

Avis n° 2020-016 du 6 février 2020

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

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

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

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

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

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

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

Vu l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018 ;

Vu l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2018-010 du 19 février 2018 sur le projet de décret modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de SNCF Réseau et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

Vu l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu l'avis n° 2019-049 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret modifiant le décret n° 97- 446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - version 1 du 13 décembre 2019 » ;

Vu le courrier de la ministre chargée des transports en date du 8 juin 2018 relatif au dispositif de tarification des entreprises ferroviaires de fret ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en date du 7 janvier 2020 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 6 février 2020 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE DE LA TARIFICATION DES PRESTATIONS MINIMALES

1.1. Saisine de l'Autorité et portée de son avis

1. SNCF Réseau a publié, le 13 décembre 2019, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2021 – Version 1 du 13 décembre 2019 » (ci-après DRR 2021). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et des articles 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé et 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé, détermine notamment les redevances établies sous la responsabilité de SNCF Réseau relatives aux prestations minimales.
2. En vertu de l'article L. 2111-25, dans sa version résultant de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 susvisée, *« le calcul des redevances d'infrastructure (...) tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. Tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise. [...] »*.

3. L'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée a modifié les dispositions de ce même article pour prévoir, à compter de l'horaire de service 2021, la fixation des principes et des montants des redevances sur une période de trois ans. En outre, la tarification pluriannuelle est élaborée de manière à ce qu'elle s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports ou de son actualisation. La tarification pluriannuelle répond à un besoin du marché de prévisibilité des péages et de stabilité de la tarification.
4. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard :
 - 1° des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;
 - 2° de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;
 - 3° des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.
5. L'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée a également complété les dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports pour, d'une part, inscrire l'avis conforme de l'Autorité dans le cadre de la tarification pluriannuelle, et, d'autre part, définir la procédure applicable en cas d'avis défavorable de l'Autorité sur le projet de tarification de SNCF Réseau ainsi que les règles applicables en matière de tarification en cas d'absence d'avis favorable en temps utile avant le début de l'horaire de service concerné. L'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé, tel qu'il résulte du décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019, précise les modalités du nouveau cadre législatif.
6. Ainsi, l'Autorité émet son avis sur l'ensemble des horaires de service du projet de tarification, et en cas de modifications de ce dernier, dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau. Le caractère exécutoire des redevances est subordonné à cet avis conforme et à la publication d'un projet de tarification conforme à la décision de l'Autorité.
7. Dans le cas où l'Autorité s'est prononcée défavorablement sur le projet de tarification, le gestionnaire d'infrastructure est tenu de soumettre à l'Autorité un nouveau projet de tarification dans un délai de trois mois.
8. En l'absence d'avis favorable de l'Autorité trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service concerné, SNCF Réseau détermine et publie la tarification applicable sur la base de la dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable, l'évolution du montant des redevances par rapport à cette dernière tarification ayant fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité ne pouvant, dans ce cas, excéder l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation au cours de l'année suivant l'horaire de service de cette dernière tarification. Dès lors, la tarification déterminée dans ces conditions ne s'applique que pour la durée d'un seul horaire de service. Il appartient à SNCF Réseau de proposer un projet de tarification applicable aux horaires de service du cycle triennal de tarification encore à couvrir.

1.2. Le contenu des prestations minimales

9. En application de la directive 2012/34/UE susvisée transposée en droit français, pour ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 13 et l'annexe II.1, à l'article 3 du décret du 7 mars 2003 susvisé, le gestionnaire de l'infrastructure fournit à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, l'ensemble des prestations minimales suivantes :
- le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
 - le droit d'utiliser les capacités accordées ;
 - L'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ;
 - la gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation et la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
 - toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.
10. Il convient de mentionner que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (aff. C.210/18) rendu le 10 juillet 2019 a jugé que les quais à voyageurs visés à l'annexe 1 de la directive 2012/34/UE sont un élément de l'infrastructure ferroviaire dont l'utilisation relève de l'ensemble des prestations minimales.
11. Le cas échéant, le gestionnaire de l'infrastructure fournit également l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction ainsi que la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains.

1.3. Les principes de tarification des prestations minimales

12. Le cadre juridique européen prévoit que la tarification des prestations minimales correspond au coût directement imputable (1.3.1.) auquel peuvent s'ajouter, si le marché s'y prête, des majorations (1.3.2.) ainsi que, le cas échéant, d'autres redevances spécifiques (1.3.3.).

1.3.1. Les coûts directement imputables

13. La directive européenne 2012/34/UE et les textes de droit français l'ayant transposée fixent le cadre général du système de tarification de l'utilisation de l'infrastructure ainsi que les modalités de détermination des redevances qui en découlent. Le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive précitée, dispose que : « (...) *les redevances perçues pour les 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* ».
14. Ce « *coût directement imputable* » ou « *coût direct* »¹ correspond aux coûts qui découlent de l'utilisation de l'infrastructure et qui n'auraient pas existé sans circulation ferroviaire. Ainsi, le considérant 8 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 susvisée précise que « *le gestionnaire de l'infrastructure ne devrait être autorisé à intégrer dans le calcul de ses coûts directs que les coûts pour lesquels il peut démontrer objectivement*

¹ L'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 dispose qu'« (...) on entend par (...) « *coût direct* », le *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* »

et rigoureusement qu'ils résultent directement de l'exploitation du service ferroviaire. Par exemple, l'usure des signaux au sol et des postes d'aiguillage ne varie pas en fonction du trafic et, par conséquent, ne devrait pas être prise en compte pour le calcul d'une redevance fondée sur les coûts directs. En revanche, certains éléments, tels que les appareils de voie, subiront une usure du fait de l'exploitation du service ferroviaire et, par conséquent, devraient être partiellement soumis à une redevance fondée sur les coûts directs ».

15. Le considérant 12 du même règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 précise que *« selon un principe économique bien établi, les redevances d'utilisation de l'infrastructure basées sur les coûts marginaux garantissent que les capacités de l'infrastructure seront utilisées de manière optimale. Par conséquent, le gestionnaire de l'infrastructure peut décider de recourir au substitut des coûts marginaux pour le calcul des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire ».*
16. Toutefois, le même règlement d'exécution ne dispose pas que les utilisateurs de l'infrastructure sont amenés à acquitter le coût marginal spécifique à leurs circulations mais une moyenne des coûts marginaux, compte-tenu de l'ensemble des circulations. En effet, l'article 5 du règlement dispose que *« le gestionnaire de l'infrastructure calcule les coûts directs unitaires moyens pour l'ensemble du réseau en divisant les coûts directs à l'échelle du réseau par le nombre total de véhicules-km, de trains-km ou de tonnes brutes-km prévu ou effectivement assuré ».*
17. En vertu de ce même article, le coût directement imputable « moyen » peut être toutefois distingué selon différentes sections du réseau : *« si le gestionnaire de l'infrastructure démontre (...) que les valeurs ou paramètres (...) sont sensiblement différents pour des parties distinctes de son réseau, et après avoir divisé son réseau en de telles parties distinctes, le gestionnaire de l'infrastructure calcule les coûts directs unitaires moyens pour les parties de son réseau en divisant les coûts directs afférents à ces parties par le nombre total de véhicules-km, de trains-km ou de tonnes brutes-km prévu ou effectivement assuré ».*

1.3.2. Les majorations tarifaires

18. L'article 32 de la directive, transposé à l'article 31 du décret n° 2003-194 susvisé, dispose qu'*« un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire ».*
19. En vertu du troisième alinéa du même article, *« avant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques (...). La liste des segments de marché définis par les gestionnaires de l'infrastructure contient au moins les trois segments suivants : services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers ».*

1.3.3. Les autres redevances

20. La directive 2012/34/UE fixe également d'autres objectifs au système de tarification et permet, à ce titre, au gestionnaire d'infrastructure d'établir et de percevoir d'autres redevances que celles reflétant le coût directement imputable ou la capacité du marché à supporter des majorations tarifaires. Il en est ainsi notamment des redevances prévues au paragraphe 4 de l'article 31 ou des redevances prévues au paragraphe 3 de l'article 32 de la directive.

21. Le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive, transposé à l'article 33-1 du décret n° 2003-194 susvisé dispose que « les redevances d'utilisation de l'infrastructure visées au paragraphe 3 peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation ». La tarification peut ainsi prendre en compte les effets de la saturation croissante de la capacité de l'infrastructure, voire de la rareté des capacités, dès lors que le gestionnaire de l'infrastructure a déclaré une section de l'infrastructure saturée, conformément aux dispositions de l'article 47 de la directive. Il convient de préciser que, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 51 de cette même directive, transposées également à l'article 33-1 du décret n° 2003-194 susvisé, « le gestionnaire de l'infrastructure renonce à percevoir une quelconque redevance au titre de l'article 31, paragraphe 4, sur l'infrastructure concernée dans les cas où : a) il ne présente pas de plan de renforcement des capacités ; ou b) il tarde à mettre en œuvre les actions définies dans le cadre du plan de renforcement des capacités ».
22. Le paragraphe 3 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 32 du décret n°2003-194 susvisé, prévoit que « [p]our des projets futurs d'investissement spécifiques ou des projets d'investissement spécifiques qui ont été achevés après 1988, le gestionnaire de l'infrastructure peut fixer ou maintenir des redevances plus élevées fondées sur le coût à long terme de tels projets, pour autant qu'il s'agisse de projets améliorant le rendement et/ou la rentabilité et qui, dans le cas contraire, ne pourraient pas ou n'auraient pas pu être mis en œuvre (...)».

2. CONTEXTE ET CONTENU DU DRR 2021

23. Le DRR 2021 a été publié le 13 décembre 2019 dans un contexte particulier. Il constitue le premier DRR portant sur une période pluriannuelle (2021-2023) et s'inscrit dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés (2.1.). Dans ce cadre, le DRR établi par SNCF Réseau présente un certain nombre d'évolutions significatives concernant la tarification par rapport aux DRR précédents (2.2.). Le DRR 2021 prévoit également différentes valeurs et principes d'indexation pour les redevances proposées pour les horaires de service suivants (2022 et 2023) (2.3.).

2.1. Le contexte nouveau du DRR 2021 et les attentes de l'Autorité

24. Comme évoqué ci-avant, le DRR 2021 publié par SNCF Réseau le 13 décembre 2019, intervient dans un contexte nouveau :
 - Il correspond au DRR de l'ouverture effective à la concurrence du marché domestique des activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées correspondant au début de l'horaire de service 2021, c'est-à-dire le 13 décembre 2020.
 - Il entame le premier cycle de tarification pluriannuelle 2021-2023 en application de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau.
 - Il est le premier DRR publié dans le contexte de l'évolution des modalités de détermination des majorations tarifaires en application des dispositions du décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997, qui apportent un certain nombre de précisions en prévoyant notamment la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure de mettre en place des modulations de la redevance de marché en fonction de la capacité d'emport des trains ou de l'horaire programmé de départ ou d'arrivée des trains.

25. Dans le cadre de son avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 :

- L'Autorité avait rappelé son constat émis dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 dans lequel elle indiquait que la « *trajectoire définie [par le contrat de performance] conduirait à ce que les péages augmentent à un rythme bien plus soutenu que l'évolution générale des prix* » et qu'une « *telle évolution est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur la demande de services de transport, tant des clients finaux que des autorités organisatrices et, partant, sur les recettes de SNCF Réseau* ». Elle recommandait par conséquent « *de retenir le principe d'un plafonnement des augmentations au niveau de l'évolution des prix à la consommation* ».
- L'Autorité avait souligné que, « *dans le cadre de ce DRR 2021, une nouvelle évolution significative des tarifs sera nécessaire, notamment s'agissant des majorations tarifaires des activités voyageurs non conventionnées, ainsi qu'une refonte de la segmentation associée* » et que « *la méthodologie [du modèle du transporteur normatif] devra nécessairement évoluer pour fournir des signaux tarifaires également adaptés à l'économie des nouveaux entrants, tant s'agissant de la segmentation tarifaire (structure des segments et niveau tarifaire par segment) que des unités de tarification mises en œuvre* ».
- L'Autorité avait mentionné, s'agissant des modalités de détermination des coûts directement imputables, que « *le modèle mis en place doit être étendu à l'ensemble des postes de coûts des installations électriques (coût d'entretien des équipements d'alimentation des lignes électriques (EAL), et coût de renouvellement de l'ensemble des installations [fixes de traction électrique]). Les améliorations pour les estimations futures du modèle de coût mentionnées précédemment devront être appliquées à ces actifs (...)* » pour lesquels SNCF Réseau retient l'hypothèse que la part du coût variable (coût évoluant avec le trafic) dans le coût complet est égale à 20 % et n'évolue pas au cours du temps.
- L'Autorité avait invité SNCF Réseau à accélérer et à amplifier les travaux techniques de caractérisation des contraintes de capacité, en ce qu'ils constituent un préalable fondamental à la mise en œuvre d'une tarification de la saturation.

26. La publication du DRR 2021 intervient également dans le contexte d'introduction par SNCF Réseau d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 de l'Autorité approuvant la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 telles que figurant à l'annexe 6.2 du document de référence du réseau publié le 7 décembre 2018 sauf pour ce qui concerne :

- la redevance de marché payée par les services conventionnés TER pour laquelle l'Autorité a émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances, hors redevance d'accès payée par l'Etat, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 % ;
- la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Ile-de-France pour lesquelles l'Autorité a émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 %.

2.2. Les redevances prévues par le DRR 2021

27. En application de la directive 2012/34/UE et des textes pris pour sa transposition en droit national, SNCF Réseau propose, dans le cadre du DRR 2021, comme dans celui des DRR précédents, une tarification comportant trois types de redevances. Cette section vise à présenter de façon successive les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable en application de l'article 31 de la directive 2012/34/UE (2.2.1.), les majorations tarifaires proposées par SNCF Réseau en application de l'article 32 de cette même directive (2.2.2.), ainsi que les autres redevances (2.2.3.).

2.2.1. Les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable

28. Les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable, en application du cadre juridique européen et français, visent spécifiquement à couvrir les coûts qui n'auraient pas existé en l'absence de circulation. Elles sont applicables à tous les types de trains et leurs montants ou leurs unités de tarification peuvent diverger selon les sections du réseau ou le type de circulations. Elles comprennent la redevance de circulation (a), la redevance de circulation électrique (b) ainsi que la redevance pour la couverture des pertes des systèmes électriques – Composante A (c).

a. La redevance de circulation

29. Le point 2.1.6. de l'annexe 6.1.1. du DRR 2021 précise que « *la redevance de circulation des trains voyageurs est directement établie sur les coûts marginaux présentés ci-dessus : coûts marginaux d'exploitation, d'entretien et de renouvellement. Depuis l'horaire de service 2019, la redevance de circulation est calculée à partir de deux inducteurs de coût, la tonne-kilomètre (85%) et le train-kilomètre (15%)* ». Cette redevance est appliquée de façon différente pour les activités de voyageurs et de fret.
30. Dans le cas des activités de voyageurs, l'entreprise ferroviaire se voit facturer l'intégralité de la redevance de circulation. Cette redevance comprend :
- un prix exprimé en euros par train.kilomètre pour tenir compte des coûts encourus par le passage des trains sans qu'un lien puisse être établi avec leur poids ;
 - un prix exprimé en euros par milliers de tonnes.kilomètres pour tenir compte de l'incidence du poids des circulations sur l'usure de l'infrastructure.
31. La tarification des activités de fret, qui repose sur différentes classes de tonnage, est exprimée en euros par train.kilomètre. Cette redevance de circulation pour les activités de fret est composite dans le sens où une partie de son montant est pris en charge par l'Etat. Ainsi, les entreprises ferroviaires s'acquittent de la redevance de circulation « nette » qui correspond au coût directement imputable déduction faite de la compensation de l'Etat. La redevance brute, qui correspond à l'ensemble du coût directement imputable, comprend la part acquittée par les entreprises ferroviaires à laquelle s'ajoute la subvention de l'Etat.
32. L'importance de la compensation de l'Etat est croissante en fonction du tonnage. Cette compensation est nulle pour la première classe de tonnage [0-350 tonnes], c'est-à-dire que les entreprises ferroviaires supportent dans ce cas l'intégralité du coût directement imputable. Cette part se réduit à 61 % du coût directement imputable pour les circulations d'un poids allant de 350 à 1 550 tonnes. Enfin, le DRR 2021 prévoit que les entreprises ferroviaires ne

s'acquittent que de 45 % du coût directement imputable pour les circulations dépassant 1 550 tonnes.

