont confrontés aux mêmes enjeux.

**Dans ces pays, différents outils ont été mis en place afin de maintenir ou de développer les liaisons TAGV moins attractives économiquement.** Pour l'essentiel, ceux-ci reposent sur la réduction des péages applicables aux dessertes d'aménagement du territoire et le conventionnement de liaisons TAGV structurellement non rentables.

**Plusieurs gestionnaires d'infrastructure d'autres pays européens ont ainsi introduit des baisses tarifaires afin d'inciter les opérateurs de services librement organisés (SLO) à desservir des territoires situés en amont et en aval de grandes métropoles.** Par exemple, en Italie, les liaisons TAGV reliant des capitales régionales jusqu'alors non desservies sont exonérés temporairement de majorations tarifaires. En Allemagne, le gestionnaire d'infrastructure a identifié un segment de marché « non métropolitain », permettant d'appliquer des redevances d'accès réduites aux services SLO desservant des gares peu fréquentées. En Espagne, la diminution des majorations sur certaines liaisons intersecteurs vise à soutenir l'exploitation de liaisons plus fragiles et à préserver la compétitivité du ferroviaire face à l'aérien.

**L'Espagne et l'Italie mobilisent également des leviers non tarifaires pour favoriser un aménagement équilibré du territoire.** Dans ces deux pays, l'État recourt au conventionnement de liaisons TAGV afin de compenser le déséquilibre géographique de l'offre. En Espagne, le gestionnaire d'infrastructure a par ailleurs utilisé le dispositif des accords-cadres pour que les opérateurs alternatifs exploitent différents corridors TAGV. Toutefois, ce dispositif, unique en Europe et mis en œuvre dès l'ouverture à la concurrence du marché des services librement organisés, vise davantage à diversifier l'offre TAGV et garantir une utilisation effective et optimale de l'ensemble du réseau ferroviaire à grande vitesse qu'à assurer un maillage fin du territoire par la grande vitesse.

---

## 1. Nos voisins européens recourent aux réductions tarifaires pour inciter au maintien ou au développement de liaisons TAGV

Les gestionnaires d'infrastructure espagnol, italien et allemand ont mis en place des modulations et des baisses tarifaires afin d'inciter les opérateurs SLO à desservir plus largement les territoires par le TAGV.

### 1.1. En Espagne, la tarification vise à inciter les opérateurs SLO à exploiter des liaisons moins attractives d'un point de vue économique

L'Espagne a mis en œuvre une politique tarifaire visant à consolider et développer l'offre des liaisons TAGV fragiles car moins fréquentées ou très exposées à la concurrence intermodale. Elle a ainsi récemment fait évoluer sa tarification d'accès au réseau ferroviaire pour différencier davantage les majorations selon la capacité de chaque corridor à les absorber, soutenant ainsi les liaisons les plus fragiles, qu'il s'agisse de liaisons concurrencées par l'avion ou de dessertes plus faiblement fréquentées. Cette évolution, formalisée dans la proposition tarifaire du gestionnaire d'infrastructure ADIF-AV pour l'horaire de service 2025, applique strictement la règle de Ramsey-Boiteux : les majorations (« *recargos* ») ne sont perçues que lorsque le marché peut les absorber, segment par segment, ce qui se traduit par une différenciation tarifaire marquée entre les quatre principaux corridors à grande vitesse, avec un ratio de 1 à 10 entre ces majorations. Comparativement, la tarification française pour le cycle 2027-2029 segmente également les majorations selon les caractéristiques des marchés, mais avec une amplitude tarifaire plus contenue, et des niveaux plus élevés.

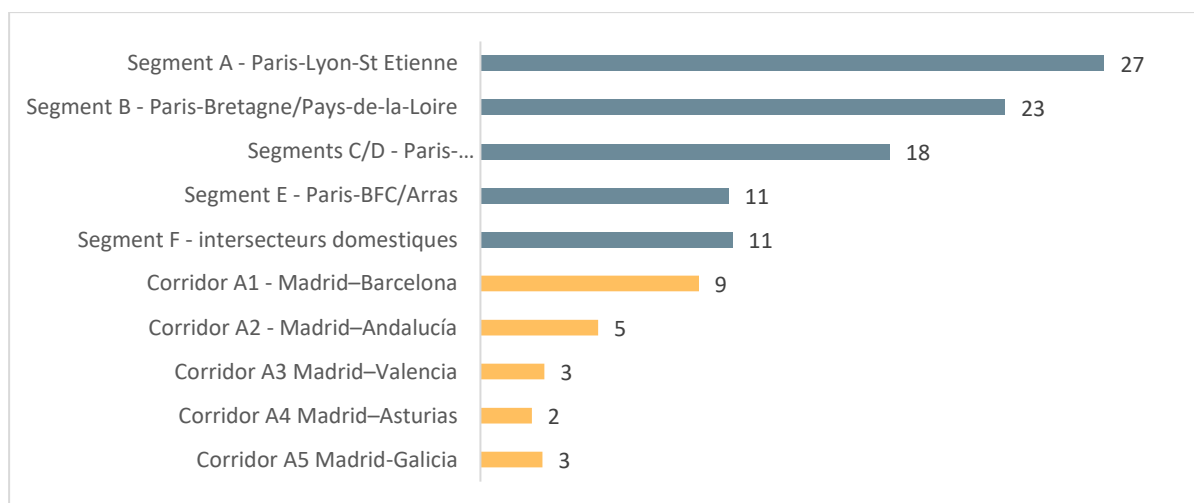


Figure 1 : Comparaison des majorations tarifaires sur LGV en France (gris) et en Espagne (orange), exprimées en €/2026/trains-km.

Sources : SNCF Réseau, redevance de marché kilométrique pour l'HDS 2027, avant modulations, exprimée en €/2026/trains-kilomètre / ADIF-AV, Recargo modalité B pour services VL1 sur lignes type A, valable pour l'HDS 2026, majoration de base, composition simple, horaire normal, après compensation de l'État.

**Le régulateur espagnol (CNMC) a, préalablement à cette nouvelle tarification, explicité sa méthode d'analyse de la soutenabilité des majorations, fondée sur la rentabilité d'un opérateur efficient moyen, qui détermine corridor par corridor le niveau soutenable de la majoration.** Dans sa Communication 1/2024<sup>101</sup>, la CNMC indique que les majorations doivent permettre à un opérateur efficient moyen de répondre à la demande optimale du segment de manière efficiente et rentable. Ce test s'appuie sur les recettes moyennes des opérateurs sur les trois dernières années, en tenant compte d'un niveau d'utilisation permettant une croissance raisonnable de la demande sans détourner les voyageurs du mode ferroviaire.

**Le régulateur espagnol a ainsi demandé aux gestionnaires d'infrastructure ADIF et ADIF AV d'abaisser de 27 % le niveau des majorations tarifaires applicables aux liaisons dites « intersecteurs »,** définies comme celles supérieures à 700 km et ne comportant pas d'arrêt à Madrid<sup>102</sup>. Cette baisse, qui vise notamment à s'assurer de la soutenabilité des tarifs applicables aux liaisons intersecteurs, devrait favoriser des liaisons ferroviaires de longue distance, concurrencées par l'avion.

### **1.2. En Italie, les services à grande vitesse reliant des capitales régionales jusqu'alors non desservis sont partiellement et temporairement exonérés de majorations tarifaires**

**En Italie, certains nouveaux services spécifiques feront l'objet d'une exonération partielle de majorations tarifaires afin d'encourager les opérateurs SLO à étendre l'exploitation du réseau à des territoires jusqu'alors non desservis par la grande vitesse.** À cet effet, le gestionnaire d'infrastructure italien *Rete ferroviaria italiana* (RFI) a mis en place une tarification spécifique à certaines liaisons afin d'inciter au développement de l'offre<sup>103</sup>. Celle-ci consiste à accorder une exonération partielle de majorations tarifaires à certains services, regroupés au sein d'un même segment de marché dénommé « PROMO »<sup>104</sup>. Il serait prévu que de nouvelles liaisons de transport de voyageurs à grande vitesse, étendues à des « capitales provinciales »<sup>105</sup> actuellement non desservies, bénéficient pour les prochains horaires de service de cette exonération.

---

<sup>101</sup> Voir la communication en anglais du régulateur espagnol : [Communication 1/2024, of 12 March 2024, of the National Markets and Competition Commission on the oversight of the charges for the use of railway lines belonging to the General Interest Railway Network](#).

<sup>102</sup> Voir la décision du régulateur espagnol : [décision de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia \(CNMC\) du 21/05/2025](#) et le [communiqué de presse associé, en anglais](#). La CNMC a justifié l'ampleur de cette baisse par les résultats d'un modèle économique, en l'occurrence celui d'un opérateur moyen efficace qui fournit des services sur le marché aval. Dans sa [Communication 1/2024](#), qui définit de nouveaux principes tarifaires, la CNMC indique que les majorations doivent permettre à un opérateur moyen efficace de répondre à la demande optimale des segments d'une manière efficace et rentable. L'opérateur moyen efficace doit réaliser des recettes moyennes supérieures aux coûts moyens des opérateurs au cours des trois dernières années, en tenant compte d'un niveau d'utilisation qui permette, au cours de la période pendant laquelle les majorations sont appliquées, une croissance raisonnable de la demande et qui ne détourne pas les passagers du mode ferroviaire.

<sup>103</sup> Voir les décisions n° 165/2024 et n°5/2026. Les tarifs PROMO ont été maintenus à titre transitoire pour l'année 2025, sur la base des niveaux appliqués en 2024, ajustés de l'inflation. En revanche, les éventuelles réductions applicables pour 2026 et 2027 doivent être définies prochainement dans le document de référence italien.

<sup>104</sup> Pour les autres segments de marché des services librement organisés, les barèmes des majorations tarifaires varient de 3,628 à 6,264 euros par train-kilomètre, en fonction de la disposition à payer du marché.

<sup>105</sup> En Italie, la *provincia* correspond à un niveau d'administration territoriale compris entre la commune et la région.