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevance de circulation	Euros par train.km / Euros par ktBC.km ²	Euros par train.km / Euros par ktBC.km	RC nette : Euros par train.km
			RC brute : Euros par train.km

b. La redevance de circulation électrique

33. Le DRR 2021 précise que la redevance de circulation électrique « est égale au coût des installations fixes de traction électrique directement imputable aux circulations. Ce coût correspond à la somme de quatre termes :

(1) le coût marginal d'entretien des caténaires ;

(2) le coût marginal d'entretien des équipements d'alimentation des lignes électrifiées (ci-après EALE) ;

(3) le coût marginal de renouvellement des caténaires ;

(4) le coût marginal de renouvellement des EALE ».

34. Cette redevance est exprimée en euros par train.kilomètre électrique et son montant est identique pour tous les types de circulations recourant à la traction électrique.

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevance de circulation électrique	Euros par train.km	Euros par train.km	Euros par train.km

c. La redevance pour la couverture des pertes des systèmes électriques

35. La redevance pour la couverture des pertes des systèmes électriques (RCTE – Composante A), « (...) est applicable aux convois à traction électrique pour leur circulation sur ces voies »³. La tarification de cette redevance n'est pas spécifiée dans le DRR 2021.

² KtBC : kilo-tonne brute complète

³ Relative à la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains

2.2.2. Les majorations qui ont vocation à contribuer, si le marché s'y prête, à la couverture des coûts fixes

36. Les majorations appliquées ne concernent que les activités de transport de voyageurs. Elles comprennent la redevance de marché (a.) et la redevance d'accès (b.).

a. La redevance de marché

37. La redevance de marché « pour laquelle SNCF Réseau a défini une liste de segments de marché et un niveau de majoration associé, est applicable aux réservations de capacités sur les voies principales du RFN ». Cette redevance de marché est exprimée en euros par sillonn.kilomètre.
38. Cette majoration s'applique aux activités de transport de voyageurs conventionnées et non conventionnées.
39. Pour les activités de transport de voyageurs non conventionnées sur ligne à grande vitesse, les tarifs sont établis selon cinq segments pour le transport domestique et huit segments pour l'international. S'y ajoute un segment pour les trains d'essai et AEF (Agence d'Essai Ferroviaire). Dans le cas des activités non conventionnées sur ligne classique, la segmentation est la même que pour les lignes à grande vitesse à l'exception de quatre segments supplémentaires : « trains non aptes à la grande vitesse de jour » ; « trains non aptes à la grande vitesse de nuit » ; « auto-train » ; « trains historiques et touristiques ».
40. Par rapport au DRR 2020, le DRR 2021 prévoit un certain nombre d'évolutions tarifaires significatives concernant la redevance de marché des activités de transport de voyageurs non conventionnées :
- a. une nouvelle segmentation domestique qui comprend désormais cinq segments tarifaires. Ces nouveaux segments correspondent principalement à un regroupement des neuf segments prévus par le DRR 2020. Toutefois, ces segments sont réorganisés en fonction de la taille du marché (population) et de la part modale (avion ou route). Par ailleurs, certaines incohérences ont été corrigées en vue d'assurer une meilleure soutenabilité. Ces cinq segments comprennent quatre segments « radiaux » correspondant aux circulations ayant pour origine ou destination une gare parisienne et un segment « Intersecteurs » correspondant aux autres circulations domestiques ;
 - b. la mise en place d'une redevance de marché nulle pour les TAGV empruntant des sections de lignes classiques qualifiées d'« aménagement du territoire » ;
 - c. un rééquilibrage tarifaire des sections de lignes à grande vitesse supposé mieux représenter la capacité contributive de chaque segment en relevant les tarifs des sections pouvant contribuer davantage à la couverture des coûts fixes et en diminuant les tarifs de certaines autres sections en vue de mieux assurer leur soutenabilité ;
 - d. l'introduction d'une modulation horaire en fonction du jour et de l'heure du départ théorique pour les lignes à grande vitesse. Les sillons dont le départ est en heures pleines (HP) ont un prix unitaire majoré (+15 %), tandis que les sillons dont le départ est en heures creuses (HC) bénéficient d'un prix unitaire minoré (-20 %) ;

- e. l'introduction d'une modulation à la capacité d'emport pour les lignes à grande vitesse. Cette modulation est théoriquement assise sur la composition du matériel roulant selon qu'il s'agit d'une unité simple (US) ou d'une unité multiple (UM). Toutefois, dans la pratique, le DRR 2021 prévoit qu'un train est considéré en UM pour un tonnage déclaré supérieur ou égal à 550 tonnes et en US pour un tonnage déclaré inférieur à 550 tonnes ;
 - f. la mise en place d'une tarification différenciée pour les nouveaux entrants. Cette tarification différenciée porte sur la redevance de marché uniquement.
41. La segmentation des activités de transport de voyageurs conventionnées comprend un segment par autorité organisatrice de transports (AOT), soit un segment pour chacune des onze régions, Ile-de-France Mobilités ainsi que l'Etat pour les Trains d'Equilibre du Territoire (TET). Le DRR 2021 prévoit les évolutions suivantes concernant la structure de la redevance de marché des activités conventionnées :
- a. l'introduction d'une modulation horaire s'appliquant les jours de semaine et reposant sur une minoration de 10 % en heure creuse de la redevance de marché et une majoration de 11 % en heure pleine pour les activités conventionnées par les AOT hors Ile-de-France Mobilités, ainsi que sur une minoration de 5 % en heure creuse et une majoration de 9 % en heure pleine pour l'activité conventionnée par Ile-de-France Mobilités ;
 - b. la mise en place d'une tarification destinée à inciter le développement de l'offre commerciale des activités de transport de voyageurs conventionnées prévoyant une réduction de 25 % de la redevance de marché au-delà d'un seuil de volume de sillons.kilomètres défini de façon spécifique à chacune des AOT.

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevance de marché	Euros par sillon.km	Euros par sillon.km	

b. La redevance d'accès

42. La redevance d'accès « est applicable aux activités conventionnées en tant que forfait pour leur accès au réseau ». Ce forfait est acquitté par Ile-de-France Mobilités pour les activités du Transilien, et par l'Etat pour les autres autorités organisatrices de transports ainsi que pour les trains d'équilibre du territoire (TET).

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevance d'accès		Forfait annuel par AOT	

2.2.3. Les autres redevances

43. Les autres redevances comprennent les redevances qui n'ont pas vocation à couvrir le coût directement imputable et qui ne sont pas des majorations au sens de l'article 32 de la directive 2012/34/UE. Dans ce cadre, le DRR 2021 prévoit deux nouvelles redevances que sont la redevance de saturation (a) et la redevance particulière LGV + Paris-Lyon incluse dans les redevances particulières (b).

a. La redevance de saturation

44. Le DRR 2021 prévoit la mise en place d'une redevance de saturation, comme évoqué au point 21 du présent avis, qui se présente sous la forme d'un barème forfaitaire par activité et par type de ligne sur la base d'un pourcentage de la redevance moyenne de marché d'un sillon, égal à 10 % pour les activités conventionnées et 15 % pour les activités non conventionnées. S'agissant de l'activité de transport de fret, la redevance de saturation a été calculée sur la base d'un taux de 5 % de la redevance de circulation.
45. A l'instar des propositions initiales de SNCF Réseau pour les horaires de services antérieurs, la redevance de saturation n'est appliquée que si des déclarations de saturation prévisible puis constatée ont été effectuées.

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevance de saturation	Forfait par circulation sur section saturée	Forfait par circulation sur section saturée	Forfait par circulation sur section saturée

b. Les redevances particulières

46. La tarification proposée par SNCF Réseau comprend différentes redevances particulières « *tenant compte de l'investissement réalisé par SNCF Réseau sur ces infrastructures ou du déficit (entretien, exploitation) lié à ces projets* », correspondant aux redevances fondées sur les coûts de long terme, évoquées au point 22 du présent avis.
47. Le DRR 2021 comprend, en particulier, la nouvelle redevance LGV + Paris-Lyon dont l'application est prévue à compter de l'horaire de service 2023. Le projet HPGVSE⁴, dit « LGV + Paris-Lyon », vise à mettre en place le système interopérable européen dénommé ERTMS et à moderniser les installations de signalisation sur la ligne LGV. Il a pour vocation de renforcer la fréquence des trains. Le montant de l'investissement global du projet HPGVSE est estimé par SNCF Réseau à 820 millions d'euros (exprimés en euros courants). Selon les informations recueillies dans le cadre de l'instruction, le financement de ce projet devrait être assuré par le budget de renouvellement prévu par SNCF Réseau, les nouvelles recettes dues aux gains de capacité, les économies faites sur le renouvellement et l'exploitation de la ligne, une subvention européenne ([100 - 150] millions d'euros) ainsi que, le cas échéant, une redevance particulière.

⁴ HPGVSE : Haute performance grande vitesse sud-est

48. Les redevances particulières établies par SNCF Réseau sont exprimées en euros par sillon.kilomètre à l'exception de la redevance particulière pour l'usage du raccordement entre Serqueux et Gisors qui est exprimé en euros par train.kilomètre.

Détail des unités de tarification	Services de transport de voyageurs non conventionnés	Services de transport de voyageurs conventionnés	Fret
Redevances particulières sauf Serqueux-Gisors	Euros par sillon.km	Euros par sillon.km	Euros par sillon.km
Redevance particulière Serqueux-Gisors	Euros par train.km	Euros par train.km	Euros par train.km

2.3. Evolution globale des redevances

49. Le DRR 2021 prévoit que les redevances facturées aux différentes activités évoluent de la façon suivante pour l'année 2021 :

Activité	Montant global des redevances relatives à l'horaire de service 2020 (en M€)	Evolution du montant global des redevances (en %)	Evolution du montant global des redevances entre l'horaire de service 2020 et 2021
Transports de voyageurs non conventionnés	[2 000 - 2 500]	+ 1,4 %	[30 - 40]
TER	[2 500 - 3 000]	+ 2,9 %	[70 - 80]
Transilien	[750 - 800]	+ 2,9 %	[20 - 30]
TET	[250 - 300]	+ 2,9 %	[5 - 10]
Fret	[100 - 150]	+ 1,75 %	[2 - 5]
Total	5 908	+ 2,34 %	138

Source : DRR 2021 (annexe 6.1.1) ; réponses de SNCF Réseau aux mesures d'instruction

50. S'agissant de la mise en œuvre de la pluri-annualité des tarifs, le DRR 2021 soumis à l'avis conforme de l'Autorité comporte une annexe tarifaire détaillant l'ensemble des tarifs pour l'année 2021 ainsi qu'une méthodologie générale concernant la détermination de leur évolution pour les années 2022 et 2023. Le document prévoit aussi un mécanisme de rattrapage « en cas d'écart constaté entre les indices prévus et les indices réels » de l'inflation estimée par la Banque de France. SNCF Réseau indique que « la moitié de cet écart sera pris en compte dans le cadre du projet tarifaire du cycle suivant », c'est-à-dire le cycle tarifaire 2024-2026.

3. ANALYSE

51. Les principes de tarification et d'évolution de la tarification des prestations minimales proposés dans le DRR 2021 peuvent être décomposés selon quatre axes d'analyse que l'Autorité présente successivement dans les sections suivantes. Ces quatre axes correspondent, en premier lieu aux méthodologies de mesure du coût directement imputable (3.1.), à la structure des majorations pour les activités de transport de voyageurs (3.2.), au niveau des tarifs découlant de l'indexation, aux évolutions des niveaux tarifaires (3.3.) et, enfin, aux dispositifs d'aide aux entreprises (3.4.).

3.1. Sur les modalités d'évaluation du coût directement imputable

52. SNCF Réseau a choisi d'utiliser une méthode économétrique pour mesurer le niveau des coûts directement imputables, comme l'y autorise le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015, pour la redevance de circulation (3.1.1.) et la redevance de circulation électrique (3.1.2.). La redevance d'infrastructure relative à la couverture des pertes des systèmes électriques est calculée à partir d'un taux global de pertes sur le réseau de 8.5 % (3.1.3.).

3.1.1. Sur la redevance de circulation : l'actualisation du modèle d'estimation du coût directement imputable

53. Dans sa proposition tarifaire des prestations minimales pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a amélioré de manière notable sa méthode d'estimation du coût directement imputable, s'agissant en particulier :
- de l'utilisation d'une spécificité reconnue par la littérature économique pour les estimations économétriques (appelée modélisation de type « Translog ») contribuant à améliorer la fiabilité des résultats proposés ;
 - de l'intégration du tonnage comme mesure du trafic et unité d'œuvre pour l'estimation des coûts des voies et des appareils de voie. L'introduction de ce paramètre se justifie par le fait que le poids des trains a un impact substantiel sur l'usure d'un certain nombre d'installations ferroviaires qu'ils empruntent. Les coûts d'entretien et de renouvellement des voies et des appareils de voie dépendent du tonnage circulé. Par conséquent, le calcul de la redevance de circulation s'effectue à l'aide de deux unités d'œuvre : le train.kilomètre et la tonne.kilomètre.
54. Cette amélioration liée à la méthode d'estimation et à l'intégration d'une unité d'œuvre supplémentaire est à l'origine d'une baisse de plus de 500 millions d'euros du coût directement imputable révisé pour 2019 pour les activités de voyageurs par rapport à l'horaire de service précédent (transférés sur la redevance de marché).
55. Si l'Autorité a mis en exergue les progrès qu'a constitués chacune des avancées mentionnées ci-avant, dans le cadre de ses avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 et n° 2019-005 du 7 février 2019, elle a dans le même temps souligné la nécessité de poursuivre les travaux d'estimation du coût directement imputable. En réponse à cela, des travaux sont toujours en cours de réalisation par les services de SNCF Réseau :
- le travail d'estimation des coûts d'entretien sera réalisé à l'aide de données de panel couvrant la période 2013-2017 (avec possibilité de collecter les données sur les années suivantes également) afin de disposer d'un échantillon plus important et de pouvoir utiliser des méthodes améliorant la fiabilité des résultats ;

- s'agissant des coûts de renouvellement, les travaux engagés consistent à réaliser des estimations à partir de données de coûts constatés associées à des segments de gestion. Jusqu'à présent, les données étaient uniquement simulées sans possibilité de rattacher les niveaux de coûts aux segments de gestion ;
 - s'agissant des actifs, SNCF Réseau envisage l'estimation des coûts d'entretien et de renouvellement pour les voies, appareils de voie et la signalisation. SNCF Réseau a également pour objectif d'estimer le coût des ouvrages d'art, des ouvrages en terre et des passages à niveau (l'hypothèse effectuée jusqu'à présent étant que les coûts de ces trois actifs sont exclusivement fixes).
56. L'Autorité note ainsi que les travaux engagés par SNCF Réseau sont en ligne avec les demandes de modification qu'elle avait formulées dans l'avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 même si certains points devront nécessairement faire l'objet d'échanges (en particulier s'agissant de la méthode économétrique). En outre, l'Autorité précise que les résultats de ces travaux n'étant pas encore disponibles, ils n'ont pu être intégrés dans le projet tarifaire proposé par SNCF Réseau pour les horaires de service 2021 à 2023. L'Autorité demande à SNCF Réseau que les résultats de ces travaux soient, au plus tard, pris en compte pour le prochain cycle tarifaire 2024-2026.

3.1.2. Sur la redevance de circulation électrique

57. Conformément à la demande de l'Autorité exprimée dans son avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 susvisé, les travaux économétriques conduits dans le cadre de la précédente révision du modèle de coûts de SNCF Réseau ont permis de déterminer précisément les coûts marginaux liés à l'entretien des caténaires à l'aide d'estimations de type Translog. Dans son avis n° 2019-005 relatif à la tarification de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020, l'Autorité soulignait la nécessité d'améliorer la méthode de détermination de la part marginale des trois autres postes de coûts pour lesquels les estimations économétriques ne sont pas réalisées.
58. Faute de données suffisamment fines, ces travaux n'ont, en revanche, pas permis à date de déterminer précisément les coûts marginaux d'entretien des équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE) et des coûts marginaux de renouvellement de l'ensemble des installations fixes de traction électrique (IFTE prenant en compte les caténaires et les EALE). SNCF Réseau propose de continuer à utiliser la même méthodologie que celle utilisée depuis l'horaire de service 2016⁵, c'est-à-dire de calculer ces coûts marginaux à partir de l'hypothèse d'une part variable du coût complet unique et fixée à 20 % pour chaque poste (part environ égale à celle pour le coût d'entretien des caténaires).
59. Les services de SNCF Réseau se sont engagés⁶ à progresser sur la détermination de l'impact sur les coûts marginaux du renouvellement de l'ensemble des installations fixes de traction électrique en vue de l'horaire de service 2024 (début du prochain cycle tarifaire 2024-2026). Concernant l'estimation du coût marginal d'entretien des EALE, si une estimation économétrique n'est pas réalisable faute de données, l'Autorité rappelle que l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 prévoit la possibilité de « *calculer les coûts directs unitaires au moyen d'une modélisation économétrique ou d'ingénierie rigoureusement étayée* ». Ainsi, la mise en place d'un modèle d'ingénierie peut être une alternative pour ce poste de coûts.

⁵ Il convient de souligner que la redevance de circulation électrique est entrée dans le périmètre des prestations minimales à partir de l'horaire de service 2016.

⁶ Cette annonce a été réalisée par SNCF Réseau en juillet 2019, dans le cadre des travaux préparatoires à l'instruction.

60. L'Autorité souligne l'importance de l'amélioration à venir, pour le prochain cycle de tarification pluriannuelle 2024-2026, de l'estimation du coût marginal des équipements électriques avec la détermination plus solide et étayée des coûts marginaux à l'aide de travaux économétriques pour trois postes de coûts sur quatre (entretien des caténaires, renouvellement des caténaires et renouvellement des EALE), l'estimation économétrique du coût marginal d'entretien des EALE ne pouvant être réalisée faute de données disponibles.

3.1.3. Sur la redevance d'infrastructure relative à la couverture des pertes des systèmes électriques (RCTE - Composante A)

61. L'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié dispose que la partie de la RCTE (redevance pour le transport et la distribution de l'énergie de traction) relevant de la couverture des pertes électriques est incluse dans les prestations minimales. Le coût de ces pertes est ainsi considéré comme un coût directement imputable aux circulations utilisant la traction électrique.
62. Depuis l'horaire de service 2016, SNCF Réseau a ainsi procédé à la distinction de la RCTE en deux composantes, l'une couvrant les charges relatives aux pertes (composante A) et l'autre les charges de transport et de distribution (composante B), en application de la version modifiée du décret du 7 mars 2003 précité.
63. SNCF Réseau applique un taux global de pertes sur le réseau de 8.5 % et un taux de conversion, en kilo Watt-heure / train-kilomètre, en fonction du type de circulation. Le prix retenu pour la RCTE-Composante A correspond à la moyenne des prix de l'électricité des différentes échéances d'achat réparties sur 12 mois, fixés par une procédure d'appels d'offres. Pour une année de livraison donnée, SNCF Réseau sélectionne son fournisseur pour la couverture en une seule fois de tous ses besoins pour une année calendaire à un coût fixe. Ce prix d'achat est celui pris en compte pour le calcul du tarif RCTE-Composante A. Enfin, SNCF Réseau procède à une régularisation annuelle selon le mécanisme de capacité relatif aux consommations électriques réelles.
64. Le DRR 2021 ne comporte pas de barème applicable à la RCTE – Composante A. SNCF Réseau précise, en effet, que les tarifs de l'horaire de service 2021 de la RCTE – Composante A seront publiés à la fin de l'année 2020, une fois les contraintes liées à la fourniture d'électricité nécessaire à la couverture des pertes, supportées par SNCF Réseau, connues.
65. En conséquence, l'Autorité se prononcera par un avis conforme distinct lorsque le barème applicable à l'horaire de service 2021 sera publié et invite le gestionnaire d'infrastructure à faire en sorte que le niveau de la redevance puisse être connu le plus en amont possible.

3.2. Sur la structure des majorations

66. Comme mentionné précédemment, SNCF Réseau propose un certain nombre d'évolutions des majorations des activités de transport de voyageurs qui sont analysées ci-après en distinguant ce qui relève des activités non conventionnées (3.2.1.) et des activités conventionnées (3.2.2.).

3.2.1. Sur les majorations appliquées aux activités non conventionnées

67. Dans son avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire service 2020, l'Autorité rappelait la nécessité de revoir les majorations du transport non conventionné de voyageurs, notamment la segmentation tarifaire, à compter de l'horaire de service 2021 qui marquera l'ouverture effective à la concurrence du marché domestique.
68. Dans cette optique, des travaux ont été menés entre les services de l'Autorité et SNCF Réseau au cours de l'année 2019. La proposition de SNCF Réseau marque globalement une avancée par rapport aux DRR précédents mais elle a vocation à être améliorée dans la perspective de la prochaine tarification pluriannuelle 2024-2026.

a. Sur la segmentation tarifaire de la redevance de marché (hors modulations)

69. Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau propose une évolution de la segmentation domestique dans le but de mieux représenter le potentiel du marché aval. La segmentation internationale n'est pas modifiée.

• Sur la segmentation domestique

70. SNCF Réseau propose, en première approche (avant introduction des modulations), une simplification de la segmentation pour l'horaire de service 2021. Les neuf segments géographiques ont été regroupés en cinq segments tarifaires sur la base de deux critères socioéconomiques appliqués sur 45 aires urbaines : (i) la taille du marché mesurée par le niveau de population ; (ii) l'intensité de la concurrence intermodale (transports aérien et routier) estimée à l'aide d'une comparaison entre les temps de trajet des différents modes de transport disponibles.
71. L'Autorité relève que l'objectif principal poursuivi par SNCF Réseau consiste à regrouper les segments présentant des similarités en termes de soutenabilité. A l'inverse, les segments « Radial axe Sud-Est / Lyon » et « Radial axe Atlantique / BPL » demeurent isolés compte tenu de leurs caractéristiques propres peu comparables aux autres segments. Pour le reste, les segments sont regroupés en fonction de caractéristiques communes. Seul le segment « Radial axe Est », qui dispose de caractéristiques proches du segment C, a été intégré pour ce cycle tarifaire 2021-2023 au segment D pour éviter une hausse de barème trop importante.

Proposition de SNCF Réseau de segmentation de la redevance de marché

Segments tarifaires	Segments géographiques associés	Taille du marché (population)	Concurrence intermodale
A	Radial axe Sud-Est / Lyon	Forte	Faible
B	Radial axe Atlantique / BPL	Moyenne	Faible
C	Radial axe Nord (hors Arras) Radial axe Sud-Est / Alpes	Moyenne	Moyenne

D	Radial axe Est Radial axe Sud-Est / Méditerranée Radial axe Atlantique / SEA	Forte	Forte
E	Radial axe Sud-Est / BFC Radial axe Arras Intersecteurs domestiques	Faible ou intersecteurs	Moyenne ou faible

72. L'Autorité accueille favorablement les premiers travaux d'analyse socioéconomique ayant permis d'aboutir à cette proposition de nouvelle segmentation. La séparation du « *Radial axe Nord* » en « *Radial axe Arras* » (rattaché à « *Radial axe Sud-Est / BFC* ») et en « *Radial axe Nord (hors Arras)* » est notamment jugée pertinente compte tenu des disparités manifestes qui existent en termes de soutenabilité.
73. Toutefois, et bien que la segmentation proposée par SNCF Réseau constitue une avancée, l'Autorité souligne que celle-ci est construite à partir des segments géographiques qui sont utilisés pour les horaires de service précédents. SNCF Réseau propose ainsi un regroupement de segments géographiques qui présente certaines limites inhérentes à la segmentation précédente qui sont dues à l'hétérogénéité des liaisons qui les composent malgré les ajustements qui ont été opérés. A l'intérieur du segment tarifaire A, par exemple, une circulation réalisant la liaison Paris – Lyon Part Dieu directe et une circulation réalisant la liaison Paris – Mâcon seront soumises à un barème identique sur ligne à grande vitesse alors que la capacité contributive de chacune des liaisons est manifestement différente, le potentiel de marché de la liaison Paris – Mâcon étant nettement inférieur.
74. L'Autorité valide cette nouvelle segmentation qui constitue une première avancée qu'il est toutefois nécessaire de poursuivre. Elle souligne la nécessité, pour le prochain cycle de tarification pluriannuelle, d'envisager une amélioration de la segmentation afin de regrouper des liaisons plus homogènes en termes de capacité contributive. En outre, la réalisation de ces travaux pourra, le cas échéant, conduire à questionner la nature de l'unité de tarification utilisée.

• Sur le cas particulier des « nouveaux sillons » empruntant plusieurs segments domestiques

75. Le DRR 2021 indique que « *si un train effectue un trajet passant par plusieurs segments de marché (par exemple : Paris-Lyon Part Dieu-Marseille ou Paris-Arras-Lille), le segment de marché retenu est celui sur lequel la distance de circulation sur LGV est la plus importante* ». Ainsi, pour une liaison Paris – Lyon Part Dieu – Marseille, le barème sur ligne à grande vitesse appliqué serait celui du segment A sur l'ensemble du parcours (donc également sur la section Lyon – Marseille).
76. L'Autorité relève que cette proposition revient à appliquer une même tarification sur un parcours composé de segments de marchés différents. Dans le cas d'une liaison Paris – Lyon Part Dieu – Marseille, les segments de marché des origines/destinations Paris – Marseille et Lyon Part Dieu – Marseille sont bien distincts de celui de Paris – Lyon Part Dieu.
77. Cette proposition va ainsi à l'encontre des principes définis à l'article 29 du décret du 7 mars 2003, qui transpose le paragraphe 5 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, selon lesquels « *les redevances d'infrastructure sont équivalentes pour une utilisation équivalente de*

l'infrastructure et [...] des services comparables fournis sur le même segment de marché sont soumis aux mêmes redevances ». En effet, pour un train effectuant, par exemple, uniquement la liaison Lyon Part Dieu – Marseille, le barème appliqué sera celui du segment E.

78. Ainsi, l'Autorité ne peut donc valider cette modalité de fixation des redevances qui méconnaît les principes de tarification qui viennent d'être rappelés. Dans le cadre tarifaire actuel, fondé sur une unité de tarification au sillon.kilomètre, il convient d'appliquer une tarification au prorata des sillons.kilomètres relatifs aux différents segments circulés.

• **Sur la segmentation internationale**

79. S'agissant de la segmentation internationale, SNCF Réseau propose une modification substantielle pour les trajets internationaux. Ainsi, le DRR 2021 prévoit que *« la tarification d'un train international, en cas d'arrêt commercial sur le réseau géré par SNCF Réseau, est présumée être la tarification de la RM LGV s'il dessert un segment A, B, C ou D (selon le segment de marché afférent) »*. Le barème sur ligne à grande vitesse appliqué sera celui du segment domestique correspondant à la desserte intermédiaire :

- Pour un train international effectuant le trajet Paris – Lyon – Chambéry – Milan, la tarification appliquée sur ligne à grande vitesse sera celle du segment domestique A ;
- Pour un train international effectuant le trajet Paris – Chambéry – Milan, la tarification appliquée sur ligne à grande vitesse sera celle du segment domestique C ;
- Pour un train international effectuant le trajet Paris – Marseille – Milan, la tarification appliquée sur ligne à grande vitesse sera celle du segment domestique D ;
- Pour un train effectuant le trajet Paris – Milan, la tarification appliquée sur ligne à grande vitesse est celle du segment international *« Radial Italie »*.

80. A l'inverse, le DRR 2021 prévoit que *« la tarification d'un train international est présumée être la RM LGV du segment international en cas d'arrêt commercial sur segment E »*.

81. Néanmoins, le projet tarifaire de SNCF Réseau précise que, si l'entreprise ferroviaire ou un autre candidat *« justifie à SNCF Réseau la part des passagers internationaux sur le train considéré »*, il pourra demander à se voir appliquer la tarification internationale en cas d'arrêt intermédiaire sur le segment A, B, C ou D. Symétriquement, s'il *« justifie à SNCF Réseau la part des passagers internationaux sur le train considéré »*, il pourra demander à se voir appliquer la tarification du segment E.

82. Dans ce cadre et en cohérence avec la position développée en ce qui concerne les segments domestiques, l'Autorité rejette cette modalité de fixation des redevances qui méconnaît les principes de tarification rappelés au point 77. Elle préconise que soit appliquée une tarification au prorata des sillons.kilomètres des segments traversés sur le réseau domestique. De plus, l'Autorité rappelle, une nouvelle fois, qu'un changement d'unité d'œuvre pour la redevance de marché (au profit d'une unité reflétant mieux la capacité contributive du marché) serait particulièrement opportun pour le prochain cycle de tarification pluriannuelle.

b. Sur les sections de segment qualifiées « aménagement du territoire »

83. L'article L. 2111-25 dispose que *« le calcul des redevances d'infrastructure mentionnées (...) tient (...) compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; (...) »*.