### 1.3. En Allemagne, un tarif moyen plus faible est appliqué aux liaisons comportant des arrêts dans les gares les moins fréquentées

En Allemagne, le gestionnaire d'infrastructure *DBInfraGO* opère une différenciation tarifaire, entre services de transport de voyageurs de longue distance selon le niveau de fréquentation. Il distingue ainsi un segment de marché « métropolitain » et un segment de marché « non métropolitain ». Ces segments reposent sur une classification préalable des gares<sup>106</sup> en deux catégories, établie en fonction du niveau fréquentation. Les gares dites « métropolitaines » correspondent à celles ayant enregistré, en 2015, une fréquentation supérieure à 50 000 voyageurs par jour tandis que les autres gares sont classées comme « non métropolitaines ». Le tarif du segment « métropolitain » s'applique entre la première et la dernière gare métropolitaine desservie. Pour les autres sections, le tarif du segment « non-métropolitain » s'applique.

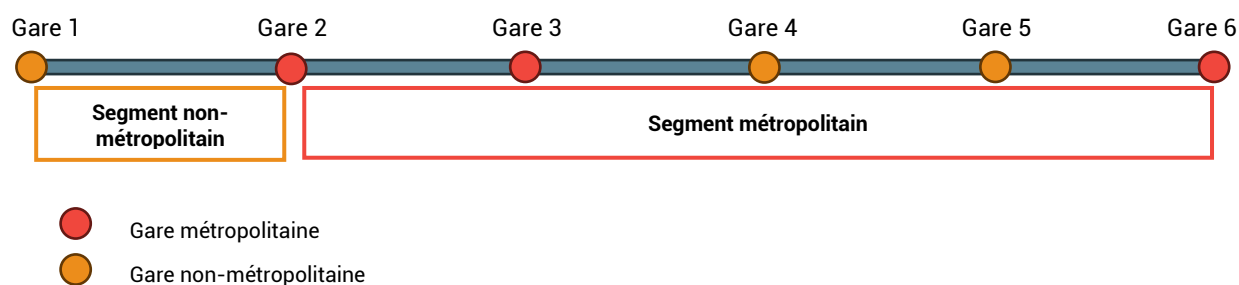


Figure 2. Segmentation d'un sillon pour les services de transport de voyageurs de longue distance selon la fréquentation des gares en Allemagne

Le niveau de redevance applicable au segment de marché « non métropolitain » est plus faible, en raison d'une capacité contributive jugée plus limitée, afin d'inciter les opérateurs SLO à desservir les gares les moins fréquentées. Pour l'horaire de service 2025, le tarif moyen<sup>107</sup> de référence du segment non métropolitain est de 6,32 euros par train-kilomètre tandis que celui du segment métropolitain varie entre 7,18 et 17,07 euros en fonction de la vitesse de circulation.

## 2. À l'instar de la France, l'Espagne et l'Italie recourent également au conventionnement de certaines liaisons TAGV afin d'assurer un maillage fin du territoire

En Italie et en Espagne, les autorités compétentes en matière de transport ferroviaire ont eu recours à des dispositifs de conventionnement pour corriger les déséquilibres territoriaux dans l'offre TAGV.

En Italie, certaines régions ont décidé de conventionner des liaisons TAGV pour assurer un maillage plus fin du territoire. Ces régions italiennes ont ainsi conclu des contrats de service public avec l'opérateur historique dans le but d'étendre les liaisons exploitées en SLO, en particulier entre leur région et Rome ou le nord de l'Italie. L'objectif est d'améliorer l'accès aux services à grande vitesse en garantissant des liaisons directes, évitant ainsi d'avoir à changer de train ou de subir des perturbations liées aux correspondances. Ces contrats ont généralement une durée d'un an, sont facilement renouvelables et prévoient un nombre limité de trains-kilomètres.

<sup>106</sup> À noter qu'il s'agit de gares desservies à la fois par des TAGV et de services régionaux.

<sup>107</sup> Le tarif moyen tient compte à la fois des redevances couvrant les coûts directement imputables et les majorations tarifaires.

**En Espagne, l'État a décidé de conventionner des liaisons TAGV en vue d'assurer un rééquilibrage territorial.** L'opérateur historique Renfe Viajeros a ainsi conclu un contrat avec l'État espagnol, pour la période 2018-2027, qui prévoit l'exploitation par des trains aptes à la grande vitesse de liaisons dont le potentiel de marché est limité<sup>108</sup>. À titre d'illustration, le taux de remplissage moyen de ces services s'élevait de 54 % en 2019<sup>109</sup>, ce qui témoigne d'une rentabilité commerciale limitée.

### 3. L'Espagne a par ailleurs eu recours à des lots ou *bundles* de corridors ferroviaires par accords-cadres pour diversifier l'offre TAGV

**En Espagne, le gestionnaire d'infrastructure ADIF AV a mobilisé les accords-cadres pour inciter les opérateurs SLO à développer des liaisons TAGV sur plusieurs corridors à grande vitesse et éviter ainsi qu'ils ne se concentrent sur un ou deux axes stratégiques.** L'objectif était avant tout de diversifier l'offre concurrentielle et d'optimiser l'utilisation d'un réseau à grande vitesse encore sous-exploité, pas d'assurer un maillage fin du territoire.

#### Focus : Définition d'un accord-cadre

Un accord-cadre est, conformément au droit européen, un contrat que le gestionnaire d'infrastructure peut conclure avec une entreprise ferroviaire concernant l'utilisation des capacités ferroviaires sur le réseau, pour une durée supérieure à une seule période de validité de l'horaire de service<sup>110</sup>.

**En mai 2020, le gestionnaire d'infrastructure espagnol ADIF AV a attribué, par appels d'offres, 70 %<sup>111</sup> de la capacité totale de cinq corridors à grande vitesse en concluant des accords-cadres décennaux avec trois opérateurs<sup>112</sup>.** Cette démarche s'inscrivait dans un contexte de sous-utilisation relative du réseau à grande vitesse espagnol et visait à sécuriser des engagements d'exploitation à long terme pour organiser l'entrée simultanée de plusieurs acteurs.

**Les opérateurs ne pouvaient conclure d'accords-cadres qu'à condition d'exploiter les cinq corridors à grande vitesse, qui correspondent aux principales lignes du réseau espagnol, à savoir Madrid – Barcelone, Madrid – Valence, Madrid – Alicante, Madrid – Séville et Madrid – Malaga.** Les voyageurs bénéficient ainsi, sur chacun de ces axes structurants, de services proposés par trois opérateurs concurrents.



Figure 3 : Carte du réseau à grande vitesse espagnol. Source : CNMC/ART

<sup>108</sup> En 2019, les liaisons exploitées par ces services étaient inter-régionales (Madrid – Valladolid ; Madrid – Salamanque ; Madrid – Tolède ; Madrid – Puertollano ; Madrid – Cuenca) et intrarégionales (Malaga – Séville en Andalousie ; Saragosse – Calatayud en Aragon ; Barcelone – Lleida et Barcelone – Figueres en Catalogne ; Ourense – A Coruña en Galice ; Valence – Requena dans la Communauté de Valence).

<sup>109</sup> Le taux de remplissage correspond au nombre de voyageurs-kilomètres par rapport au nombre de sièges-kilomètres. Source : INECO (2024), « *Revisión de los Servicios Públicos de transporte ferroviario de viajeros, competencia de la Administración General del Estado, declarados como Obligación de Servicio Público* ».

<sup>110</sup> Articles 3.23), 38.2 et 42 de la directive 2012/34/UE (transposés en droit français à l'article 20 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003).

<sup>111</sup> Les concurrents de Renfe Viajeros ont la possibilité d'exploiter de nouveaux services hors accords-cadres. À titre d'exemple, Ouigo España a développé son offre commerciale avec de nouveaux sillons en 2024, hors accord-cadre.

<sup>112</sup> Ces accords-cadres, répartis en trois lots, ont été remportés par l'opérateur historique Renfe Viajeros (lot A – 60 % de la capacité attribuable par accord cadre), l'opérateur Iryo (lot B – 30 % de la capacité attribuable) et l'opérateur Ouigo España (lot C – 10 % de la capacité attribuable), tous deux filiales d'opérateurs historiques.

**Toutefois, les accords-cadres conclus dans le cadre de cette allocation de capacité par lots (*bundles*) ne comportent aucune obligation de desservir des arrêts intermédiaires, en amont ou en aval de grandes métropoles, au sein de chaque corridor.** Chaque opérateur ayant signé un accord-cadre avec ADIF AV est en effet libre de définir les modalités d'exploitation de chaque corridor, sans obligation de desservir des gares ou sections de ligne présentant un moindre potentiel commercial.

**Le dispositif a ainsi imposé une présence diversifiée sur plusieurs axes et non une desserte fine le long de ces axes.** Les villes concernées par les *bundles* espagnols sont des métropoles majeures (Madrid, Barcelone, Valence, Séville, Malaga, Alicante) dont les aires urbaines comptent entre 800 000 et 6,7 millions d'habitants, sans commune mesure avec les gares intermédiaires visées par le dispositif français (Mâcon-Loché, Meuse TGV, Haute-Picardie, Arras, etc.).

**Ce dispositif, unique en Europe, vise ainsi davantage à diversifier l'offre TAGV et garantir une utilisation effective et optimale de l'ensemble du réseau ferroviaire à grande vitesse dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, qu'à assurer un maillage fin du territoire par la grande vitesse.**

---

## Synthèse

L'analyse des données de l'opérateur historique de 2023 montre que le niveau de la redevance de marché (RM) applicable aux services librement organisés de transport de voyageurs (SLO) est susceptible d'affecter la rentabilité de certaines liaisons et, partant, de freiner leur intégration dans l'offre de transport des nouveaux entrants.

Pour le cycle tarifaire 2027-2029, le gestionnaire d'infrastructure a prévu plusieurs dispositifs d'exonération ou de baisse de RM qualifiés d'« aménagement du territoire ». De telles mesures, qui s'inscrivent dans l'objectif fixé par la directive 2012/34/UE de permettre une utilisation effective et optimale de l'infrastructure, apparaissent de nature à concilier l'ouverture à la concurrence et l'aménagement du territoire. Elles permettent en effet d'adresser aux opérateurs un signal-prix propre à encourager l'intégration de liaisons économiquement moins attractives dans leur offre de transport – contribuant ainsi à un maillage territorial plus fin par les TAGV – sans remettre en cause leur liberté commerciale.