84. En application de ces dispositions, pour la redevance de marché sur ligne classique, le DRR 2021 prévoit l'application d'un barème nul pour l'ensemble des dessertes domestiques qualifiées d'« *aménagement du territoire* ». La détermination de ces dessertes s'effectue à l'aide de deux indicateurs : (i) l'existence d'une substitution possible par des circulations en TER ou TET supérieure à 80 % et (ii) une note calculée à l'aide de trois critères socioéconomiques comptant chacun pour un tiers : population, revenu médian et présence d'aménités touristiques. SNCF Réseau a conduit une analyse sur plus de soixante zones urbaines. La liste des dessertes TAGV éligibles à l'aménagement du territoire est détaillée en annexe 6.6. du DRR 2021.
85. Dans ce cadre, SNCF Réseau propose une baisse estimée à [30 - 40] millions d'euros (en euros 2020) de la redevance de marché sur ligne classique qui est compensée par une hausse de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse. La compensation s'opère par segment. Ainsi, la perte de redevance de marché sur ligne classique est répercutée du même montant sur la redevance de marché sur ligne à grande vitesse du segment concerné.
86. L'Autorité a instruit les évolutions proposées par SNCF Réseau dans le contexte du DRR 2021 en portant une attention particulière l'économie des nouveaux entrants sur le segment A qui, au regard de son potentiel, est le plus susceptible de voir se développer la concurrence. Au regard du fait que les reports sont propres à chaque segment (c'est-à-dire que l'effet financier de la redevance de marché nulle est reporté sur le segment correspondant), l'effet est très limité sur le segment A avec un report sur ligne à grande vitesse limité à [0 - 1] million d'euros par an. Ce faible effet est lié au caractère réduit du volume de trafic concerné par l'aménagement du territoire relativement à l'ensemble du trafic sur ce segment.
87. L'Autorité accueille favorablement cette proposition de SNCF Réseau pour les dessertes qualifiées d'« *aménagement du territoire* » dans la mesure où d'une part, l'impact de cette proposition sur le niveau des redevances de marché des segments TAGV est limité et où d'autre part, les éléments d'analyse fournis à l'appui de la détermination des dessertes d'aménagement du territoire constituent une avancée.

c. Sur les modulations tarifaires

88. SNCF Réseau propose la mise en place de deux modulations tarifaires pour la tarification de la redevance de marché du transport non conventionné. Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre des dispositions du 5° de l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 tel qu'il résulte des dispositions du décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019, qui prévoient que le montant de la redevance de marché peut être modulé en fonction de « *l'horaire programmé de départ ou d'arrivée des trains* » ou « *des caractéristiques intrinsèques des services de transport assurés, telles que la capacité d'emport des trains ou les sujétions spéciales à certaines catégories de trains* ».
89. De manière générale, l'Autorité salue la volonté de SNCF Réseau de mettre en œuvre des mécanismes tarifaires permettant de lier le niveau des redevances au dynamisme du marché aval mais souligne que le recours à ces deux modulations va à rebours de l'objectif de simplification de la tarification puisqu'il existe désormais 26 barèmes différents pour des circulations domestiques sur lignes à grande vitesse.

• Sur la modulation horaire

90. L'annexe 6.1.1. du DRR 2021 prévoit qu'« *afin de favoriser le développement de l'offre et de mieux tenir compte de l'économie des entreprises ferroviaires, le prix de la redevance de marché LGV est minorée ou majorée selon l'heure de départ théorique du train et selon les*

segments de marché concernés (segments A, B, C, D). Un sillon international tarifé selon le segment domestique aura la modulation horaire du segment domestique correspondant ».

91. Cette modulation consiste à majorer le barème en cas de circulation en « *heure de pointe* » (+15 %) et à le minorer en « *heure creuse* » (-20 %). Elle repose sur un travail préalable de détermination des horaires pouvant être qualifiés d'« *heures de pointe* », d'« *heures neutres* » ou d'« *heures creuses* », réalisé par SNCF Réseau pour les quatre segments à l'aide de la distribution horaire du nombre de circulations. Les résultats ont pu être confortés par l'analyse de la distribution du nombre de voyageurs pour l'ensemble des lignes à grande vitesse à l'aide de données collectées de « *traces GSM* » des voyageurs, commercialisées par un opérateur de téléphonie mobile.
92. L'effet de ces modulations horaires diffère selon les segments. Au global, l'effet demeure limité et s'avère positif pour les entreprises ferroviaires (- [1 - 0] million d'euros en euros 2020 soit - [1 - 0] % des recettes envisagées de la RM 2021 à iso-plan de transport). L'Autorité relève que l'introduction de la modulation horaire induit une diminution des redevances de [1 - 2] million d'euros (en euros 2020) sur le segment A qui est le plus à même de voir se développer la concurrence (soit - [1 - 0] % des recettes attendues de la RM 2021 à iso-plan de transport).
93. L'Autorité accueille favorablement la proposition de mise en place d'une modulation horaire, dans la mesure où elle permet d'introduire des éléments à la tarification dépendant des caractéristiques du marché aval selon les principes édictés par l'article 32 de la directive 2012/34/UE. De plus, la distinction des heures est fondée sur une véritable analyse statistique de distribution horaire du nombre de circulations et de voyageurs.

• Sur la modulation à l'export théorique

94. Selon l'annexe 6.1.1 du DRR 2021, « *afin de mieux appréhender le marché aval passager, une minoration de la RM LGV est appliquée pour les unités simples (US) avec un coefficient multiplicateur de 0,96 et une majoration d'un coefficient multiplicateur de 1,07 pour les unités multiples (UM). Cette modulation s'applique sur la base du tonnage déclaré du train avec la règle suivante : tout train dont le tonnage est supérieur à 550 tonnes est défini comme une unité multiple. Un train avec un tonnage déclaré de moins de 550 tonnes est considéré en unité simple. En cas de non-déclaration ou rejet de la déclaration, le tarif UM s'applique automatiquement* ».
95. L'Autorité a eu l'occasion de s'exprimer sur la mise en place de modulations à l'export théorique dans son avis n° 2019-049 du 30 juillet 2019⁷. L'Autorité ne formule pas d'observation complémentaire dans le cadre de cet avis conforme au regard du fait que cette possibilité est désormais prévue par le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié mais elle rappelle que l'application de cette modulation ne saurait conduire à ce que les principes tarifaires mentionnés à l'article 32 de la directive 2012/34/UE, et transposés à l'article 31 du décret du 7 mars 2003 modifié, soient méconnus.
96. L'Autorité s'interroge plus particulièrement sur l'amplitude des modulations proposées (-4% / +7%). En effet, SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction que celle-ci a été déterminée de manière à ce que la somme de la redevance de circulation et de la redevance de marché soit 20 % supérieure pour une circulation en unité multiple par rapport à une circulation en unité simple.

⁷ L'Autorité indique au point §27 de l'avis n° 2019-049 qu'« *un tel critère de modulation ne permet pas d'évaluer la capacité du marché aval à supporter un tel niveau de majorations tarifaires puisqu'il ne permet pas d'apprécier le surplus de recettes commerciales et a fortiori la soutenabilité des redevances par le marché aval (...) et qu'un tel dispositif obère potentiellement l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché ferroviaire domestique de voyageurs en pénalisant l'investissement probable que ces derniers réaliseraient en acquérant des trains dotés d'une capacité d'import importante* ».

97. L'Autorité relève que l'effet des modulations à l'emport théorique induit, au global, une très légère baisse des redevances pour les entreprises ferroviaires (- [1 - 0] million d'euros en euros 2020) avec un effet relativement limité sur les différents segments à l'exception du Radial Grande-Bretagne pour lequel l'effet est d'environ + 7 %. Les analyses provenant du modèle du transporteur normatif⁸ n'ont pas montré, à ce stade, que cette modulation, appréciée en fonction de la capacité d'emport théorique, est de nature à remettre en cause la pertinence pour les entreprises ferroviaires de circuler sur les différents segments. Pour le cycle tarifaire 2021-2023, l'Autorité ne s'oppose donc pas à sa mise en œuvre. En revanche, elle demande à SNCF Réseau de procéder à un retour d'expérience à l'issue de ce premier cycle tarifaire pluriannuel de manière à déterminer, en opportunité, la pertinence et l'incidence du niveau de cette modulation sur le comportement des entreprises ferroviaires.

3.2.2. Sur les majorations appliquées aux activités conventionnées

a. Sur la segmentation des majorations appliquées aux activités conventionnées

98. Les segments des majorations appliquées aux activités conventionnées (redevances de marché et redevances d'accès) sont au nombre de treize. Ils correspondent aux périmètres de compétence de chacune des treize AOT : onze régions métropolitaines, Ile-de-France Mobilités et l'Etat.
99. L'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler sur cette segmentation qui est conforme aux dispositions du droit européen et du droit national.

b. Sur la tarification selon les catégories de ligne UIC pour la redevance de marché

100. Concernant la différenciation de la tarification selon la catégorie UIC, l'Autorité salue la diminution des barèmes de la redevance de marché pour les lignes UIC 7 à 9 au regard de la contribution financière des AOT pour leur renouvellement. Il pose néanmoins la question de l'application du principe d'iso-recettes avant indexation qui conduit SNCF Réseau à définir un niveau de redevance de marché pour les lignes UIC 2 à 6 permettant une stabilité de ses recettes et donc à augmenter le niveau de la redevance de marché appliqué à ces dernières.
101. SNCF Réseau a, en effet, indiqué au cours de l'instruction que la tarification, selon la catégorisation UIC, a été construite sur un stricte principe d'iso-recettes sur la base des hypothèses de construction tarifaire pour l'année 2021. Il ressort de l'instruction que, sur la base des derniers éléments partagés avec les AOT sur les volumes possiblement réalisés en 2021 (l'étape des demandes de services s'achève le 14 avril 2020), cette modulation pourrait emporter des effets disparates selon les AOT. L'ensemble apporterait toutefois une quasi-stabilité tarifaire pour les activités conventionnées.
102. L'Autorité estime que l'absence de connaissance des coûts du réseau attribués aux services conventionnés et plus finement la part des coûts attribuables spécifiquement à ces deux catégories de lignes vient limiter la pertinence de cette proposition de différenciation de la tarification selon la catégorie UIC ; elle ne s'oppose pas toutefois à son application

⁸ Le « modèle du transporteur normatif » construit par SNCF Réseau vise à construire le compte de résultat d'un opérateur normatif proposant des services de transport de voyageurs à grande vitesse sur l'ensemble des segments (domestiques et internationaux) du réseau ferré national. Il est notamment utilisé afin d'évaluer la soutenabilité de la proposition tarifaire effectuée lors de chaque horaire de service.

c. Sur la modulation horaire de la redevance de marché

103. A l'instar de la redevance de marché des activités de transport non conventionnées, SNCF Réseau propose la mise en place d'une modulation horaire pour la redevance de marché des activités TER et Transilien. La modulation dépend du type de jour et de l'heure de départ du sillon, suivant trois groupes :
- Jour de semaine en heures creuses ;
 - Jour de semaine en heures pleines ;
 - Jour de weekend en heures normales.
104. Pour les activités de transport de voyageurs conventionnées par les AOT, hors Etat (TET) et hors Île-de-France Mobilités (Transilien), les sillons dont le départ se situe en heures pleines se voient appliquer un prix unitaire majoré (+ 11 %), tandis que les sillons dont le départ se situe en heures creuses bénéficient d'un prix unitaire minoré (- 10 %). Pour les activités de transport de voyageurs conventionnées par Ile-de-France Mobilités, les sillons dont le départ se situe en heures pleines se voient appliquer un prix unitaire majoré (+ 9 %), tandis que les sillons dont le départ se situe en heures creuses bénéficient d'un prix unitaire minoré (- 5 %).
105. Cette modulation est fondée sur une analyse de la distribution horaire du nombre de circulations pour chaque AOT. SNCF Réseau a déterminé un certain pourcentage des circulations⁹ afin de définir si une plage horaire présente un trafic élevé ou faible. Toutes les AOT ayant une répartition horaire de l'offre de transport comparable, SNCF Réseau choisit d'harmoniser le statut des tranches horaires.
106. Les éléments fournis dans le cadre de l'instruction montrent que, sur la base des hypothèses de construction tarifaire sur lesquelles a travaillé SNCF Réseau, les effets divergent selon les régions pour atteindre, au global, un effet relativement faible de + [0 - 1] million d'euros (en euros 2020) permettant de rester proche du principe d'application de l'iso-recettes. SNCF Réseau a indiqué, également au cours de l'instruction que, à la suite des derniers éléments partagés avec les AOT sur les volumes prévisionnels 2021 (l'étape des demandes aux services s'achève le 14 avril 2020), l'effet de cette modulation pourrait avoir *in fine* un effet bénéfique pour les AOT se concrétisant par une diminution de [5 - 10] millions d'euros (en euros 2020).
107. L'Autorité note que cette modulation consiste à relier la tarification au caractère plus ou moins dynamique du marché aval. Bien qu'un doute puisse exister, en opportunité, sur les modalités de mise en œuvre de cette modulation (fondée notamment sur des plages horaires identiques pour toutes les régions), sur le signal économique adressé dans le cadre de circulations correspondant à un service public et sur la pertinence de majorer les redevances des circulations en heures pleines pour ce type de service, l'Autorité ne s'oppose pas à sa mise en œuvre.

d. Sur l'incitation au développement du trafic via la redevance de marché

108. L'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié par le décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019, et entrant en vigueur à compter de l'horaire de service 2021, prévoit que le montant de la redevance de marché applicable aux services de transport de voyageurs conventionnés peut être modulé en fonction de « l'évolution du trafic par rapport à un ou plusieurs seuils définis dans le document de référence du réseau ».

⁹ Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que pour définir l'heure de pointe un taux de [5 - 10] % des trains-kilomètres a été retenu pour les activités TER et de [5 - 10] % pour le Transilien ([5 - 10] % pour l'activité TAGV) ; en revanche, SNCF Réseau a indiqué que « [...] ».

109. Sur la base de ces dispositions, SNCF Réseau propose la mise en place d'une modulation ayant pour objectif d'inciter le développement du trafic des activités de transport conventionnées. Cette modulation consiste en une réduction de 25 % du barème de la redevance de marché pour tout sillon.kilomètre réalisé au-delà d'un certain seuil d'offre. Ce seuil est estimé sur la base du trafic déterminé par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2019, cumulé des transferts TET vers TER et des projets d'évolution de l'offre.
110. SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction que, sur la base des hypothèses de construction tarifaire pour l'année 2021, cette modulation permettrait une baisse de la facture acquittée par les AOT estimée à [2 - 5] millions d'euros (en euros 2021), soit une baisse de [0 - 1] % relativement au montant estimé de redevance de marché en 2021, sur la base des mêmes hypothèses de construction tarifaire. SNCF Réseau a indiqué, également au cours de l'instruction, que, à la suite des derniers éléments partagés avec les AOT sur les volumes prévisionnels 2021 (l'étape des demandes aux services s'achève le 14 avril 2020), l'effet de cette modulation pourrait se concrétiser *in fine* par une diminution légèrement supérieure de [5 - 10] millions d'euros (en euros 2021).
111. Néanmoins, l'Autorité estime que la mise en œuvre de la modulation proposée par SNCF Réseau consistant en une remise au volume du montant des redevances de marché à partir d'un niveau de trafic défini contrevient au principe de tarification, prévu au paragraphe 5 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, qui a fait l'objet d'une transposition à l'article 29 du décret du 7 mars 2003 modifié, selon lequel « *des services comparables fournis dans le même segment de marché [sont] soumis aux mêmes redevances* ».
112. Dans ce cadre, l'Autorité ne peut que rejeter la proposition de SNCF Réseau qui méconnaît le principe tarifaire évoqué. Elle préconise, afin de permettre la poursuite de cet objectif de développement du trafic des activités de transport conventionnées, de moduler l'ensemble de la redevance de marché applicable au segment de marché dès lors que le seuil de trafic défini dans le DRR aurait été atteint.

3.3. Sur les niveaux tarifaires

113. Au-delà des effets liés aux évolutions de la structure tarifaire, les niveaux tarifaires prévus par le DRR 2021 découlent principalement de l'application de différents taux d'indexation aux tarifs des prestations minimales 2020 (pour les redevances couvrant le coût directement imputable et les majorations) (3.3.1.) et connaissent également quelques évolutions hors indexation (3.3.2.).

3.3.1. Sur l'indexation des redevances

114. Le DRR 2021 prévoit que les niveaux tarifaires des redevances évoluent sous l'effet de l'indexation de la redevance de circulation (a.), de la redevance de circulation électrique (b.), et des majorations des activités de transport de voyageurs (c.). Par ailleurs, le DRR 2021 prévoit que les tarifs du prochain cycle tarifaire puissent faire l'objet d'un rattrapage s'il existe un écart entre les indices prévisionnels et les indices constatés (d.)

a. Sur l'indexation de la redevance de circulation

• Pour les activités de transport de voyageurs

115. Concernant l'indexation du barème de la redevance de circulation pour l'année 2021, SNCF Réseau propose une évolution correspondant à l'évolution des coûts d'entretien, de renouvellement et d'exploitation tels que prévus dans le contrat pluriannuel 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. L'évolution moyenne pondérée est de + 0,76 %.
116. Pour les horaires de service 2022 et 2023, le DRR soumis à l'Autorité prévoit au point 3.3 de l'annexe 6-1-1 une « *évolution sur la base des coûts d'entretien, d'exploitation et de renouvellement. Cette indexation ainsi définie s'appliquera (...) à la RC pour les activités voyageurs* ». Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué, en réponse à une question portant sur les modalités de calcul des barèmes pour les horaires de service 2022 et 2023, qu'il « *utilise pour l'évolution de la redevance de circulation les taux prévisionnels du contrat de performance. Pour 2022 et 2023, SNCF Réseau se basera sur les taux d'évolution (intégrant la productivité) du nouveau contrat de performance* ». En l'absence de précisions sur les taux d'indexation qui figureraient dans le contrat de performance actualisé sur la période 2020- 2029, SNCF Réseau doit être regardé comme n'ayant d'autre choix que d'appliquer, pour les horaires de service 2022 et 2023, les taux d'indexation prévus au contrat de performance en vigueur qu'il a conclu avec l'Etat.
117. L'Autorité valide la proposition d'évolution de la redevance de circulation pour l'année 2021 dans la mesure où elle se base sur une estimation économétrique ayant fait l'objet d'améliorations significatives à l'occasion de l'horaire de service 2019 et qu'elle se conforme à l'évolution prévisionnelle des coûts d'utilisation prévue par le contrat pluriannuel 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau qui prévoit un principe de gains de productivité.
118. Pour ce qui est de l'indexation de la redevance de circulation pour les horaires de service 2022 et 2023, en ligne avec sa position s'agissant des horaires de service précédents, et eu égard aux mêmes éléments évoqués au point précédent à l'appui de l'indexation pour l'horaire de service 2021, l'Autorité valide également les taux d'évolution prévus par l'actuel contrat de performance pour les années 2022 et 2023.

• Pour les activités de transport de fret

119. SNCF Réseau rappelle, dans l'annexe 6-1-1 du DRR 2021 que « *dans son discours du 25 mai 2018, le Premier Ministre a affirmé le soutien de l'Etat à l'activité fret et a annoncé que l'évolution des prix payés par les entreprises sera limitée à l'évolution des prix à la consommation. En conséquence, l'évolution des péages pour les entreprises ne comportera plus l'hypothèse de rattrapage du CDI, prévue par le contrat 2017-2026 signé entre l'Etat et SNCF Réseau le 17 avril 2017* ».
120. L'évolution des tarifs de la redevance de circulation nette se limite ainsi à + 1,40 % entre 2020 et 2021 à hauteur de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) telle que prévue en juin 2019 par la Banque de France pour 2021¹⁰. Il s'agit donc d'une stabilité tarifaire en euros constants.
121. L'évolution de la redevance de circulation brute (intégrant les compensations versées par l'Etat) suit, quant à elle, l'évolution prévisionnelle des coûts prévue par le contrat de performance 2017-2026 signé entre l'Etat et SNCF Réseau. De la même manière que pour les

¹⁰ Source : « Projections Macroéconomiques » de la Banque de France – juin 2019

activités de transport de voyageurs, elle connaît une augmentation de 0,76 % entre 2020 et 2021 pour toutes les tranches de tonnage à l'exception de la plus élevée.

122. Le point 2.2 de l'annexe 6-1-1 du DRR 2021 indique en effet que « *les barèmes de la redevance brute de la dernière tranche de tonnage (tonnage brut complet supérieur ou égal à 1550 tonnes) ont été modifiés afin de maintenir le niveau de CDI de la réforme tarifaire de 2019 de SNCF Réseau, et le taux de couverture du CDI par les EF ou autres candidats (= redevance nette) de la dernière tranche de tonnage a été modifié afin de conserver le niveau de prix payés par les EF/autres candidats* ».
123. L'Autorité approuve la proposition de taux d'indexation pour la redevance de circulation nette à + 1,40 % pour l'année 2021 qui maintient un même niveau de redevance en euros constants. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point 117, l'Autorité valide l'indexation prévue pour la redevance de circulation brute à un taux de 0,76 %.
124. Dans la continuité de ses avis précédents¹¹, l'Autorité rappelle toutefois la nécessité de faire évoluer, dans les meilleurs délais, ce dispositif de tarification actuellement applicable aux services de transport ferroviaire de fret afin que les entreprises ferroviaires puissent s'acquitter de l'ensemble du coût directement imputable, charge à l'Etat, le cas échéant et dans le respect des règles relatives aux aides d'Etat, de leur verser une aide directe. A cet égard, l'Autorité reste toujours en attente de la mise en œuvre de cette évolution du dispositif tarifaire, à laquelle s'était engagée la ministre chargée des transports dans un courrier en date du 8 juin 2018 susvisé.
125. L'Autorité relève par ailleurs que l'augmentation tarifaire de la plus haute classe de tonnage de la redevance de circulation brute, qui correspond *in fine* à la prise en charge par l'Etat à compter de l'horaire de service 2021 d'écart constatés entre les hypothèses de la réforme de 2019 et la réalité des circulations, a contribué à accroître l'écart entre le montant réellement acquitté par les entreprises ferroviaires et le coût directement imputable.
126. Enfin, de la même manière que pour la redevance de circulation applicable aux services de transport de voyageurs, l'Autorité valide, pour les années 2022 et 2023, l'indexation de la redevance de circulation brute telle que figurant dans le contrat de performance actuellement en vigueur. Elle valide également l'indexation prévue de la redevance de circulation nette qui « *évoluera suivant l'indice prévisionnel IPCH publié en juin A-1* ».

b. Sur l'indexation de la redevance de circulation électrique

127. Contrairement à la redevance de circulation, le montant et le taux d'indexation de la redevance de circulation électrique sont identiques pour les activités de transport de voyageurs et de fret. L'indexation est déterminée par l'évolution prévisionnelle des coûts liés à l'utilisation des installations électriques : les caténaires et les équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE).
128. SNCF Réseau propose une évolution de + 4,63 % du barème de la redevance de circulation électrique entre 2020 et 2021 et fixe celle de 2022 et 2023 pour atteindre + 13,52%¹² sur les

¹¹ Notamment l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018, points 50 et 51 ; avis n° 2018-045 du 11 juin 2018, point 45

¹² Cette évolution provient essentiellement d'une hausse des dépenses de renouvellement des installations électriques (caténaires et EALE) prévue par le contrat de performance, passant de [250 - 300] millions d'euros pour 2020 à [250 - 300] millions d'euros pour 2021. Il est prévu que le coût total (entretien et renouvellement) des installations électriques augmente de + [10 - 20] % entre 2020 et 2021 puis reste stable jusqu'en 2023. Néanmoins, SNCF Réseau propose une indexation alternative en étalant cette augmentation sur les trois années de ce cycle de tarification pluriannuelle telle que le taux d'indexation soit égal à +4,63% pour 2021 et - d'après la réponse de SNCF Réseau à la mesure d'instruction n° 2 - à + [2 - 5] % pour 2022 et + [2 - 5] % pour 2023.

trois années du cycle de tarification pluriannuelle 2021-2023. Selon les éléments apportés par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction, cette évolution provient essentiellement d'une hausse des dépenses de renouvellement des installations électriques (caténaires et EALE) prévue par le contrat de performance, évoluant de 259 millions d'euros pour 2020 à 291 millions d'euros pour 2021. L'application aux tarifs du taux d'indexation prédéfini pour chaque horaire de service de ce cycle de tarification pluriannuelle correspond au choix de SNCF Réseau de répartir cette charge sur les trois années du cycle tarifaire.

129. Ce taux d'indexation repose toutefois sur une hypothèse de stabilité, posée par SNCF Réseau, de la part variable des coûts des installations électriques. De plus, si la part variable des coûts d'entretien des caténaires a été obtenue à l'aide d'estimations économétriques sur la base de données 2013, les parts variables du coût d'entretien des EALE et des coûts de renouvellement de l'ensemble des installations électriques ne le sont pas. SNCF Réseau formule donc une hypothèse établissant les parts variables des coûts d'entretien des EALE et des coûts de renouvellement de l'ensemble des installations électriques à 20 %.
130. L'Autorité considère que l'hypothèse de stabilité de la part variable des coûts liés aux installations électriques présente l'inconvénient d'aligner mécaniquement l'évolution des coûts variables (dépendant du trafic) sur celle des coûts complets. Or, il n'y a aucune évidence à cela puisque le coût marginal correspond au coût lié au passage d'un train supplémentaire, et demeure ainsi une variable indépendante du coût complet qui n'a pas vocation à évoluer de façon proportionnelle à ce dernier. De plus, il paraît manifeste que les investissements qui sont à l'origine de la hausse du coût complet des installations électriques constituent en grande partie des charges fixes qui ont vocation, en vertu de l'article 32 de la directive, à être recouvrées via la redevance de marché.
131. Toutefois, compte tenu de l'engagement de SNCF Réseau de déterminer économétriquement la part marginale du coût de renouvellement des caténaires et des EALE, la solution transitoire d'indexation de la redevance de circulation électrique mise en place par SNCF Réseau est acceptable pour le cycle de tarification pluriannuelle 2021-2023. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a précisé que la révision du coût directement imputable interviendra dès le prochain cycle tarifaire.
132. Ainsi, et au regard du caractère justifié des investissements réalisés, l'Autorité ne s'oppose pas à l'indexation proposée pour la redevance de circulation électrique, d'autant que SNCF Réseau propose d'étaler l'évolution de l'indexation liée à ces investissements entre 2020 et 2021 sur toute la durée du cycle tarifaire 2021-2023. L'Autorité souligne néanmoins que la redevance de circulation électrique devra être estimée de façon économétrique dans sa globalité au plus tard pour le prochain cycle tarifaire (2024-2026) pour que le taux d'indexation soit calculé à partir de l'évolution du coût marginal de l'ensemble des équipements électriques.

c. Sur l'indexation globale des redevances des activités de transport de voyageurs

133. L'indexation « *globale* » correspond à l'évolution pondérée de la redevance de circulation, de la redevance de circulation électrique et de la redevance de marché pour les activités conventionnées et non conventionnées de voyageurs. La redevance d'accès pour les activités de voyageurs conventionnées étant fixée de façon séparée au même niveau que l'indexation globale, elle ne rentre pas dans le mécanisme de pondération.
134. Parmi les redevances entrant dans le calcul de l'indexation « *globale* », la redevance de circulation et la redevance de circulation électrique sont fixées tel que cela a été mentionné précédemment. Ainsi, SNCF Réseau utilise l'indexation de la redevance de marché comme une variable d'ajustement pour atteindre un niveau-cible d'évolution globale des redevances. De

cette manière, la recherche d'une indexation « globale » donnée conduira à faire évoluer en proportion la redevance de marché et sera sans impact sur la redevance de circulation et la redevance de circulation électrique.

135. Le mécanisme d'ajustement diffère pour les activités conventionnées et non conventionnées. Dans le cas des activités conventionnées, c'est la redevance de marché sur lignes classiques qui évolue afin d'aboutir au niveau d'indexation recherché, alors que c'est la redevance de marché des lignes à grande vitesse uniquement qui constitue la variable d'ajustement dans le cadre du transport de voyageurs non conventionné (la redevance de marché des lignes classiques évolue dans ce cas au niveau d'indexation recherché).

• **Pour les activités non conventionnées**

136. S'agissant des activités non conventionnées, au même titre que pour les horaires de service précédents, SNCF Réseau propose d'appliquer une indexation globale des redevances égale à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) entre 2020 et 2021, soit + 1,40 %. L'indexation correspond ainsi à une stabilité tarifaire en euros constants et traduit l'application d'un principe d'iso-recettes. SNCF Réseau propose en outre d'indexer la redevance de marché sur ligne classique au même taux.
137. Ainsi, compte tenu des évolutions proposées des autres redevances mentionnées précédemment, l'indexation de chaque barème de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse conduit à une évolution de la redevance de marché de + 1,50 % pour l'année 2021 et pour l'ensemble des segments.
138. Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs non conventionnés, l'Autorité a instruit le DRR 2021 en vérifiant notamment la soutenabilité des évolutions tarifaires pour de potentiels nouveaux entrants sur les marchés des services de transport non conventionnés de voyageurs. En particulier, aux fins d'apprécier la soutenabilité des redevances de marché associées aux segments de marché des trains aptes à la grande vitesse (nationaux et internationaux), l'Autorité a notamment évalué les évolutions apportées par SNCF Réseau au regard du « *modèle du transporteur normatif* » dont les principes de construction sont décrits en annexe 6.1.1. du DRR 2021. Pour tenir compte de l'économie particulière des nouveaux entrants, les services de SNCF Réseau ont ainsi présenté aux services de l'Autorité un « *modèle normatif d'un nouvel entrant* » ayant pour objet d'apprécier la soutenabilité de la tarification proposée pour de nouveaux opérateurs.
139. Au vu des éléments qui précèdent, l'Autorité valide la proposition d'indexation de la redevance de marché pour les activités non conventionnées, pour l'horaire de service 2021, en ce qu'elle est soutenable pour le marché. Toutefois, si l'Autorité relève que la méthode d'indexation des redevances des services non conventionnés basée sur le mécanisme d'ajustement de la redevance de marché est identique à celle des horaires de service précédents, elle rappelle comme énoncé dans l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019, qu'une évolution de la détermination de la redevance de marché est nécessaire afin qu'elle puisse refléter plus significativement le potentiel du marché aval. L'Autorité souligne en outre qu'il apparaît indispensable que les coûts fixes du réseau soient rapidement déterminés avec précision pour évaluer la pertinence du principe d'évolution des redevances au niveau de l'inflation et s'assurer que le niveau global des redevances perçues n'excède pas les coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure en application de l'article 31 du décret n° 2003-194 susvisé.
140. Pour les années 2022 et 2023, le DRR 2021 prévoit que « *les péages des activités non-conventionnées évolueront à hauteur de l'inflation (indice prévisionnel IPCH, publié par la Banque de France en juin A-1 pour l'HDS A)* ». L'Autorité valide ce principe d'indexation à

hauteur de l'inflation, dans l'attente d'une évolution globale de la détermination de la redevance de marché pour le prochain cycle de tarification pluriannuelle 2024-2026.