**L'Autorité a recommandé à SNCF Réseau de pérenniser et affiner les mesures qui seront mises en place lors du cycle tarifaire 2030-2032**, dans son avis conforme sur les redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les horaires de service 2027, 2028 et 2029.

---

## 1. Le niveau des péages ferroviaires, très élevé en France par rapport aux autres pays européens, pèse sur le modèle économique des entreprises ferroviaires

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. 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. Ainsi, le niveau moyen, en France, des redevances d'accès au réseau pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs s'élevait à 20,9 euros par train kilomètre en 2023, soit un niveau près de 4 fois plus élevé que celui observé en Italie (5,5 euros par train-kilomètre) et près de 2 à 3 fois plus élevé qu'en Allemagne et en Espagne (7 à 8 euros par train-kilomètre).

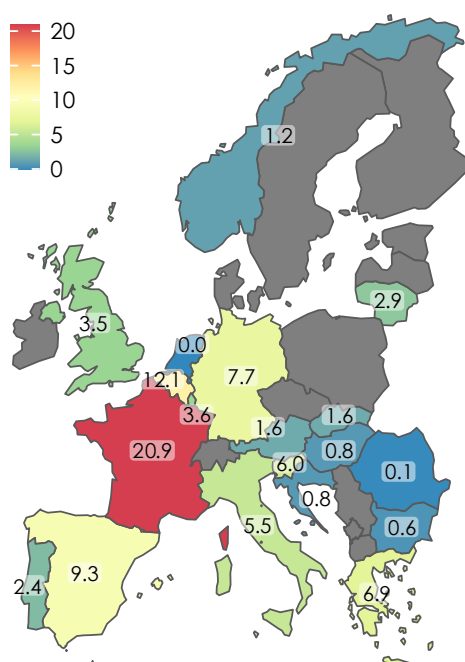


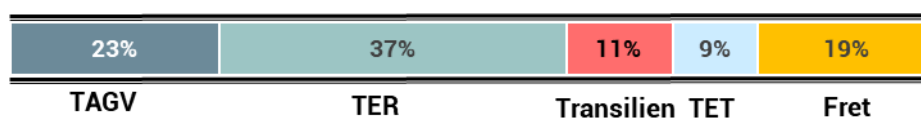
Figure 1 : Redevances d'accès au réseau ferroviaire (€ par train.km) pour les SLO en 2023 (source : IRG-Rail, Rapport Market Monitoring 2025 et ART, Bilan France-Europe 2023)<sup>113</sup>

**Cette dynamique se poursuit encore aujourd'hui.** Le cycle tarifaire 2024-2026 a marqué une forte hausse des péages visant à améliorer le taux de couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure et, partant, la capacité d'autofinancement de SNCF Réseau pour les besoins de régénération et de modernisation du réseau, conformément à l'objectif posé par le contrat de performance 2021-2030 entre l'État et SNCF Réseau.

**Les péages applicables aux SLO de transport de voyageurs contribuent ainsi à la couverture des coûts complets de la gestion du réseau significativement au-delà de la quote-part qui leur est imputable,** tandis que les activités conventionnées sont caractérisées par un taux de couverture inférieur à 100 % de leur coût complet, et que le fret ne contribue que marginalement à la couverture des coûts.

<sup>113</sup> En Espagne, le montant réel de redevances acquitté par les entreprises ferroviaires pour les services librement organisés s'élève en 2023 à 7,5 €, auquel s'ajoutent, depuis 2021, des concours publics versés directement (ou indirectement via les entreprises ferroviaires) au gestionnaire d'infrastructure (voir Bilan France-Europe 2023 de l'ART (chapitre 2) pour la comparaison détaillée des niveaux de redevances d'accès en Europe – juin 2024).

### Quote-part du coût complet attribuable à chaque activité (2029)



### Contribution à la couverture du coût complet (2029)

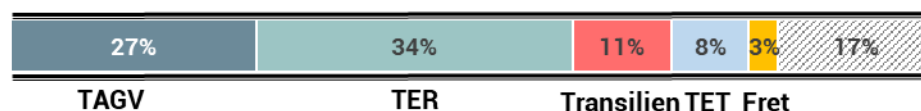


Figure 2. Quote-part du coût complet attribuable à chaque activité estimé à l'issu du cycle tarifaire 2027-2029 (source : SNCF Réseau, annexe 5.1.1 du DRR 2027, version 11 du 11 décembre 2025)

Nota : Les péages ferroviaires permettront de couvrir 83 % du coût complet de gestion de l'infrastructure en 2029 (17 % de ce coût complet ne sera donc pas couvert à cet horizon).

#### **Focus : les « majorations tarifaires » constituent la principale composante des péages acquittés par les entreprises ferroviaires**

Les péages ferroviaires acquittés par les entreprises ferroviaires se composent de redevances destinées à couvrir le coût directement imputable aux circulations et, si le marché s'y prête, de majorations tarifaires destinées à couvrir tout ou partie des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure (redevance de marché).

Cette deuxième composante représente, pour le cycle 2027-2029, plus de 85% du montant total des péages versés à SNCF Réseau.

**De fait, les péages ferroviaires applicables aux SLO de transport de voyageurs pèsent particulièrement lourd dans le modèle économique des opérateurs.** Les péages représentent près de 40 % en moyenne des revenus des SLO, et plus de 50 % sur certains axes particulièrement fréquentés sur lesquels se positionnent les nouveaux entrants. Compte tenu de ces niveaux élevés, les SLO contribuent au système ferroviaire au-delà du coût complet de gestion de l'infrastructure qui leur est imputable, avec un taux de couverture de 121 %<sup>114</sup> prévu en 2026 et de 122 % en moyenne sur le cycle 2027-2029.

**Le niveau particulièrement élevé des péages ferroviaires rend d'autant plus nécessaire que la structure tarifaire adoptée par le gestionnaire d'infrastructure soit définie de façon suffisamment fine, pour tenir compte au plus près des caractéristiques du marché aval.** L'objectif est de garantir que l'évolution dynamique des tarifs en niveau ne compromette pas l'objectif d'une utilisation effective et optimale 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, conformément aux dispositions législatives européennes comme nationales applicables.

<sup>114</sup> Il s'agit du taux de couverture retraité par l'Autorité, tel que présenté à la section 3.1.4 de l'avis n° 2026-010 du 10 février 2026.

## 2. L'analyse du modèle économique de SNCF Voyageurs montre que le niveau des majorations tarifaires a un impact significatif sur la rentabilité des liaisons TAGV

**Le niveau des péages, et plus spécifiquement des majorations tarifaires, influe fortement sur la rentabilité des services à grande vitesse, ce qu'illustrent les données de l'opérateur historique.**

**SNCF Voyageurs évalue la rentabilité de ses services TAGV domestiques<sup>115</sup> à la maille de [20-50] « liaisons »,** qui agrègent des origines-destinations appartenant à un même axe (desservant un même « marché principal »). Cette maille d'analyse permet de mesurer la rentabilité d'une liaison de bout en bout, mais non la rentabilité par gare<sup>116</sup>.

**L'appréciation de la rentabilité économique des liaisons doit être menée avec précaution, et ne peut, en tout état de cause, être conduite uniquement à partir des comptes sociaux publiés de SNCF Voyageurs.** Pour évaluer la rentabilité économique de ses liaisons TAGV, SNCF Voyageurs compare les recettes et les charges d'exploitation et de capital attribuables au trafic de chaque liaison, en incluant la rémunération des capitaux engagés. Cette approche, qui s'écarte des usages classiques de la comptabilité et de la finance, est pertinente d'un point de vue économique. Elle suppose toutefois une certaine prudence dans l'interprétation des résultats : le résultat économique ainsi obtenu est toujours inférieur au résultat d'exploitation de la liaison, dans la mesure où il intègre une rémunération des capitaux conforme au coût moyen pondéré du capital (CMPC)<sup>117</sup> retenu. Dans ce cadre, une liaison dont la rentabilité est strictement conforme aux attentes présente un résultat économique nul. Dès lors, il est préférable de parler de liaisons « (sur-)rentables » ou « sous-rentables », plutôt que de liaisons « bénéficiaires » ou « déficitaires », qui relèvent davantage de la terminologie comptable.

**Ainsi, le résultat économique de l'activité TAGV domestique calculé par SNCF Voyageurs, qui s'établit à 18 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 5,9 milliards d'euros en 2023, ne doit pas être confondu avec le résultat opérationnel ou le résultat net.** Ce résultat signifie que l'activité a dégagé un bénéfice supérieur de 18 millions d'euros à la rentabilité attendue par les investisseurs, compte tenu du montant des capitaux investis. À titre de comparaison, le résultat opérationnel courant et le résultat net des activités de transport de voyageurs concurrentielles de SNCF Voyageurs – dont le périmètre est un peu plus large que celui des TAGV domestiques – étaient respectivement de 721 millions d'euros et 633 millions d'euros en 2023<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> L'analyse porte sur les liaisons TAGV Inoui et Ouigo, hors partenariats internationaux.

<sup>116</sup> L'analyse de la rentabilité par gare est rendue difficile par le nombre élevé de gares desservies par le TGV en France (plus de 170 gares). Par ailleurs, la majorité des coûts étant mutualisée au niveau de la liaison, une affectation par gare serait difficile à mettre en œuvre et tout choix méthodologique sujet à discussion.

<sup>117</sup> L'Autorité a pris le niveau de CMPC retenu par SNCF Voyageurs.

<sup>118</sup> Source : Comptes Séparés (normes IFRS) de SNCF Voyageurs pour l'exercice 2023. Le périmètre ATV concurrentielles inclut également les activités TAGV internationales et les activités SLO de trains non-aptés à la grande vitesse, et représente un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros en 2023.