• **Pour les activités conventionnées**

141. S'agissant de l'évolution des redevances d'utilisation de l'infrastructure applicables aux activités conventionnées, l'annexe 6.1.1. du DRR 2021 relative aux principes de fixation des prestations minimales maintient la trajectoire d'indexation fixée par le contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026. Le gestionnaire d'infrastructure propose ainsi d'appliquer une indexation pour l'ensemble des péages acquittés par les autorités organisatrices de transport, de +2,9% entre 2020 et 2021, de +3,2% entre 2021 et 2022 et de +3,4% entre 2022 et 2023. SNCF Réseau indique, dans cette même annexe, avoir vérifié la soutenabilité de ces péages conformément à l'article L. 2111-25 du code des transports.
142. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'elle s'est déjà prononcée sur la trajectoire chiffrée d'évolution des redevances des services de voyageurs fixée par le contrat de performance pour la période 2017-2026 dans le cadre de son avis n° 2017-036 susvisé. Elle a conclu à l'absence de méthodologie pertinente pour déterminer les évolutions annuelles des péages applicables au transport de voyageurs, en raison des fortes incertitudes qui pèsent sur l'évolution du contexte économique, du caractère irréaliste de la trajectoire financière retenue et de l'absence de démonstration, en méconnaissance des textes européens et nationaux applicables, de la soutenabilité des péages pour le marché et les autorités organisatrices de transport. L'absence d'actualisation du contrat de performance pour la période 2020-2029 ne permet pas, à ce jour, de lever ces réserves et de disposer d'une trajectoire d'évolution des redevances fondée sur une démonstration de leur soutenabilité pour les parties concernées.
143. Le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports, tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée, dispose que « *[p]our les services de transport ferroviaire faisant l'objet d'un contrat de service public, la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires. Ces modalités consistent à s'assurer que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable et que l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient.* » Il ressort de ces dispositions que les modalités d'évaluation par le gestionnaire d'infrastructure de la soutenabilité des redevances applicables aux services conventionnés reposent sur deux critères cumulatifs dont il appartient à l'Autorité de contrôler le respect dans le cadre de l'avis conforme qu'elle rend en application de l'article L. 2133-5 du code des transports.
144. S'agissant du premier critère, relatif à l'absence de dépassement de la part de coût complet de gestion du réseau imputable à chaque service conventionné, SNCF Réseau a fourni aux services de l'Autorité, dans le cadre de l'instruction du projet de tarification pluriannuelle, le résultat de calculs montrant pour les horaires de service 2021 à 2023 le taux de couverture des coûts pour chaque région¹³. Afin de répartir les coûts fixes relatifs aux parties du réseau utilisées par plusieurs services de transport ferroviaire (qu'ils fassent ou non l'objet d'un contrat de service public), SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, avoir appliqué la méthode suivante : « *en premier lieu, [s'applique] le coût variable de chaque activité en fonction*

¹³ Pour l'horaire de service 2021, le taux de couverture des coûts des activités conventionnées est de l'ordre de [80 - 90] % pour la quasi-totalité des régions, à l'exception des régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est ; pour l'horaire de service 2022, le taux de couverture des coûts est en moyenne de [80 - 90] % avec quelques disparités ; il en est de même pour l'horaire de service 2023 avec un taux moyen de couverture des coûts qui est de [80 - 90] %.

de son coût directement imputable [et] en second lieu, [sont partagés] les coûts restants (coûts fixes) par les activités au prorata de chaque activité sur le réseau partagé (part de trafic en train-km sur les lignes UIC 2 à 6) [des trafics]. »

145. L'Autorité considère que ces éléments ne constituent pas une démonstration robuste de l'absence de couverture des coûts complets de chaque réseau régional par les redevances acquittées par les autorités organisatrices de transport. La règle d'allocation des coûts communs utilisée par SNCF Réseau est faiblement documentée et justifiée. Si le fait que l'allocation des coûts variables est réalisée en fonction du coût directement imputable ne soulève pas de difficulté, l'allocation des coûts fixes au prorata des circulations pose en revanche une réelle difficulté méthodologique. En effet, les différents types de circulation présentent des besoins spécifiques en matière d'aménagement de l'infrastructure et ont ainsi une influence sur les coûts qui ne dépend pas nécessairement de l'intensité de leurs circulations. SNCF Réseau a reconnu sur ce point, dans le cadre de l'instruction, que la méthode a été retenue « *par souci de simplicité et de lisibilité* » et que d'autres approches, aujourd'hui étudiées à un stade seulement exploratoire par les services du gestionnaire d'infrastructure, de telle sorte que ce dernier n'est pas encore en mesure de produire des résultats probants sur leur base, apparaissent davantage en phase avec les besoins de la régulation des industries de réseau.
146. Compte tenu de l'insuffisance des éléments fournis, l'Autorité ne peut que recommander au gestionnaire d'infrastructure de conduire dans les meilleurs délais les travaux relatifs à l'appréciation des coûts fixes du réseau et à leur allocation par activités tant pour refondre les majorations tarifaires appliquées aux AOT que pour établir leur niveau pertinent.
147. S'agissant du second critère, relatif au respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient, SNCF Réseau a indiqué, dans le cadre de l'instruction, avoir mesuré l'impact de l'indexation des redevances sur le budget de fonctionnement des autorités organisatrices de transport.
148. L'Autorité considère, à l'instar de SNCF Réseau, que compte tenu de la spécificité des services conventionnés, pour lesquels les clauses financières des contrats de service public prévoient le versement par les autorités organisatrices de transports de compensations financières aux entreprises ferroviaires à hauteur des redevances que ces dernières acquittent, l'appréciation de la soutenabilité à l'aune du respect de l'équilibre économique de ces entreprises implique que le gestionnaire d'infrastructure apprécie la capacité des autorités organisatrices à verser les compensations prévues, sans que cela impacte l'offre régionale de services de transport ferroviaire¹⁴.
149. A cet égard, SNCF Réseau a indiqué, dans le cadre de l'instruction, que l'augmentation des péages proposée pour les activités conventionnées « *représente entre [0 - 1] % et [0 - 1] % [des dépenses de fonctionnement des régions]* » et à ce titre constituerait un « *impact mineur* ». L'Autorité considère que cette analyse fait fi du contexte dans lequel s'inscrit cette hausse et des conséquences potentielles qu'elle implique pour les autorités organisatrices de transports. En effet, en application de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, « *l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (...) correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017* ». Il en résulte que les régions verront le montant de leurs dépenses de fonctionnement baisser en 2021 en euros constants puisque le taux de croissance autorisé de leurs dépenses

¹⁴ Régions de France a notamment indiqué, dans le cadre de la consultation publique, que « *d'un point de vue général, le principe même des redevances de marché n'est pas soutenable dans le cadre de la limitation par l'Etat des dépenses de fonctionnement des régions à 1,2 %* ».

sera inférieur à l'inflation (prévue par la Banque de France à 1,4 % pour l'année 2021). Les régions seraient donc contraintes à effectuer des arbitrages et à renoncer à certaines dépenses. La proposition tarifaire de SNCF Réseau accentuerait les contraintes qui pèsent sur le budget des régions puisque les dépenses liées au transport ferroviaire¹⁵ augmenteraient à un rythme supérieur à l'inflation et très supérieur, pour les années 2021 et 2022, à l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. Cette situation impliquerait mécaniquement des difficultés financières supplémentaires pour les autorités organisatrices de transports dans un contexte budgétaire déjà extrêmement contraint et pourrait les conduire à réduire leur offre de services ferroviaires.

150. Dans ce contexte, il est indispensable que SNCF Réseau se dote d'un modèle économique lui permettant de démontrer la soutenabilité des majorations tarifaires pour les autorités organisatrices de transports. La spécificité des services de transport conventionnés ne saurait en aucun cas conduire à présumer le caractère soutenable des majorations, sauf à déroger aux règles tarifaires fixées par la directive et le droit national. Ce constat s'impose d'autant plus que les autorités organisatrices de transports ne participent pas et ne sont pas signataires du contrat de performance.
151. Cette démonstration devrait, *a minima*, reposer sur une analyse financière prospective d'impact de l'évolution tarifaire proposée sur les budgets de chaque autorité organisatrice de transports. Cette analyse devrait porter au minimum sur le cycle tarifaire considéré. Elle permettrait d'apprécier, sur la base d'hypothèses d'évolutions réalistes des différents postes budgétaires, l'impact de l'évolution de la tarification proposée sur la soutenabilité financière pour les autorités organisatrices de transports, au regard notamment de la comparaison des résultats obtenus avec :
 - a. les évolutions passées des différents postes budgétaires (au minimum les six années¹⁶ précédant le cycle tarifaire considéré) ;
 - b. les évolutions passées des différents ratios financiers obligatoires¹⁷ tels que définis à l'article R. 4313-1 du code général des collectivités territoriales (au minimum les six années précédant le cycle tarifaire considéré) ;
 - c. pour chaque AOT, les taux d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement et de leur besoin de financement, déterminés selon les modalités prévues aux articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022.
152. La mise en place d'un processus d'évaluation de la soutenabilité financière des redevances pour les autorités organisatrices de transport pourrait, par ailleurs, utilement s'inspirer des travaux relatifs à la gestion financière des collectivités locales¹⁸.
153. Il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de démonstration suffisante de la part de SNCF Réseau, d'une part, que le montant des redevances à la charge des services conventionnés n'excède pas la part de coût complet imputable à chaque réseau régional et, d'autre part, que l'indexation des redevances proposée est soutenable pour les autorités organisatrices de transport, hors Etat, qui, par les compensations qu'elles versent, visent à garantir le respect de l'équilibre économique des entreprises ferroviaires, l'Autorité n'est pas en mesure de rendre un avis favorable sur les évolutions des redevances de marché acquittées par les Régions et

¹⁵ Les dépenses liées au transport ferroviaire des régions représentent en moyenne 14% de leur budget en tenant compte à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et 16% en tenant compte des seules dépenses de fonctionnement.

¹⁶ Les balances comptables des collectivités locales étant disponibles en libre accès en juin N+1 pour l'année N, la proposition de six années permet de disposer des données budgétaires réelles sur quatre années.

¹⁷ Les ratios financiers obligatoires sont au nombre de 11 : les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) en euros par habitant, le produit des impositions directes en euros par habitant, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) en euros par habitant, les dépenses d'équipement brut en euros par habitant, l'encours de dette en euros par habitant, la DGF en euros par habitant, les dépenses de personnel rapportées aux DRF, la pression fiscale globale, les (DRF + remboursement de dette en capital) rapportées aux RRF, les dépenses d'équipement brut rapportées aux recettes RRF, l'encours de la dette rapportées aux RRF.

¹⁸ cf Klopfer et al. (2018) : « [l]a gestion financière des collectivités locales », Le Moniteur.

Ile-de-France Mobilités ainsi que de la redevance d'accès acquittée par Ile-de-France Mobilités.

154. Par voie de conséquence et eu égard aux nouvelles dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports qui créent un mécanisme de re-saisine de l'Autorité en cas d'avis défavorable et permettent ainsi d'éviter toute situation de « vide juridique » trois mois avant le début de l'horaire de service, l'Autorité émet un avis défavorable sur ces mêmes redevances telles que figurant à l'annexe 6.2.1. du DRR 2021.
155. En revanche, s'agissant des redevances acquittées par l'Etat, soit la redevance de marché des TET dont il est autorité organisatrice et les redevances d'accès hormis celle acquittée par Ile-de-France Mobilités, il apparaît que leur trajectoire d'évolution tarifaire est celle fixée par le contrat pluriannuel de performance 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau et validée par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 6 novembre 2019 sans remarque particulière du commissaire du Gouvernement, comme précisé dans le courrier de la directrice des infrastructures de transport du 7 janvier 2020 susvisé. Dans ces conditions, l'Autorité prend acte de l'évolution de ces redevances pour le cycle tarifaire 2021-2023, soit respectivement +2,9 %, +3,2 % et +3.4 %.

d. Sur le rattrapage des écarts entre les indices réels et prévisionnels dans le prochain cycle tarifaire

156. La section 3.3. de l'annexe 6-1-1 du DRR 2021 prévoit « *qu'en cas d'écart constaté entre les indices prévus et les indices réels, la moitié de cet écart (en plus ou en moins) sera pris en compte dans le cadre du projet tarifaire du cycle suivant, 2024-2026 (qui sera élaboré au cours de l'année 2022)* ».
157. L'Autorité comprend que SNCF Réseau propose ainsi d'introduire un dispositif de régularisation des écarts constatés entre les indices prévus et les indices réels d'IPCH, pouvant être soit à la faveur des entreprises ferroviaires dès lors que l'IPCH aurait été surévalué, soit au bénéfice de SNCF Réseau lui-même dès lors que l'IPCH aurait été sous-évalué.
158. Compte tenu des principes tarifaires applicables, la régularisation ainsi établie porterait nécessairement sur les majorations tarifaires pour le prochain cycle tarifaire. A cet égard, l'Autorité souligne qu'un rattrapage tarifaire ayant pour conséquence de majorer le niveau des redevances pourrait avoir pour effet de rendre certaines majorations tarifaires non soutenables alors qu'elles l'auraient été sans ce rattrapage.
159. Dans ce cadre, l'Autorité considère que l'application de ce mécanisme de régularisation dont les effets se produiront dans le prochain cycle tarifaire 2024-2026 sera conditionné au respect du principe de soutenabilité des redevances tel que prévu par l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 31 du décret n° 2003-194 susvisé.

3.3.2. Sur l'évolution du niveau des redevances hors indexation

160. Le DRR 2021 prévoit un certain nombre d'évolutions tarifaires indépendantes de l'indexation retenue pour les différentes redevances. Il s'agit de la prise en compte des quais dans les prestations minimales (a.), de la correction d'écarts au regard des prévisions de la réforme tarifaire de l'horaire de service 2019 (b.), d'un rééquilibrage des majorations tarifaires du transport non conventionné de voyageurs (c.) et, enfin, de l'introduction d'une redevance de saturation (d.).

a. Sur la prise en compte de l'arrêt de la CJUE (aff. C.210/18)

161. En vertu de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (aff. C.210/18) du 10 juillet 2019 ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Schienen-Control Kommission (commission de contrôle ferroviaire, Autriche), « les « quais à voyageurs », visés à l'annexe I de [la directive 2012/34/UE], sont un élément de l'infrastructure ferroviaire dont l'utilisation relève de l'ensemble des prestations minimales ».
162. Or, les quais relevaient jusqu'à présent de la tarification des installations de service. Pour tenir compte de l'arrêt de la Cour, la tarification des quais, retirée des installations de service, a donc été intégrée dans le DRR 2021 à la tarification des prestations minimales via la redevance de marché.
163. SNCF Réseau a retenu une définition du quai qui se limite à la bande réservée à la descente et à la montée des voyageurs. Pour 2021, le montant relevant des quais à voyageurs, qui est intégré dans les prestations minimales, s'élève à 19 millions d'euros (exprimés en euros 2020). SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction que ce montant correspond aux postes de charges directement concernés par cette bande réservée ou à une partie proratisée pour les postes pouvant relever de l'ensemble du quai.
164. L'insertion des quais dans la tarification des prestations minimales a été effectuée selon un principe d'« iso-dépense » pour les acteurs dans le sens où ce transfert est neutre pour eux. Le surcroît de tarification via les prestations minimales pour les utilisateurs correspond à la baisse de tarification via la suppression des quais dans les installations de service. Il existe une exception à ce principe car la redevance de marché des activités non conventionnées sur lignes classiques n'a pas connu d'évolution au regard de la faiblesse des montants en jeu qui aurait amené une évolution des tarifs au-delà de deux décimales et donc imperceptible dans la structure tarifaire du DRR 2021.
165. La prise en compte de l'arrêt de la CJUE n'a pas non plus amené d'évolution du coût directement imputable dans la proposition de SNCF Réseau. En effet, le considérant n°8 du règlement d'exécution (UE) 2015/909 susvisé indique que « le gestionnaire de l'infrastructure ne devrait être autorisé à intégrer dans le calcul de ses coûts directs que les coûts pour lesquels il peut démontrer objectivement et rigoureusement qu'ils résultent directement de l'exploitation du service ferroviaire ». Il apparaît manifeste que les coûts associés aux quais n'évoluent pas ou de façon extrêmement faible en fonction du nombre de circulations ferroviaires dans le sens où elles ne provoquent pas ou peu d'usure de cette infrastructure.
166. L'Autorité approuve cette évolution, construite sur les montants de la redevance quai aux conditions économiques de l'année 2020, et considère que la soutenabilité des majorations n'est pas impactée au regard du fait que le transfert correspond aux montants qui auraient été payés par les acteurs via la facturation des installations de service.

b. Sur les écarts constatés par SNCF Réseau au regard des prévisions pour l'horaire de service 2019

167. La réforme tarifaire mise en place à l'occasion de l'horaire de service 2019 a impliqué des changements substantiels en matière de tarification du coût directement imputable en introduisant notamment une nouvelle unité de facturation qui est la tonne.kilomètre. Ces évolutions ont impliqué une adaptation de la part des entreprises ferroviaires pour notamment déclarer le tonnage afférent à leurs circulations. Le gestionnaire d'infrastructure a été amené

à modéliser des projections de trafic et de tonnage pour calibrer sa tarification dans une optique de recherche d'iso-recettes.

168. Les projections de recettes, pour les éléments du coût directement imputable reposant sur la tonne.kilomètre, ont été estimées sur la base des tonnages anticipés. Les résultats de ces travaux d'estimation comportent un biais conséquent vis-à-vis des circulations réelles dont l'effet s'est révélé défavorable pour SNCF Réseau à hauteur de [5 - 10] millions d'euros (en euros 2020) pour les activités de transport de voyageurs non conventionnées (activités TAGV sur les LGV SEA et BPL). En revanche, pour les activités de transport de voyageurs conventionnées, la prise en compte des circulations réelles a révélé un écart favorable pour SNCF Réseau à hauteur de [2 - 5] millions d'euros (en euros 2020) pour les lignes Transilien. Cet écart a conduit SNCF Réseau à corriger à la baisse le barème de la redevance de marché de l'activité Transilien.
169. Les tarifs de la redevance de marché du DRR 2021 tiennent compte des écarts constatés en vue de rétablir une trajectoire d'iso-recettes à compter de l'horaire de service 2021 par rapport à l'horaire de service 2018. En revanche, les pertes de recettes liées à l'écart entre les projections et le tonnage réalisé sont définitivement perdues pour SNCF Réseau pour les années 2019 et 2020.
170. Dans ce contexte, l'Autorité ne s'oppose pas à ce rebasage tarifaire qui permet de rétablir la trajectoire prévue pour l'HDS 2018 dans le cadre de la réforme mise en œuvre à l'occasion de l'HDS 2019.

c. Sur le rééquilibrage tarifaire de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse

• Pour les segments domestiques

171. SNCF Réseau propose une mise à jour du niveau des barèmes de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse pour les segments domestiques visant à mieux refléter la capacité contributive de chaque segment tarifaire. Les barèmes ont été ainsi augmentés pour les segments jugés particulièrement rentables (par exemple, pour les anciens segments géographiques « Radial axe Sud-Est / Lyon », « Radial axe Est » ou « Radial axe Atlantique / BPL »). A l'inverse, ils ont été diminués pour ceux ayant une capacité contributive plus faible (par exemple, « Radial axe Sud-Est / BFC »). Ainsi, pour le segment tarifaire A correspondant à l'ancien segment géographique « radial axe Sud-Est / Lyon », SNCF Réseau propose une augmentation du barème moyen de +9% hors indexation.
172. Il convient de rappeler que l'article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié par le décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019 prévoit que, « s'agissant des services de transport de voyageurs librement organisés, la tarification est soutenable pour un segment de marché donné si elle permet à une entreprise efficacement gérée d'exploiter l'ensemble des services de ce segment de marché en dégageant un bénéfice raisonnable ».
173. Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services non conventionnés de transport de voyageurs, l'Autorité a notamment examiné la soutenabilité pour de nouveaux entrants des propositions tarifaires de SNCF Réseau. L'Autorité a regardé avec une attention particulière le segment A qui est le plus susceptible d'accueillir de nouveaux entrants au regard du potentiel qu'il recouvre.
174. L'Autorité ne s'oppose pas à la proposition de SNCF Réseau de hausse du barème moyen de la redevance de marché sur lignes à grande vitesse pour le segment tarifaire A (ancien segment géographique « Radial axe Sud-Est / Lyon »). En effet, il résulte de l'examen à la fois

du modèle du transporteur normatif historiquement utilisé par SNCF Réseau que du modèle développé spécifiquement pour retranscrire l'économie de nouveaux entrants potentiels que ce niveau de redevance est soutenable. Les hypothèses ainsi que les calculs ayant fait l'objet d'une instruction de la part de l'Autorité, cette dernière estime que SNCF Réseau a apporté la preuve de la soutenabilité de la mise à jour du niveau des barèmes pour le segment A¹⁹.

175. L'Autorité ne s'oppose pas à la hausse tarifaire proposée pour le segment tarifaire B pour des raisons identiques : aucun élément ne permet de conclure que cette hausse n'est pas soutenable.
176. Concernant le segment tarifaire C, l'Autorité valide la proposition de SNCF Réseau dans la mesure où elle traduit une baisse du barème moyen de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse améliorant les résultats financiers des entreprises ferroviaires sur ce segment.
177. Concernant le segment tarifaire D, la hausse de barème de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse pour l'ancien segment « *Radial axe Est* » apparaît justifiée afin de mieux tenir compte de la capacité contributive de ce segment. Les travaux réalisés par les services de l'Autorité ont pu montrer que cette hausse de barème est soutenable aussi bien pour l'économie de l'opérateur historique que celle d'un nouvel entrant. Ce segment sera ainsi à même de contribuer davantage à la couverture des coûts fixes de SNCF Réseau. En contrepartie, la proposition de SNCF Réseau implique une baisse du barème moyen pour l'ancien segment « *Radial axe Atlantique / SEA* ». Enfin, l'évolution du barème moyen pour l'ancien segment « *Radial axe Sud-Est / Méditerranée* » est très modérée et n'appelle pas de commentaires particuliers pour l'Autorité.
178. Concernant le segment tarifaire E, la proposition tarifaire engendre une baisse du barème moyen de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse de l'ancien segment « *Radial axe Sud-Est / BFC* » et du segment « *Radial axe Arras* » isolé de l'ancien segment « *Radial axe Nord* ». En contrepartie, elle engendre une hausse du barème moyen sur ligne à grande vitesse de l'ancien segment « *Intersecteurs domestiques* ». Néanmoins, celle-ci est plus que compensée par la baisse de redevance de marché sur ligne classique engendrée par la proposition de mise en place d'un barème nul pour les sections qualifiées « *aménagement du territoire* ».
179. Par conséquent, l'Autorité ne s'oppose pas à cette proposition globale de SNCF Réseau de rééquilibrage tarifaire pour les segments domestiques.

• Pour les segments internationaux

180. Concernant les barèmes de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse des segments internationaux, SNCF Réseau propose, par souci de cohérence, d'aligner le barème moyen de « *Radial Italie* » et de « *Radial Suisse* » sur celui de l'ancien segment domestique « *Radial axe Sud-Est / Alpes* » appartenant maintenant au segment domestique C ainsi que le barème de « *Intersecteurs internationaux – type 1* » sur celui de « *Intersecteurs domestiques* » appartenant maintenant au segment domestique E.
181. Les segments internationaux subissant les plus fortes augmentations (à trafic constant et hors indexation et modulations) de barème moyen de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse sont « *Radial Luxembourg & Allemagne par axe Est* » (environ +40%), et les deux segments intersecteurs internationaux (environ +4% pour chacun).

¹⁹ La démonstration de cette soutenabilité a notamment pu être établie à l'aide du « modèle d'entrée » construit par les services de SNCF Réseau.

182. Dans le cadre de la redéfinition des tarifs de la redevance de marché, SNCF Réseau a procédé à une augmentation des tarifs de l'ancien segment « *Radial axe Est* » (inclus dans le segment D pour le cycle pluriannuel 2021-2023). SNCF Réseau propose également une augmentation des tarifs de la redevance de marché pour le segment Radial Luxembourg & Allemagne par axe Est pour éviter un effet d'aubaine qui aurait été rendu possible par le fait que la première gare allemande après Strasbourg est située dans sa périphérie. Ainsi, un opérateur ferroviaire aurait pu réaliser une liaison à vocation domestique en reliant Paris à la gare de Kehl en Allemagne mais qui aurait *in fine* concerné le marché domestique des voyageurs entre Paris et Strasbourg.
183. L'Autorité estime que l'évolution du barème sur ligne à grande vitesse du segment « *Radial Luxembourg & Allemagne par axe Est* » est cohérente compte-tenu de la hausse tarifaire portant sur l'ancien segment domestique « *Radial axe Est* » : les barèmes étaient sous-évalués vis-à-vis de la capacité contributive de ces segments.
184. Concernant les segments « *Radial Italie* », « *Radial Suisse* », « *Radial Espagne* » et « *Radial Belgique, Pays-Bas & Allemagne par axe Nord* », les évolutions des barèmes moyens de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse sont modérées et n'appellent pas à de commentaires de la part de l'Autorité.
185. L'Autorité ne s'oppose pas à la proposition globale de rééquilibrage tarifaire des segments internationaux dans la mesure où SNCF Réseau a fait la démonstration qu'elle est soutenable pour chaque segment.

d. Sur la redevance de saturation

186. Le premier alinéa de l'article 33 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé, transposant le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE prévoit que « *[I]es redevances d'infrastructure (...) peuvent inclure, au titre de la rareté des capacités, une redevance perçue durant les périodes de saturation constatées ou prévisibles sur les sections de l'infrastructure déclarées saturées en application de l'article 26* ».
187. L'Autorité a demandé de manière constante, depuis 2015, à SNCF Réseau la mise en place d'un traitement tarifaire de la saturation compte tenu de l'enjeu que représente l'allocation des capacités disponibles sur le réseau ferré national. Elle a enjoint à SNCF Réseau, dans le cadre de son avis n° 2019-005 du 7 février 2019, de rendre pleinement opérationnelle la redevance de saturation à l'occasion de l'horaire de service 2021 au cours duquel débutera l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Le montant des recettes attendu, bien que n'ayant pu faire l'objet d'un chiffrage précis, est *a priori* faible au regard du niveau global des redevances des prestations minimales.
188. Dans ce contexte, l'Autorité relève avec satisfaction que le DRR 2021 prévoit bien la mise en place d'une redevance de saturation. Cette dernière se présente sous forme d'un barème fixe par activité et par type de ligne sur la base d'un pourcentage (égal à 10 % pour les activités conventionnées et 15 % pour les activités non conventionnées) de la redevance de marché d'un sillon. S'agissant de l'activité de transport de marchandises, la redevance de saturation a été calculée sur la base d'un taux (5 %) de la redevance de circulation.
189. A l'instar des propositions initiales de redevance de saturation établies par SNCF Réseau dans le cadre des DRR antérieurs, la redevance de saturation n'est appliquée que si une déclaration de saturation prévisible a été effectuée en amont de la déclaration de saturation constatée. Celle-ci s'ajoute aux autres redevances d'utilisation de l'infrastructure et s'applique aux sillons théoriques traversant la section déclarée saturée aux heures de saturation.

190. En premier lieu, l'Autorité comprend, qu'en l'absence d'une part d'antériorité concernant la tarification de la saturation et d'autre part de certitude sur les possibles conflits de sillons dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, SNCF Réseau détermine les barèmes figurant dans le projet de tarification sur la base d'hypothèses pour lesquelles elle ne dispose pas d'historique et s'inscrit ainsi dans une démarche de tâtonnement.
191. En second lieu, l'Autorité relève, à l'appui des précisions apportées par SNCF Réseau au cours de l'instruction, que « *le niveau de la redevance [de saturation] a été déterminé en fonction de la disposition à payer de chaque activité et de son caractère significatif* » puisqu'elle est établie sur un pourcentage de la redevance de marché, à l'exception de celle applicable au fret, lequel ne s'acquiesce pas de majorations tarifaires. Toutefois, l'Autorité considère que les modalités de calcul de la redevance de saturation ne sont pas conformes avec les dispositions du paragraphe 6 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, transposées au second alinéa de l'article 30 du décret n° 2003-194 susvisé, qui prévoient que « *l'importance relative des redevances d'utilisation de l'infrastructure [dont fait partie la redevance de saturation] est en rapport avec les coûts imputables aux différents services* ». Ainsi, la redevance de saturation devrait être établie non pas sur la base de la capacité à payer de chaque activité, mais sur les coûts imputables à chacune d'elle. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau n'a pas fourni d'éléments justificatifs permettant de démontrer l'existence d'un lien suffisant entre le niveau de la redevance de saturation tel que fixé pour chaque activité et les coûts qui leur sont imputables évoquant seulement un rapport « *de type général* » avec les coûts complets du service.
192. En conséquence, l'Autorité rejette la proposition tarifaire de SNCF Réseau. Elle invite cette dernière à poursuivre les travaux de caractérisation du signal prix mis en place afin de mieux définir les hypothèses de base et de se conformer aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, transposé au second alinéa de l'article 30 du décret n° 2003- 194 susvisé.

3.4. Sur les dispositifs d'aide aux entreprises ferroviaires

193. Le DRR 2021 prévoit deux dispositifs d'aide aux entreprises ferroviaires que sont la tarification différenciée (3.4.1) et l'aide au développement des trafics (3.4.2).

3.4.1. Sur la tarification différenciée

194. SNCF Réseau propose, dans le projet de tarification pour les horaires de service 2021 à 2023, la mise en place d'une tarification différenciée pour un nouvel entrant, opérant dans le cadre des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés et portant sur la tarification de la redevance de marché. Selon SNCF Réseau, afin de bénéficier de ce tarif, le candidat ou toute entreprise ferroviaire devra remplir un ensemble de critères d'éligibilité fixés par SNCF Réseau. Ces critères visent notamment la date d'entrée sur le marché, les entités détenant le capital de l'entreprise et la nature préexistante du service réalisé. Le candidat ou l'entreprise ferroviaire devra déposer une demande auprès de SNCF Réseau comprenant plusieurs éléments requis afin de permettre à SNCF Réseau d'analyser les perspectives de l'entreprise selon le modèle normatif du nouvel entrant. Le candidat éligible pourra bénéficier du dispositif de tarification différenciée pour une période de temps transitoire, équivalente à deux horaires de service, prolongés au maximum d'une année soumise à réexamen du dossier de l'entreprise. Le processus de négociation sera conduit sous l'égide de l'Autorité.