L'Autorité estime que la méthode employée par SNCF Voyageurs, en particulier la méthode d'annualisation des charges de capital<sup>119</sup>, bien que pertinente, conduit à surestimer le coût du matériel roulant. Sur la base des données transmises par SNCF Voyageurs et en corrigeant une erreur dans le calcul des charges de capital liée à un double compte de l'inflation, l'Autorité considère en effet que les résultats cumulés des liaisons TAGV sont supérieurs à la valeur annoncée par SNCF Voyageurs : la sous-rentabilité maximale liée à l'exploitation de certaines liaisons serait ainsi d'environ 150 millions d'euros en cumulé selon les analyses de l'Autorité<sup>120</sup>, contre 200 millions d'euros selon l'opérateur historique.

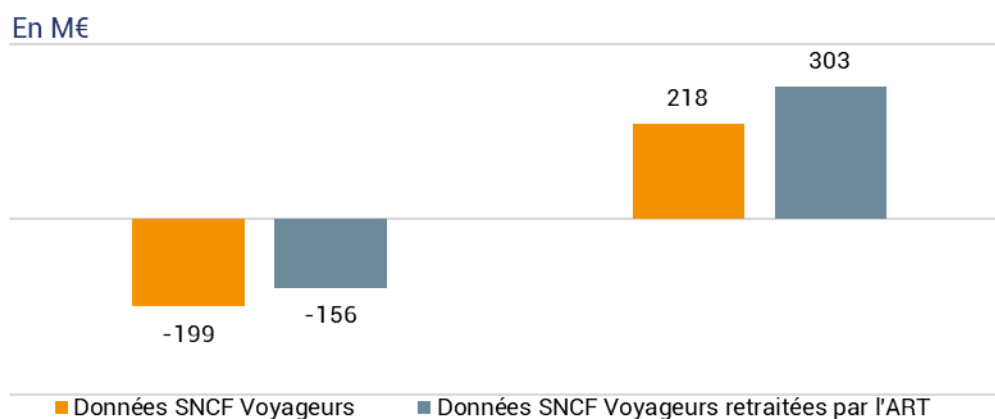


Figure 3. Résultat économique des liaisons rentables et sous-rentables domestiques de SNCF Voyageurs (M€, 2023). Source : données de SNCF Voyageurs, brutes et retraitées par l'Autorité

**Pour autant, cette correction méthodologique ne remet pas en question le fait qu'il existe bien une péréquation entre liaisons TAGV dans les comptes de l'opérateur historique, et que la « sous-rentabilité » de certaines liaisons, notamment intersecteurs, s'explique principalement par le niveau élevé des majorations tarifaires appliquées aux SLO. Le potentiel socio-économique des marchés desservis, et donc le niveau de remplissage des TAGV qui en découle, constitue également un facteur de rentabilité.**

<sup>119</sup> Les charges de capital sont calculées selon une méthode économique, et non comptable.

<sup>120</sup> Ce montant corrigé par l'Autorité prend en compte une erreur dans le calcul des charges de capital liée à un double compte de l'inflation par SNCF Voyageurs, mais il n'intègre pas d'autres redressements possibles sur certains paramètres de calcul – qui pourraient conduire à revoir à la baisse le montant de la péréquation. Il s'agit donc d'un plafond.

**Il est possible de distinguer trois groupes de liaisons exploitées par l'opérateur historique à partir de cette analyse :**

- Un premier groupe, structurellement sous-rentable. Pour ces liaisons, le chiffre d'affaires ne permet pas de couvrir le coût directement imputable aux circulations – et *a fortiori*, ne permet pas de payer des majorations tarifaires. Ce groupe représente 2 % du chiffre d'affaires de l'activité de SLO à grande vitesse domestique de SNCF Voyageurs en 2023 ;
- Un deuxième groupe de liaisons, dont la sous-rentabilité résulte notamment du niveau actuel des majorations tarifaires<sup>121</sup>, mais dont le chiffre d'affaires permet de couvrir le coût directement imputable aux circulations. Ces liaisons, qui représentent 28 % du chiffre d'affaires de l'activité de SLO à grande vitesse domestique de SNCF Voyageurs en 2023, sont donc susceptibles de devenir rentables si le niveau de majorations qui leur est appliqué est abaissé. Elles sont en tout état de cause rentables aux bornes du groupe public ferroviaire SNCF ;
- **Un troisième groupe, majoritaire, de liaisons structurellement rentables y compris après paiement des majorations tarifaires.** Ces liaisons représentent 71 % du chiffre d'affaires de l'activité de SLO à grande vitesse domestique de SNCF Voyageurs en 2023.

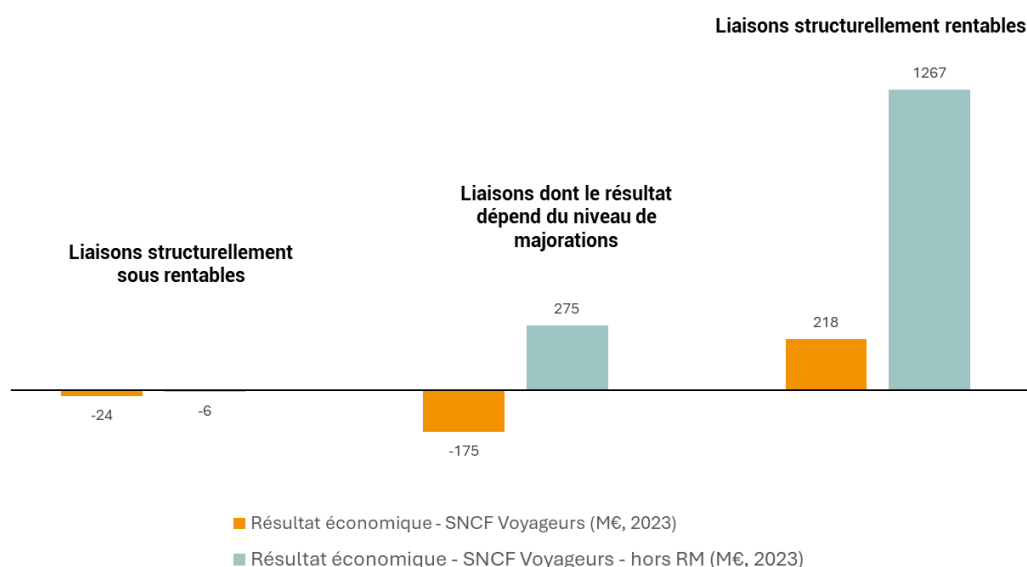


Figure 4. Classement des liaisons de l'opérateur historique selon leur résultat économique (M€, 2023) – y compris charges de matériel roulant – avec et hors majorations tarifaire. Source des données : SNCF Voyageurs.

**Ainsi, selon les données de SNCF Voyageurs, la très grande majorité des liaisons aujourd'hui sous-rentables pourrait être rentable si le niveau des majorations fixé par le gestionnaire d'infrastructure était revu à la baisse. Il s'agit des « liaisons dont le résultat dépend du niveau des majorations » telles qu'identifiées dans la figure 2 ci-dessus.**

<sup>121</sup> Il est ainsi considéré que le niveau d'efficacité de l'opérateur ferroviaire peut aussi jouer sur la rentabilité des liaisons concernées.

**Ce constat rejoint l'analyse du rapport publié par l'IGF et l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national**, qui conclut qu'à coût d'exploitation constant, le niveau des majorations tarifaires constitue un facteur déterminant dans l'équilibre économique des services à grande vitesse, et que la sous-rentabilité d'un certain nombre de liaisons TAGV n'est donc pas intrinsèque<sup>122</sup>.

**Focus : le niveau des majorations tarifaires applicables à un segment de marché donné peut être soutenable tout en affectant la rentabilité de certaines liaisons au sein de ce segment**

Le gestionnaire d'infrastructure différencie le niveau des majorations tarifaires applicables aux SLO entre différents « **segments de marché** » qu'il identifie. Pour ce faire, il s'inspire de la théorie économique de « Ramsey-Boiteux », en modulant le montant des péages en fonction du potentiel socio-économique des différents marchés d'origine et de destination qu'il identifie.

Lorsqu'il fixe les majorations tarifaires applicables à un segment de marché donné, le gestionnaire d'infrastructure doit s'assurer que « *le marché s'y prête* », autrement dit que les majorations demeurent soutenables. Cette exigence de « *soutenabilité* » s'apprécie :

- **pour une entreprise ferroviaire efficace ; et**
- **à l'échelle de chaque segment de marché, au sein duquel une forme de péréquation entre des liaisons plus ou moins rentables est donc possible.**

Il en résulte que le niveau global des redevances SLO, même soutenable à l'échelle du segment, peut affecter la rentabilité de certaines liaisons prises isolément au sein dudit segment.

### **3. SNCF Réseau a introduit des dispositifs tarifaires visant à baisser le montant des péages applicables à certains TAGV, pour favoriser l'aménagement du territoire**

**Dans le cadre du cycle tarifaire 2027-2029, SNCF Réseau mettra en place plusieurs mécanismes de nature à inciter les opérateurs SLO à exploiter les liaisons TAGV identifiées comme les moins attractives d'un point de vue économique.**

**En premier lieu, afin d'inciter à la circulation de TAGV sur certains bouts de ligne classique, SNCF Réseau reconduira l'exonération de RM applicable depuis 2021 aux TAGV empruntant, sur le marché domestique, les sections de ligne classique labellisées « aménagement du territoire », au motif qu'elles prolongent une LGV vers des gares relevant des aires urbaines considérées par SNCF Réseau comme moins attractives d'un point de vue économique pour les transporteurs eu égard à trois critères (population, revenu médian, aménités touristiques)<sup>123</sup>. Sur ces sections (voir figure 3 *infra*), les TAGV continueront ainsi à ne payer que les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable à leur circulation. Cette exonération a permis une baisse du montant des redevances à la charge des opérateurs SLO sur ces lignes de 24,3 millions d'euros en 2023. Pour le cycle 2027-2029, la baisse est estimée à 105 millions d'euros par SNCF Réseau, soit 35 millions d'euros par an.**

<sup>122</sup> « En retranchant la RM, le ratio redevient positif pour tous les axes, ce qui montre une absence de problème de rentabilité intrinsèque avant redevance de marché dans tous les cas », Annexe 3, p.21, rapport IGF-IGEDD, *Tarification et financement du réseau ferré national*, février 2024.

<sup>123</sup> Les sections de ligne classique éligibles au dispositif ont été déterminées sur la base de critères socio-économiques fixés par SNCF Réseau, prenant en compte la population, le revenu médian, et les aménités de chaque aire urbaine desservie par des trains à grande vitesse. Environ 80 % des dessertes TAGV sur ligne classique relèvent de l'aménagement du territoire.

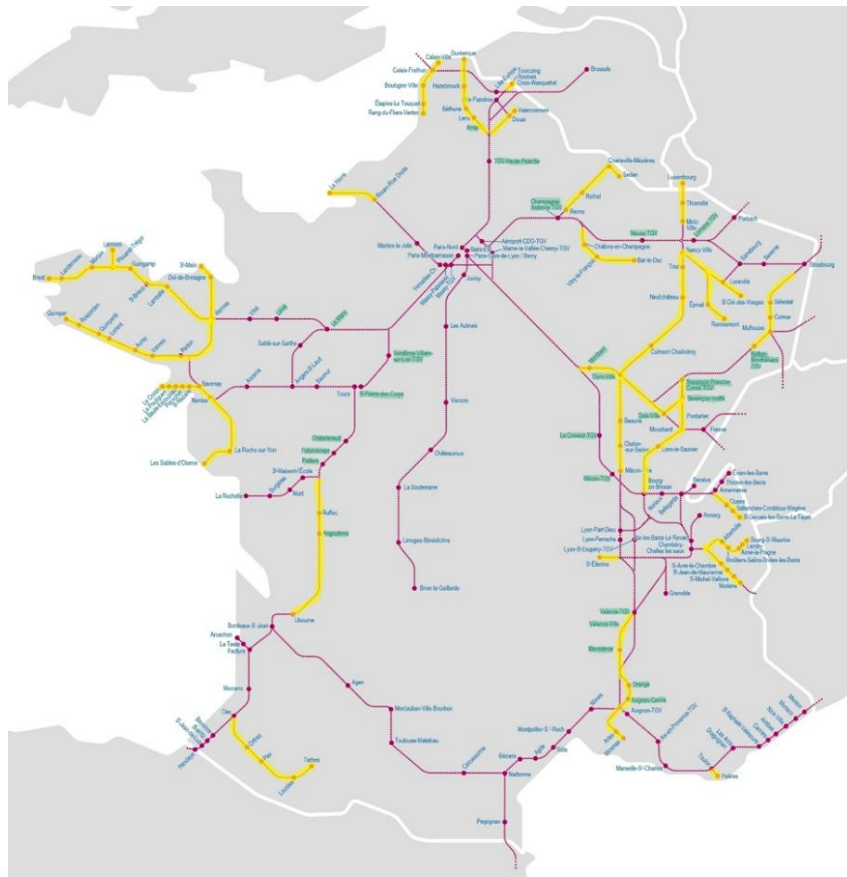


Figure 5. Carte des sections de ligne classique dites « d'aménagement du territoire » (portions surlignées en jaune) et des gares labellisées « aménagement du territoire » (en vert) pour les horaires de service 2027 à 2029.  
 Source : SNCF Réseau, DRR, horaire de service 2027, version 1 du 11 décembre 2025, annexe 5.1.1., p.48

En deuxième lieu, SNCF Réseau introduira une réduction progressive de RM afin d'inciter les TAGV passant par Paris à desservir 27 gares situées sur des LGV ou à proximité<sup>124</sup>, labellisées « aménagement du territoire » (voir figure 3 supra) eu égard à trois critères socio-économiques (population, revenu médian, aménités touristiques) et à un critère relatif à l'utilisation du réseau (nombre d'arrêts de TAGV dans la gare)<sup>125</sup>. La réduction du barème de RM, exprimée en pourcentage, est progressive en fonction du nombre d'arrêts dans ces gares<sup>126</sup>.

	2027	2028	2029
Réduction du prix unitaire avec un arrêt	-	-	-1%
Réduction du prix unitaire avec deux arrêts	-1%	-2%	-2%
Réduction du prix unitaire avec trois arrêts ou plus	-2%	-4%	-4%

Tableau 1 : Niveau de réduction du prix unitaire de la RM sur ligne à grande vitesse en cas de desserte de gares labellisées « aménagement du territoire »

<sup>124</sup> DRR, horaire de service 2027, annexe 5.1.1, point 3.3.3.2.4, version 1 du 11 décembre 2025 : « La proximité d'une ligne à grande vitesse a été appréciée par SNCF Réseau sur la base du parcours naturel des lignes à grande vitesse et de la possibilité de reprendre la ligne à grande vitesse après arrêt en gare, en effectuant une durée de cabotage rapide ».

<sup>125</sup> DRR, horaire de service 2027, annexe 5.1.1., point 3.3.3.2.4., version 1 du 11 décembre 2025.

<sup>126</sup> DRR, horaire de service 2027, annexe 5.1.1., point 3.3.3.2.4., version 1 du 11 décembre 2025.

En troisième lieu, l'ensemble des sillons domestiques dits « intersecteurs », c'est-à-dire ceux dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne, seront désormais regroupés dans un segment de marché dédié (segment « F ») auquel SNCF Réseau appliquera une RM inférieure à celle applicables aux sillons domestiques « radiales ». L'introduction de ce nouveau segment de marché permet une appréciation plus fine de la soutenabilité de la RM au sein du marché TAGV domestique, en tenant compte de l'attractivité plus faible des liaisons exploitées par les sillons intersecteurs que celles exploitées par les sillons radiaux (dont l'origine ou la destination est une gare parisienne)<sup>127</sup>. La réduction progressive appliquée<sup>128</sup> encourage les entreprises ferroviaires à exploiter des liaisons dont ni l'origine, ni la destination n'est Paris.

(en millions d'euros courants)	2027	2028	2029
Réductions tarifaires au titre de la contribution à l'aménagement du territoire sur les bouts de ligne classique (a)	35	35	35
Réductions tarifaires au titre de la contribution à l'aménagement du territoire via les dessertes LGV labélisées (b)	2	4	8
Réductions tarifaires pour les sillons intersecteurs (c)	7	10	30
<b>Total des réductions tarifaires pour les TAGV sur LGV (b + c)</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>38</b>
<b>Total des réductions tarifaires pour les TAGV (a + b + c)</b>	<b>44</b>	<b>49</b>	<b>73</b>

Tableau 2. Montants de réduction tarifaire de SNCF Réseau pour l'activité TAGV estimés pour le cycle tarifaire 2027-2029

#### 4. SNCF Réseau est invité à poursuivre et pérenniser ces incitations tarifaires qui contribuent à l'aménagement du territoire

L'Autorité considère que les exonérations ou baisses de majorations tarifaires ciblées mises en place pour le cycle 2027-2029 sont pertinentes pour concilier l'ouverture à la concurrence et l'aménagement du territoire en ce qu'elles permettent :

- d'envoyer un signal-prix aux opérateurs de nature à les inciter à intégrer une plus grande variété de dessertes dans leur offre de transport, ce qui concourt de facto à un maillage plus fin du territoire<sup>129</sup> ; et
- de garantir la liberté d'opérer des entreprises ferroviaires, dans un contexte marqué par le développement de l'offre des opérateurs alternatifs, au bénéfice des usagers comme du gestionnaire d'infrastructure.

<sup>127</sup> Conformément au DRR 2027 (annexe 5.1.1., point 3.3.3.2.4., version 1 du 11 décembre 2025), « ce nouveau segment bénéficie d'une réduction progressive du prix unitaire de la RM LGV de 2% en 2027, 3% en 2028 et de 9% en 2029, hors indexation par rapport au prix unitaire de la redevance de marché 2026 du segment E », auquel les trains intersecteurs étaient rattachés dans le cadre du précédent cycle tarifaire. Le tarif appliqué au segment « F » sera ainsi le plus faible appliqué au sein des TAGV domestiques : 14,36 € par sillon-km pour l'horaire de service 2027 (contre 14,65€ / sillons-km pour le segment « E »).

<sup>128</sup> Comparativement à la RM applicable au segment « E », qui regroupe, pour le cycle tarifaire 2027-2029 les sillons domestiques dits « radiaux » sur les axes Paris-Bourgogne France Comté et Paris-Arras, la RM du segment « F » est abaissée de 2 % pour l'horaire de service 2027, de 3 % pour l'horaire de service 2028 et de 9 % pour l'horaire de service 2029.

<sup>129</sup> Avis n° 2026-010 du 11 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029.

Ces réductions tarifaires ont par ailleurs permis de contenir l'augmentation du taux de couverture, par les péages, du coût complet de gestion de l'infrastructure imputable aux SLO et le différentiel avec celui applicable aux services conventionnés. Elles ont ainsi constitué un facteur clé d'approbation des péages par l'Autorité au regard du cadre juridique qui leur est applicable.

**Ainsi, l'Autorité a recommandé au gestionnaire d'infrastructure de poursuivre et pérenniser cette logique incitative pour le cycle tarifaire 2030-2032, sur la base de travaux préparatoires à conduire au cours du cycle 2027-2029 consistant à :**

- **affiner son modèle du transporteur normatif** (sur la base duquel le gestionnaire d'infrastructure calibre le niveau des péages applicables aux différents segments de marché SLO), de manière à examiner la rentabilité de chaque liaison prise isolément pour un opérateur réputé efficace, à partir de données actualisées ; et
- **améliorer le calibrage des réductions tarifaires mises en place**, en réalisant un retour d'expérience sur les effets de ces réductions sur l'offre de transport de voyageurs et une analyse du coût d'opportunité des arrêts intermédiaires<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Recommandations n° 4, 5 et 6 de l'avis n° 2026-010 du 11 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029.

## Synthèse

**La prise en compte de l'aménagement du territoire dans l'allocation des capacités ferroviaires est un objectif légitime, mais qui ne peut être poursuivi que dans des conditions strictement encadrées par le droit européen.**

**Le modèle espagnol d'allocation de capacité, fondé sur la conclusion d'accords-cadres conditionnés à l'exploitation de plusieurs corridors à grande vitesse selon une logique de « bundles », n'est pas aisément transposable en France.** Ce dispositif répondait à une logique différente, liée à l'ouverture initiale à la concurrence d'un réseau à grande vitesse sous-utilisé, et ne comportait aucune obligation de desserte intermédiaire ; il a en pratique conduit l'opérateur historique à perdre d'un coup près de 40 % de parts de marché au profit des nouveaux entrants. Dans le contexte français, marqué par (i) un marché s'ouvrant très progressivement dans les conditions posées par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire en 2018, (ii) l'existence d'accords-cadres déjà conclus, dont certains courront jusqu'en 2038, et (iii) la mobilisation, déjà très importante, de la capacité-cadre sur les principaux axes du réseau LGV pour toute la prochaine décennie, un mécanisme analogue d'allocation de la capacité par lots, intégrant à la fois des sillons attractifs et des sillons dits « d'aménagement du territoire », présenterait un risque juridique sensiblement plus élevé.

**Plus largement, les dispositifs non tarifaires reposant sur des obligations de desserte imposées par le gestionnaire d'infrastructure ou l'introduction d'un critère de priorité dans le processus d'allocation des sillons, fondé sur la desserte intermédiaire, présentent des risques élevés de non-conformité au droit européen.** Ils sont susceptibles d'être contraires au principe de non-discrimination, soit en écartant des circulations sur le réseau des opérateurs selon leur modèle économique, soit en favorisant structurellement l'opérateur historique. Les premiers sont par ailleurs susceptibles de conférer au gestionnaire d'infrastructure un rôle d'organisateur des services que le droit européen ne lui confère pas et pourraient être considérés comme un contournement du régime des obligations de service public.

**Pour autant, la prise en compte de l'aménagement du territoire dans le processus d'allocation de la capacité du réseau demeure envisageable dans le respect du droit européen.** La réservation d'une part limitée de la capacité à des accords-cadres d'aménagement du territoire, permettant de tenir compte des orientations de la politique nationale du transport ferroviaire, apparaît en effet, sur le principe, comme une voie envisageable. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif nécessiteront toutefois des analyses juridiques et opérationnelles approfondies.

**Ce dispositif, ouvert à tout opérateur sur une base non discriminatoire, serait complémentaire à la baisse tarifaire visant à viabiliser des dessertes fragiles et éviterait ainsi de conférer un trop large avantage structurel à l'opérateur historique.** Il permettrait de fléchir, de manière limitée, la capacité dédiée aux accords-cadres à des fins d'aménagement du territoire, sans remettre en cause l'équilibre concurrentiel et les conditions d'exploitation actuelles du réseau.

## 1. Le droit européen encadre strictement la prise en compte de l'aménagement du territoire dans les conditions d'accès à l'infrastructure

### 1.1. Le droit européen pose trois principes fondamentaux pour l'allocation des capacités

**L'allocation des capacités ferroviaires doit respecter trois principes posés par le droit européen**, qui déterminent les marges de manœuvre dont disposent les États membres et les gestionnaires d'infrastructure pour intégrer des objectifs de politique publique dans le processus d'attribution des sillons :

- Le principe de non-discrimination, qui garantit que tous les candidats accèdent à l'infrastructure dans des conditions équitables. En application de l'article 10 et de l'article 26 de la directive 2012/34/UE, toute condition d'accès qui, même formulée en termes neutres, favoriserait en pratique un opérateur en raison de son implantation historique est contraire au droit de l'Union.
- **Le principe d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**, qui interdit que l'État le prive de sa marge de manœuvre dans la détermination des conditions d'accès au réseau. L'article 4 de la directive 2012/34/UE s'oppose ainsi à des prescriptions trop contraignantes.
- **La distinction entre le rôle du gestionnaire d'infrastructure, qui alloue des capacités, et celui des autorités organisatrices de transport**, qui définissent et imposent des obligations de desserte via le régime des obligations de service public qui ressort du règlement (CE) n° 1370/2007<sup>131</sup>.

### 1.2. Le nouveau règlement européen sur les capacités ferroviaires devrait ouvrir la possibilité, pour un État-membre, de prendre des dispositions en faveur de l'aménagement du territoire, dans des conditions étroitement encadrées

**Le nouveau règlement européen sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire<sup>132</sup>, publié le 10 juin 2026, confirme ces principes tout en ouvrant des possibilités nouvelles pour les États membres.** Ses dispositions prévoient la possibilité d'intégrer des paramètres nationaux, dans un cadre strictement encadré, sans pour autant permettre l'introduction libre d'objectifs d'aménagement du territoire.

**En premier lieu, le nouveau règlement permet aux États membres de fournir au gestionnaire d'infrastructure des « orientations stratégiques » liées à la politique nationale ferroviaire, susceptibles d'inclure des objectifs d'aménagement du territoire, dont certains aspects peuvent avoir une portée contraignante** et, le cas échéant, faire l'objet d'une compensation pour le gestionnaire d'infrastructure. D'une part, l'article 4, paragraphe 2, point b) permet la réservation de volumes de capacité minimaux pour certains types de services, dans le respect des priorités de la politique nationale des transports. D'autre part, l'article 4, paragraphe 2, point d) autorise les États à rendre contraignante la prise en compte de paramètres nationaux – dont pourrait relever l'aménagement du territoire – dans les méthodes de ventilation des capacités et de résolution des conflits. Enfin, l'article 33, paragraphe 5, dispose que le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à ce que les accords-cadres de capacité soient compatibles avec les orientations stratégiques de l'État.

<sup>131</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

<sup>132</sup> Règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), publié au Journal officiel de l'Union européenne le 10 juin 2026.

**Cette faculté demeure toutefois strictement encadrée** par l'article 4, paragraphe 2 : (i) les exigences nationales ne doivent pas engager les capacités disponibles dans une mesure qui prive le gestionnaire d'infrastructure d'une marge opérationnelle suffisante et (ii) l'accès aux capacités doit rester ouvert à tous les candidats dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires.

**En second lieu, le règlement prévoit une méthode multicritère pour l'allocation des capacités en situation de rareté.** L'article 27, relatif à la ventilation des capacités des infrastructures fortement utilisées ou saturées entre les types de services, et l'article 39, relatif à la répartition des capacités dans le cadre du mécanisme de résolution formel des conflits, prévoient en effet que le gestionnaire d'infrastructure doit, dans ces deux cas, appliquer une méthode équitable, transparente et non-discriminatoire, fondée sur des critères opérationnels, socioéconomiques et environnementaux. Le cadre de cette méthode est défini au niveau européen, par l'ENIM (European Network of Infrastructure Managers, ou REGI en français), dont le coordinateur opérationnel est RailNetEurope (RNE).

### **1.3. En droit français, l'aménagement du territoire est un objectif assigné au gestionnaire d'infrastructure sans déclinaison opérationnelle à ce stade**

**Le droit interne reconnaît déjà l'aménagement du territoire comme un objectif du gestionnaire d'infrastructure.** L'article L. 2111-9 du code des transports prévoit en effet que le gestionnaire d'infrastructure a pour mission d'assurer l'accès à l'infrastructure de manière transparente et non-discriminatoire, notamment « *dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif (...) d'aménagement du territoire* ».

**Les textes en vigueur ne prévoient néanmoins pas de déclinaison concrète de cet objectif d'aménagement du territoire assigné au gestionnaire d'infrastructure dans le cadre du processus de répartition des capacités, à l'exception du cas des infrastructures saturées<sup>133</sup>.**

## **2. Le modèle espagnol des accords-cadres n'est pas aisément transposable au cas français**

### **2.1. En Espagne, les lots ou bundles de corridors ferroviaires par accords-cadres visaient à structurer la concurrence, non à assurer des dessertes intermédiaires**

**En Espagne, le gestionnaire d'infrastructure ADIF AV a mobilisé les accords-cadres pour inciter les opérateurs SLO à développer des liaisons TAGV sur plusieurs corridors à grande vitesse et éviter ainsi qu'ils ne se concentrent sur un ou deux axes stratégiques** (voir fiche 4, point 3). Les accords-cadres conclus dans ce cadre ne comportent aucune obligation de desservir des arrêts intermédiaires, en amont ou en aval de grandes métropoles, au sein de chaque corridor.

**L'objectif poursuivi en Espagne diffère ainsi de l'objectif d'aménagement du territoire au sens où l'entend le débat français.** Il était avant tout de diversifier l'offre concurrentielle TAGV et d'optimiser l'utilisation d'un réseau à grande vitesse encore sous-exploité, pas d'assurer un maillage fin du territoire par la grande vitesse.

---

<sup>133</sup> Conformément à l'article 22 du décret n° 2003-194, en cas de capacité contrainte, le gestionnaire d'infrastructure met en œuvre une procédure de de coordination pouvant aboutir à prioriser certains services, dont les « *services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire* ». Ces services sont néanmoins, dans l'ordre de priorité, les derniers parmi ceux que le gestionnaire d'infrastructure doit prioriser.

## 2.2. Le contexte français rendrait un dispositif analogue nettement moins pertinent et acceptable, notamment par la Commission européenne

**Le précédent espagnol n'est pas transposable car le contexte français diffère sur les trois paramètres qui avaient permis, en Espagne, l'acceptabilité du dispositif.**

**La première différence tient au calendrier.** En Espagne, le dispositif a été mis en œuvre dès l'ouverture du marché SLO : les conditions d'entrée étaient de ce fait connues par tous les opérateurs à l'avance, qui avaient la possibilité de concourir dans des conditions identiques pour tous. En France, le marché est ouvert depuis 2021, treize accords-cadres portant sur des axes TAGV majeurs sont déjà conclus sans clause d'aménagement du territoire. Modifier les règles en cours de jeu pénaliserait les opérateurs qui n'ont pas encore d'accord-cadre, rendant de fait le terrain de jeu concurrentiel non équitable et potentiellement discriminatoire, et/ou soulèverait des risques contentieux, voire indemnitaires, vis-à-vis des accords existants si cette modification devait s'appliquer rétroactivement.

**La deuxième différence tient à la capacité disponible.** Le réseau à grande vitesse espagnol, le plus étendu d'Europe (3 240 km), était relativement sous-utilisé au moment de l'attribution des accords-cadres. En France, la majorité de la capacité-cadre (70 % de la capacité totale<sup>134</sup>) sur les grands axes LGV les plus attractifs est déjà attribuée ou appelée à l'être prochainement pour la décennie à venir, avec une disponibilité résiduelle très limitée en heures de pointe. La constitution de *bundles* mêlant sillons attractifs et sillons d'aménagement du territoire est matériellement impossible dans ces conditions.

**La troisième différence tient au niveau des péages, et plus largement à leur impact sur l'équilibre économique des liaisons.** En 2023, les péages SLO en France étaient en effet 2,8 fois plus élevés que les péages SLO sur le réseau espagnol<sup>135</sup>, et pouvaient représenter jusqu'à la moitié du chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires. Les opérateurs disposent ainsi de marges de manœuvre sensiblement réduites pour absorber les surcoûts de dessertes intermédiaires, liés à l'allongement des temps de parcours – pouvant notamment résulter de marges de sécurité ou de choix de priorisation des circulations opérés par le gestionnaire d'infrastructure dans la construction horaire (voir encadré ci-après) – et à la perte d'attractivité commerciale (sièges non revendus sur une partie du trajet).

**L'ajout d'arrêts obligatoires dans un accord-cadre, sans viabilisation tarifaire correspondante, dissuaderait ainsi les nouveaux entrants de circuler sur le réseau.**

**Plus généralement, il apparaît difficile de cumuler une ponction élevée de la valeur par les péages et l'imposition de contraintes de desserte génératrices de coûts :** ces deux logiques ne peuvent être poursuivies simultanément sans compromettre l'équilibre économique des liaisons TAGV, et donc leur attractivité.

---

<sup>134</sup> Conformément aux règles définies dans le DRR, en France la capacité attribuable via accord-cadre représente 70 % de la capacité totale d'une ligne, et le reliquat est réservé à l'attribution dans le cadre du processus d'allocation annuel. Le document de référence du réseau prévoit toutefois que ce seuil « pourra être dépassé de façon limitée afin de répondre au mieux aux demandes exprimées tout en considérant l'intérêt de l'ensemble des clients de SNCF Réseau ».

<sup>135</sup> Source : données de l'IRG Rail.

**Le risque de non-conformité au droit européen est en conséquence plus élevé en France.** En Espagne, le mécanisme d'attribution par lots a été conçu pour élargir la concurrence et a effectivement permis l'entrée de deux opérateurs avec des parts de marché de près de 40 %<sup>136</sup> sur un marché monopolistique, dans des conditions équitables puisqu'aucun accord-cadre préexistant n'était en vigueur. Un dispositif français analogue, qui modifierait rétroactivement les conditions d'entrée dans un marché déjà ouvert, avec un risque de consolidation de la position de l'opérateur historique sur les dessertes d'aménagement du territoire, serait sans doute plus fragile de ce point de vue.

### **3. Un mécanisme d'accords-cadres orientés « aménagement du territoire », ouvert et non discriminatoire, est envisageable dans le respect du droit européen**

#### **3.1. Une partie limitée de la capacité pourrait être réservée à des accords-cadres d'aménagement du territoire rendus rentables par le levier tarifaire**

**Sous réserve de son analyse approfondie, il apparaît que le nouveau règlement sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire permettrait d'ouvrir la possibilité de réserver une portion limitée de la capacité d'infrastructure à des accords-cadres comportant des arrêts « aménagement du territoire ».** En pratique, SNCF Réseau réserverait, au sein de la capacité pouvant être attribuée sous forme d'accord-cadre, une fraction explicitement destinée à des liaisons intégrant des arrêts intermédiaires ou des bouts de ligne.

**Ce dispositif se distingue de l'introduction d'un critère de priorité dans l'allocation des sillons, qui soulèverait un risque élevé de discrimination** en favorisant structurellement l'opérateur historique – seul à disposer, par définition, du réseau de dessertes nécessaire pour satisfaire un tel critère (voir focus, ci-après).

**L'Autorité considère que la viabilité économique des dessertes concernées, en ce qu'elle permet d'éviter le contournement du régime des obligation de service public (OSP)<sup>137</sup>, assurerait la conformité du dispositif au cadre juridique européen des services librement organisés.** Une telle viabilité devrait être assurée, pour tout opérateur efficacement géré, par des baisses ciblées de majorations tarifaires, déjà engagées sur le cycle 2027-2029 et appelées à être renforcées.

**Focus : l'introduction, dans l'allocation des sillons, d'une priorité en faveur d'opérateurs exploitant ces services soulèverait des difficultés à plusieurs titres, y compris sur le plan juridique**

**D'une part, le mécanisme soulèverait une difficulté substantielle au regard du principe de non-discrimination.** L'introduction d'un critère fondé sur l'aménagement du territoire dans l'allocation des sillons est en effet susceptible, selon sa définition concrète, de favoriser structurellement l'opérateur historique (compte tenu de l'ampleur du réseau de dessertes d'aménagement du territoire qu'il assure) au détriment des nouveaux entrants. Il constituerait ainsi une forme de « droit du grand-père » incompatible avec le droit d'accès au réseau dans des conditions équitables et non-discriminatoires.

<sup>136</sup> Ce dispositif, annoncé *ex ante*, a conduit à l'ouverture rapide du marché SLO, avec l'attribution d'environ 70 % des capacités disponibles et une érosion des parts de marché de l'opérateur historique. En 2024, les nouveaux entrants Ouigo et Iryo ont respectivement atteint 24 % et 15 % des parts de marché sur les lignes en concurrence, soit une perte de parts de marché de 39 % pour l'opérateur historique.

<sup>137</sup> Le point e) de l'article 2 du règlement (CE) n° 1370/2007 précise : « "obligation de service public": toute obligation définie ou déterminée par une autorité compétente afin de garantir des services d'intérêt général de transport de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions sans compensation ».

**D'autre part, le mécanisme ne semble pas compatible avec le nouveau règlement européen sur les capacités ferroviaires.** Introduire un critère de priorité autonome et impératif dans la procédure d'allocation des sillons sur les axes les plus contraints ne paraît en effet pas compatible avec (i) la méthode multicritère d'allocation des capacités définie par le réseau européen des gestionnaires de l'infrastructure (REGI), que ce règlement impose ; (ii) l'exigence selon laquelle le gestionnaire d'infrastructure doit conserver une marge opérationnelle suffisante ; et (iii) celle selon laquelle l'accès aux capacités doit rester ouvert à tous les candidats dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires.

**Le dispositif risquerait, ainsi, de ne pas être compatible avec le nouveau règlement européen sur les capacités ferroviaires,** alors même que ce dernier ouvre une voie explicite aux États membres, via l'article 4, paragraphe 2, point d), pour rendre contraignante la prise en compte de paramètres nationaux – qui pourrait inclure l'aménagement du territoire – dans les méthodes de ventilation des capacités et de résolution des conflits.

### **3.2. Deux modalités de mise en œuvre sont envisageables selon l'horizon et les orientations stratégiques retenues par l'État**

**La réservation d'une portion limitée de la capacité d'infrastructure à des accords-cadres comportant des arrêts « aménagement du territoire » pourrait se traduire, en pratique, par deux dispositifs alternatifs.** Il appartiendra au gestionnaire d'infrastructure d'apprécier la pertinence, au regard de l'organisation de l'allocation de la capacité, de l'impact en matière de recettes (l'augmentation d'arrêts intermédiaires au sein d'un schéma de desserte hétérogène pouvant, au-delà de certains seuils, conduire à réduire la capacité de l'infrastructure), ainsi que des orientations stratégiques qui auront été définies préalablement par l'État, telles que prévues par l'article 4 du nouveau règlement capacités<sup>138</sup>.

**Option a : La première option consiste à rehausser le niveau de capacité disponible pour les accords-cadres, et à réserver ce « surplus » à des contrats prévoyant des liaisons avec arrêts intermédiaires ou, le cas échéant, en bouts de ligne.**

**Concrètement, le relèvement du seuil de capacité pouvant être attribuée sous forme d'accord-cadre – de 70 % à 75 voire 80 % dans le DRR – permettrait de dégager une capacité supplémentaire, explicitement réservée à des accords-cadres portant sur des liaisons comportant des arrêts identifiés comme d'aménagement du territoire,** selon une méthodologie transparente, équitable et non discriminatoire, définie en concertation entre l'État et SNCF Réseau. En l'état du droit, l'Autorité peut être consultée de manière facultative par les parties à l'accord-cadre *ex ante* et est compétente *ex post* en règlement de différends et procédure de sanction pour assurer le respect des obligations posées par les textes européens. Eu égard à la sensibilité de la question et afin de conforter le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire concernée, le législateur pourrait soumettre la conclusion des accords-cadres à l'approbation préalable de l'Autorité, comme le prévoit expressément l'article 33, paragraphe 1, troisième alinéa du règlement<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> Article 33, paragraphe 5, du règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 : « Les gestionnaires de l'infrastructure veillent à ce que les accords-cadres soient compatibles avec les éléments suivants : (...) les orientations stratégiques, y compris leurs éventuels éléments contraignants, lorsque les États membres ont fourni de telles orientations conformément à l'article 4 ».

<sup>139</sup> « Les États membres peuvent exiger l'approbation préalable des accords-cadres par l'organisme de contrôle ».

**Ce gel ciblé d'une partie très limitée de la capacité permettrait de garantir qu'une part de la ressource soit effectivement consacrée à la desserte d'arrêts intermédiaires ou, le cas échéant, de bouts de ligne**, dans un contexte marqué par la raréfaction de la disponibilité du réseau du fait de la multiplication des accords-cadres et du développement de la concurrence. Il introduirait ainsi une forme de fléchage de la capacité en faveur de l'aménagement du territoire, sans remettre en cause les droits au titre des accords-cadres « classiques », ni le maintien d'une part de capacité résiduelle dédiée à l'attribution usuelle des sillons.

**L'impact sur les recettes de SNCF Réseau devrait demeurer limité**, dès lors que (i) la part de capacité concernée reste marginale, (ii) le dispositif est conditionné à l'existence d'une demande effective, et (iii) la capacité non utilisée est réaffectée au processus usuel d'allocation de la capacité.

**Option b : À l'ouverture d'une ligne cadre ou à l'échéance de tous les accords-cadres d'une même ligne-cadre, la seconde option consiste à réserver un pourcentage de la capacité pour des liaisons avec arrêts intermédiaires.**

**Concrètement, il s'agirait de flécher, au sein de la capacité pouvant être attribuée sous forme d'accord-cadre d'une ligne-cadre – aujourd'hui fixée à 70 % de la capacité totale –, une fraction de celle-ci vers des services contribuant à l'aménagement du territoire par la desserte d'arrêts intermédiaires.** Ce mécanisme, contrairement à l'option a, ne suppose pas de modifier le niveau global de capacité pouvant être attribuée sous forme d'accord-cadre.

**Cette option implique une redistribution interne de cette capacité entre les différents types de liaisons** (notamment directes/avec arrêts), ce qui est susceptible d'accroître l'intensité concurrentielle pour l'accès à la capacité résiduelle.

**Par ailleurs, ce dispositif ne pourrait être mis en œuvre qu'à l'occasion de l'ouverture d'une nouvelle ligne-cadre ou du renouvellement complet des accords-cadres existants.** En pratique, pour les axes d'ores et déjà couverts par des lignes-cadres (Paris–Lyon, Atlantique, Paris–Lille, Paris–Strasbourg), son déploiement ne pourrait intervenir qu'à moyen terme.

**Enfin, l'impact sur les recettes de SNCF Réseau apparaît a priori limité** : si le fléchage d'une partie de la capacité peut conduire à une allocation à des liaisons potentiellement moins rémunératrices (bénéficiant des baisses tarifaires, notamment) voire à une réduction du volume de circulations, il est également susceptible de favoriser l'émergence de nouvelles offres et, partant, de générer des recettes additionnelles. Cet impact dépendra en pratique du niveau de la demande pour ce type de services et du calibrage du pourcentage de capacité réservée.

	Option a – Rehaussement du seuil	Option b – Réserve interne
<b>Délai de mise en œuvre</b>	Court terme (modification du DRR)	Moyen terme (renouvellement des lignes-cadres)
<b>Impact sur accords-cadres existants</b>	Aucun (capacité supplémentaire)	Aucun (activation au renouvellement)
<b>Impact sur recettes SNCF Réseau</b>	Très limité (capacité marginale, réaffectation si pas de demande)	Limité (dépend du calibrage et de la demande)
<b>Effet sur les nouveaux entrants</b>	Opportunité d'accès à de la capacité supplémentaire	Réduction marginale de capacité pour les liaisons directes

### 3.3. En tout état de cause, la mise en place de ce mécanisme nécessiterait des garanties et vérifications complémentaires

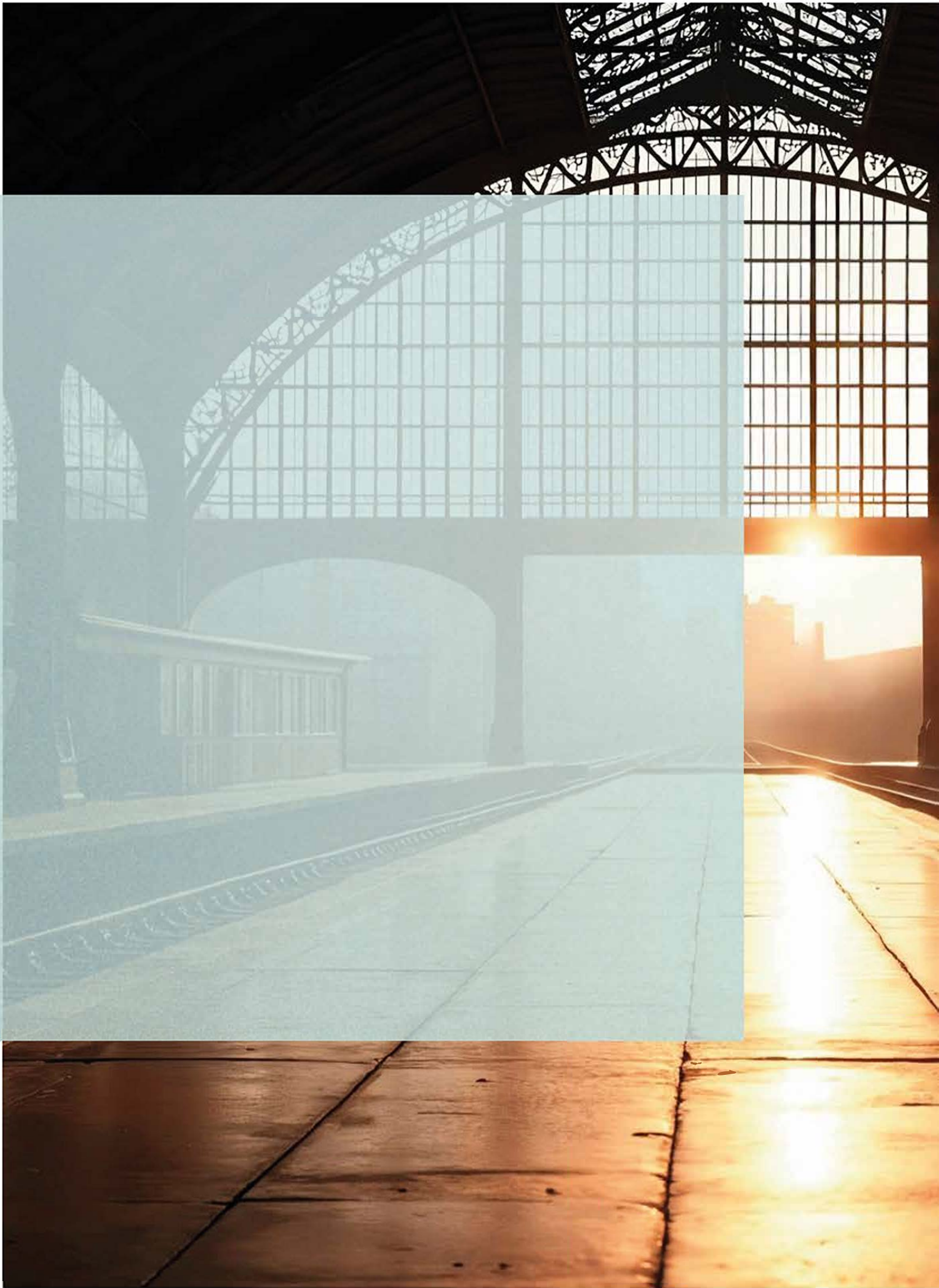
**Au regard de la sécurité juridique, deux garanties apparaissent indispensables :**

- **La première garantie tient à la transparence et à la non-discrimination du mécanisme.** Le dispositif doit être précisé de manière explicite dans le document de référence du réseau et être accessible à l'ensemble des entreprises ferroviaires dans des conditions identiques, quelle que soit leur ancienneté ou leur position sur le marché.
- **La seconde garantie tient à la préservation des accords-cadres existants.** Le mécanisme ne doit ni remettre en cause les accords déjà conclus, ni altérer les conditions dans lesquelles les opérateurs ont construit leurs projets sur le fondement du cadre actuel. Les modalités d'application du dispositif permettent de préserver les accords-cadres déjà conclus ou devant être conclus à court terme, soit parce que le dispositif entre en vigueur à l'ouverture d'une ligne cadre ou à l'échéance de tous les accords-cadres d'une même ligne-cadre, soit parce qu'il entre en vigueur à court terme mais ne porte que sur des capacités supplémentaires, au-delà du seuil de 70 % de capacité-cadre aujourd'hui fixé par SNCF Réseau.

**L'Autorité sera, le cas échéant, attentive au respect de ces garanties dans la conclusion de ces accords-cadres,** dans le cadre des pouvoirs *ex post* qu'elle détient d'ores et déjà en application du droit européen et, le cas échéant, d'un avis conforme préalable qui pourrait lui être confié dans le cadre de l'adaptation à venir du droit français au nouveau règlement sur les capacités.

**En tout état de cause, sa mise en œuvre supposera des vérifications complémentaires :**

- Une analyse juridique approfondie des modalités de cette réservation de capacités, eu égard notamment à la publication du règlement européen sur les capacités ferroviaires intervenue le 10 juin 2026 ; et
- Une analyse opérationnelle, par le gestionnaire d'infrastructure, d'éventuelles difficultés dans l'exercice d'allocation de la capacité ainsi que du surcoût généré pour les entreprises ferroviaires d'intégrer des arrêts aménagement du territoire à leur plan de transport. Cela devra permettre d'évaluer la pertinence économique d'une réservation de capacité pour SNCF Réseau comme pour les entreprises ferroviaires.





**Directeur de la publication :** Thierry Guimbaud

**Pilotage et coordination :** Jordan Cartier, Gaëlle Nguyen, Jérémie Buton

**Auteurs et contributeurs :** Antoine Beaughon, Julien Berthoumieu, Olivier Chalmeau, Yann Cherrière, Elisabeth Cotte, Julien Coulier, Fabien Couly, Arnaud Cuisson, Marie Duval, Rodrigo Farfan, Benoît Feroldi, François Fourmeaux, Sandy Fréret, Tilde Fusco, Marie Gaigne, Aude Géniaux, Bénédicte Grange, Alix de Guerre, Victoire Guiraud, Jérémy Hadjadj, Claudia Judith, Cyril de Lagarde, Anh Laï, Chloé Le Berre, Roxane Leclercq, Fabrice Lecussan, Laetitia Lux, Anthony Martin, Elisabeth Montero, Benjamin Mortet, François Pleven, Timothée Rigagneau, Amal Teguig, Léa Vannier, Toni Vialette, Fabien Yao, Yassin Zarrouk

**Crédits photos :** service communication ART, Adobe Stock, Freepik

**Conception-création :** Agence Enotikom - [www.enotikom.fr](http://www.enotikom.fr)

Dépôt légal : Juin 2026

ISSN : En cours

L'édition 2026 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret est consultable en version numérique sur le site [autorite-transport.fr](http://autorite-transport.fr)

# 2026



Immeuble Nord Pont  
11 Place des 5 Martyrs du  
Lycée Buffon  
75014 PARIS - 14 France

[autorite-transport.fr](http://autorite-transport.fr)

**Autorité**  
DE RÉGULATION  
DES TRANSPORTS