195. Le paragraphe 6 de l'article 56 de la directive 2012/34/UE susvisée prévoit que « *[l']organisme de contrôle veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre IV, section 2, et non discriminatoires. Les négociations entre les candidats et un gestionnaire de l'infrastructure concernant le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure ne sont autorisées que si elles ont lieu sous l'égide de l'organisme de contrôle. L'organisme de contrôle intervient immédiatement si les négociations sont susceptibles de contrevenir aux dispositions du présent chapitre* ».
196. Cette possibilité de négociation du niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure a été transposée en droit national par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, créant l'autorité de régulation sectorielle. Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 2133-2 du code des transports qui prévoit que « *[l']Autorité de régulation des transports est informée par tout gestionnaire d'infrastructure de son intention de négocier des redevances d'infrastructure avec un candidat. Les tarifs négociés sont transmis à l'autorité, qui peut s'y opposer s'ils méconnaissent les dispositions du premier alinéa de l'article L. 2131-3 et celles de l'article L. 2131-4. L'absence d'opposition dans un délai de deux mois à compter de la réception des tarifs négociés vaut accord* ».
197. Ainsi, le droit européen et national instaure un mécanisme permettant au gestionnaire de l'infrastructure de fixer le niveau des redevances à l'issue de négociations entre le gestionnaire d'infrastructure et un candidat. Toutefois, ces négociations sont encadrées par le contrôle exercé par le régulateur, lequel doit s'assurer du respect des règles de tarification applicables. Dès lors, les tarifs négociés ne s'inscrivent pas dans un cadre dérogatoire aux principes tarifaires.
198. Le droit national précise le cadre dans lequel doit s'inscrire la procédure négociée en prévoyant trois séries de limites mentionnées aux articles L. 2131-3²⁰ et L. 2131-4²¹ du code des transports. L'Autorité peut s'opposer aux tarifs négociés qui lui sont soumis dans le cas où :
- a. Les conditions d'accès au réseau ferroviaire entravent le développement de la concurrence ;
 - b. L'accès au réseau et aux installations de service n'est pas accordé de manière équitable et non discriminatoire ;
 - c. Les dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires en matière d'accès au réseau et aux différentes prestations associées ne sont pas cohérentes avec leurs contraintes économiques, financières, juridiques et techniques, y compris la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure.

²⁰ Le 1^{er} alinéa de l'article L. 2131-3 du code des transports prévoit que : « *L'Autorité de régulation des transports veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence.* »

²¹ L'article L. 2131-4 du code des transports dispose que : « *L'Autorité de régulation des transports veille à ce que l'accès au réseau et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire. [...] Elle s'assure que le document de référence du réseau mentionné à l'article L. 2122-5 [...] ne contient pas de dispositions discriminatoires et n'octroie pas aux gestionnaires d'infrastructure [...] des pouvoirs discrétionnaires pouvant être utilisés à des fins de discrimination à l'égard des candidats.*

Elle s'assure également de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure, les exploitants d'installations de service et les entreprises ferroviaires en matière d'accès au réseau et aux différentes prestations associées, avec leurs contraintes économiques, financières, juridiques et techniques. A ce titre, l'Autorité de régulation des transports prend en considération, dans ses analyses, les enjeux et les contraintes du système de transport ferroviaire national, notamment la trajectoire financière du gestionnaire du réseau ferré national mentionnée au 3° de l'article L. 2111-10. »

199. L'Autorité dispose, dans ce cadre, d'une marge d'appréciation importante en ce qu'elle tient compte d'un vaste faisceau d'éléments pour appuyer sa décision d'approuver ou non les tarifs négociés qui lui seront soumis. Par ailleurs, l'Autorité considère, sauf à priver d'effet utile les dispositions précitées prévoyant la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure de négocier le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure, que le principe de non-discrimination fixé au paragraphe 5 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE²², doit être interprété de manière extensive comme impliquant non seulement de ne pas appliquer des règles différentes à des situations comparables mais également de ne pas appliquer la même règle à des situations différentes.
200. Dès lors, l'Autorité prend acte de la mise en œuvre du dispositif de tarification négociée pour le cycle tarifaire 2021-2023 en ce qu'il est prévu par les textes européens et nationaux et donne en particulier, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs dès l'horaire de service 2021, des leviers supplémentaires au gestionnaire d'infrastructure pour poursuivre l'objectif visé par le droit de l'Union et le droit national d'une utilisation effective et optimale de l'infrastructure. Le dispositif tel que proposé par SNCF Réseau appelle cependant les remarques suivantes.
201. La première d'entre elles est qu'une telle tarification négociée ne doit pas se substituer à l'élaboration d'une tarification conforme aux règles européennes et nationales, reflétant le coût directement imputable et comprenant des majorations tarifaires dès lors qu'elles sont soutenables pour les opérateurs. L'Autorité note dans le DRR 2021 que la négociation entre SNCF Réseau et l'entreprise ferroviaire ne pourra impacter que le niveau de la redevance de marché, en conformité avec le principe fixé au deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE selon lequel tout opérateur doit au moins pouvoir s'acquitter du coût directement imputable pour accéder au réseau. Il appartiendra à l'Autorité d'apprécier dans le cadre de la décision qu'elle rendra sur les tarifs qui lui seront soumis si l'écart entre le niveau de redevances établi pour le segment de marché et celui établi dans le cadre de la négociation est dûment justifié par une différence objective de situation entre opérateurs.
202. La deuxième remarque porte sur les critères retenus par SNCF Réseau pour être éligible au dispositif de la tarification différenciée qui *de facto* conduisent à réduire le champ d'application du dispositif. L'Autorité considère à cet égard que de tels critères ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 56 de la directive 2012/34/UE et de l'article L. 2133-2 du code des transports, qui ne prévoient pas de limiter le bénéfice des tarifs négociés à certains candidats. Il importe eu égard au principe d'équité qu'il soit démontré de manière objective les différences de situation entre entreprises, qui justifient d'une non-soutenabilité temporaire des majorations tarifaires applicables au segment de marché dont elles relèvent. L'appréciation de ce principe d'équité et la démonstration de son bien-fondé, sur la base de données et d'éléments clairement déterminés, comme proposé par SNCF Réseau dans le point 6.3.2. du DRR²³, sont les seuls éléments permettant au gestionnaire d'infrastructure de s'écarter d'une application trop stricte du principe de non-discrimination. Au vu de ces éléments, l'instauration de tels critères d'éligibilité contrevient au principe de non-discrimination. Le processus de tarification négociée doit rester ouvert à l'ensemble des entreprises ferroviaires sans toutefois conduire à imposer au gestionnaire d'infrastructure de négocier les tarifs avec tous les opérateurs. Si la négociation ne doit effectivement être menée qu'avec un certain nombre d'entreprises, la restriction de leur nombre sera objectivement

²² Le paragraphe 5 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE prévoit que « les redevances moyenne et marginale d'un gestionnaire de l'infrastructure donné soient comparables pour une utilisation équivalente de son infrastructure et que des services comparables fournis dans le même segment de marché soient soumis aux mêmes redevances. »

²³ SNCF Réseau demande au point 6.3.2. que lui soient adressés les éléments minimum requis suivants : projet d'offres d'origine-destination, volume de trains-km, taux de remplissage, chiffres d'affaires prévu, niveau et nature de charges, niveau de résultat prévisionnel en pluriannuel sur 5 ans.

justifiée par la situation dans laquelle se trouvent ces dernières, et non décidée sur la base de critères *ex ante*.

203. La troisième remarque porte sur les modalités d'établissement de la tarification négociée, et plus précisément sur le rôle qu'est amené à jouer le régulateur dans ce cadre. A cet égard, l'Autorité constate que le projet de DRR établi par SNCF Réseau reprend la terminologie consacrée par le paragraphe 6 de l'article 56 de la directive 2012/34/UE selon laquelle les négociations seront conduites « *sous l'égide de l'ART* ». Elle considère en effet qu'aux fins de s'assurer du respect des principes d'équité et de non-discrimination et de se donner les moyens d'intervenir dans le processus, comme le prévoit la dernière phrase du paragraphe 6 de l'article 56 précité, en cas de non-respect notamment des principes susmentionnés, il importe que l'Autorité ne soit pas seulement informée de l'intention de SNCF Réseau de négocier le niveau des redevances avec un candidat et par la suite saisie d'un projet de tarification négociée, mais bien qu'elle soit régulièrement tenue informée de l'évolution de ces négociations. Ce rôle central de l'Autorité est consubstantiel au dispositif et s'inscrit en conformité avec la marge d'appréciation importante, énoncée au point 199, qui lui est attribuée pour contrôler les tarifs.
204. Au vu des éléments évoqués ci-avant, l'Autorité valide la mise en œuvre dès l'horaire de service 2021 de la tarification négociée sous réserve de la suppression des critères d'éligibilité.

3.4.2. Sur l'aide au développement des trafics

205. L'article 33 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 33 du décret du 7 mars 2003 modifié, prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de réduction des redevances perçues auprès d'une entreprise ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure afin d'encourager le développement de nouveaux services ferroviaires ou l'exploitation de lignes considérablement sous-utilisées.
206. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau proposait un dispositif d'aide au développement comportant deux types d'aide :
- Une aide de type 1 pour une entreprise ferroviaire proposant une nouvelle origine-destination (mise en place depuis 2014) ;
 - Une aide de type 2 pour une entreprise ferroviaire proposant un nouveau service (mise en place depuis 2019).
207. L'Autorité avait accueilli favorablement cette proposition dans son avis n° 2019-005, tout en demandant certaines précisions, notamment sur les critères de définition d'un nouveau service.
208. Dans sa proposition de tarification 2021-2023, SNCF Réseau propose de modifier le dispositif en regroupant les deux types d'aide en un seul.
209. Le candidat doit faire une demande à SNCF Réseau avant la date limite de commande pour la phase de construction de l'horaire de service 2021. SNCF Réseau rend sa décision avant la publication de l'horaire de service 2021.
210. Concernant le montant de l'aide, SNCF Réseau propose la mise en place d'une minoration de 10 % de la redevance de marché sur ligne à grande vitesse et d'une minoration de 20 % de la redevance de marché sur ligne classique, toutes deux applicables sur une durée de deux années. Ces minorations prennent la forme d'un « avoir » sur les redevances.

211. Dans son projet de DRR, SNCF Réseau définit les critères pour bénéficier de cette aide, notamment ceux définissant « un nouveau service »²⁴. Ce dispositif ne pourra être cumulé avec la tarification différenciée.
212. L'Autorité accueille favorablement les modifications du dispositif d'aide au développement proposé par SNCF Réseau dans son DRR pour les horaires de service 2021 à 2023.

3.5. Sur les redevances particulières

213. Selon l'article 32, paragraphe 3, de la directive 2012/34/UE, les redevances particulières permettent de contribuer à la couverture des coûts à long terme de projets d'investissements spécifiques qui améliorent le rendement ou la rentabilité et qui ne pourraient pas être mis en œuvre sans l'établissement de ces redevances. Ces dispositions ont été transposées dans le droit français à l'article 32 du décret n° 2003-194 susvisé. SNCF Réseau indique dans le DRR qu'il s'agit de redevances additionnelles acquittées en contrepartie de l'usage des infrastructures listées afin de tenir compte de l'investissement réalisé.
214. SNCF Réseau propose, dans le cadre du DRR 2021, une nouvelle redevance particulière relative au projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (3.5.1) ainsi que plusieurs autres redevances particulières qui ont déjà fait l'objet d'un avis de l'Autorité (3.5.2).

3.5.1. Sur la redevance particulière relative au projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (HPGVSE)

215. SNCF Réseau propose la fixation d'une redevance particulière de 0,36 euro (en euros 2021) par sillon.kilomètre à partir de l'horaire de service 2023 pour tous les trains circulant sur l'axe Sud- Est afin de couvrir le besoin de financement résiduel qu'elle estime à 194 millions d'euros (en euros courants). SNCF Réseau considère que cette redevance particulière est nécessaire compte tenu du fait que les autres sources de financement ne seraient pas suffisantes pour financer la réalisation du projet.
216. Sur la base des éléments fournis par SNCF Réseau, il a été constaté que la valorisation de cette redevance repose sur un bilan financier établi sur une période de 25 ans avec des hypothèses de taux d'actualisation de 8 %. Ce taux correspond à celui qui a été retenu dans le cadre de l'avis du Commissariat général à l'investissement du 19 décembre 2017. Ceci traduit une minoration du taux de 10 % initialement envisagé par SNCF Réseau. L'Autorité relève que la baisse du taux d'actualisation a pour conséquence de diminuer le montant de la redevance particulière qui aurait été supérieure à 0,36 euro par sillon.kilomètre si le taux d'actualisation de 10 % avait été conservé.
217. Les hypothèses de trafic supplémentaire retenues par SNCF Réseau correspondent à un aller- retour par jour de 2025 à 2029 (première phase du projet), puis de trois allers-retours par jour à compter de 2030. L'Autorité relève que ces hypothèses paraissent fondées en l'état actuel des circulations sur la ligne à grande vitesse considérée. Toutefois, le développement de la concurrence et le potentiel accroissement des besoins de mobilité est susceptible de générer une demande de sillons plus importante à l'avenir.

²⁴ Un nouveau service correspond à une évolution à la hausse de la politique de desserte se matérialisant soit par un allongement de la longueur d'un sillon déjà existant, soit par la création d'un service sur ligne classique parallèlement à un service LGV existant, soit par la création d'une nouvelle O/D (sous réserve que cela ne corresponde pas à un raccourcissement d'une O/D déjà existante ni à la modification de dessertes).

218. Dans ce cadre, l'Autorité ne s'oppose pas à la mise en place de la redevance particulière HPGVSE telle que proposée par SNCF Réseau, pour l'horaire de service 2023 (dernière année du cycle tarifaire 2021-2023). En revanche, elle souligne la nécessité de reconsidérer le montant de cette redevance particulière à l'occasion de chaque cycle tarifaire pour, le cas échéant, apporter une révision au regard du dynamisme des circulations et des recettes supplémentaires qui en résulteraient.

3.5.2. Sur les autres redevances particulières

219. Le DRR 2021 comprend sept autres redevances particulières qui ont été validées dans le cadre des avis précédents de l'Autorité. Sans changement, l'Autorité n'a pas de remarques particulières sur ces redevances ainsi que sur leur évolution, qui seront indexées au niveau de l'inflation prévisionnelle IPCH de la Banque de France publié en juin A-1.
220. L'Autorité souligne enfin qu'elle devra être saisie dans l'hypothèse où SNCF Réseau envisagerait la mise en œuvre d'une nouvelle redevance particulière au cours du cycle de tarification 2021-2023.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023 telles que figurant à l'annexe 6.2. (pour l'horaire de service 2021) et telles que résultant de l'application des principes décrits dans l'annexe 6.1.1. (pour les horaires de service 2022 et 2023) du document de référence du réseau publié le 13 décembre 2019 sauf pour ce qui concerne :

- la redevance de marché payée par les services conventionnés TER pour laquelle l'Autorité émet un avis défavorable ;
- la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Ile-de-France pour lesquelles l'Autorité émet un avis défavorable ;
- la redevance de saturation pour laquelle l'Autorité émet un avis défavorable.

L'Autorité émet un avis favorable sur les modalités de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021, 2022 et 2023 assorti des réserves suivantes :

- suppression des critères d'éligibilité prévus dans la section 6.3.2. du DRR 2021 s'agissant de la tarification différenciée ;
- mise en œuvre de la segmentation domestique et internationale s'agissant des activités non conventionnées dans les conditions prévues aux points 78 et 82 du présent avis ;
- mise en œuvre de la modulation liée à l'incitation au développement du trafic des activités de transport conventionnées dans les conditions prévues au point 112.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 février 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Cécile George et Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman