



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Tarification et financement du réseau ferré national

FÉVRIER 2024

Vincent **LIDSKY**
Valentine **VERZAT**
Basile **PFEIFFER**
Valentin **MELOT**

Alain **SAUVANT**
Olivier **MILAN**
Clémentine **PESRET**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° 2023-M-088-06

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 015252-01

RAPPORT

TARIFICATION ET FINANCEMENT DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

Établi par

VALENTINE VERZAT
Inspectrice des finances

BASILE PFEIFFER
Inspecteur des finances

VALENTIN MELOT
Inspecteur des finances adjoint

Sous la supervision de
VINCENT LIDSKY
Inspecteur général
des finances

ALAIN SAUVANT
Inspecteur général de l'environnement
et du développement durable

OLIVIER MILAN
Inspecteur général de l'environnement
et du développement durable

CLÉMENTINE PESRET
Inspectrice générale de l'environnement
et du développement durable

- FÉVRIER 2024 -

ANNEXE V

Services conventionnés de transport de voyageurs

SOMMAIRE

1. LA PART DES REGIONS DANS L'UTILISATION ET LE FINANCEMENT DU RESEAU EST PREPONDERANTE	1
1.1. Les services conventionnés représentent la majorité du trafic sur le réseau ferroviaire et des redevances d'infrastructure.....	1
1.2. Outre les redevances d'infrastructure, les régions subventionnent l'infrastructure à hauteur de 700 M€ par an en moyenne.....	3
1.3. Le volume des redevances perçues au titre des services conventionnés par chaque autorité organisatrice est plafonné selon des modalités qui devraient être rendues plus transparentes	5
2. LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES DE TRANSPORTS CONVENTIONNES DEVRAIENT DAVANTAGE ETRE FONDES SUR LEUR INTERET SOCIOECONOMIQUE	6
2.1. Les AO sous-exploitent le réseau ferroviaire mais ont majoritairement des objectifs ambitieux de développement de l'offre.....	6
2.2. Le développement du trafic appelle, à court, moyen et long terme, des investissements sur le réseau.....	9
2.3. À court terme, les principales limites identifiées au développement de l'offre sont liées à la tarification du réseau et à des causes hors réseau	10
2.3.1. <i>La disponibilité du matériel roulant et des conducteurs constitue un obstacle à court terme.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Les développements d'offre dépendent de la capacité financière des régions</i>	<i>11</i>
2.3.3. <i>Les signaux prix reçus avant 2023 par les régions et l'État au titre des services conventionnés régionaux étaient incohérents et désincitatifs au développement du trafic.....</i>	<i>12</i>
2.4. Les politiques de développement de l'offre devraient procéder davantage d'études socio-économiques	14
3. LA REFORME DE LA TARIFICATION VERS UN MODELE BINOMIAL REPRESENTE UN PROGRES SUBSTANTIEL DANS SON PRINCIPE, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST INCOMPLETE.....	15
3.1. La tarification binomiale doit en principe envoyer aux régions un signal-prix permettant une meilleure allocation de leurs moyens.....	15
3.1.1. <i>La réforme du financement des LDFT puis la forfaitisation de la redevance de marché à compter de 2024 ont vocation à adresser aux régions un signal-prix cohérent quant à l'étendue du réseau qu'elles utilisent</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>En dépit des recours formés par neuf autorités organisatrices, la tarification binomiale est majoritairement approuvée dans son principe</i>	<i>17</i>
3.2. Le forfait de redevance de marché n'a pas été établi sur des bases suffisamment claires pour que la forfaitisation ait les effets recherchés	18
3.2.1. <i>Les signaux envoyés aux régions par la réforme tarifaire de 2024 ont manqué de clarté.....</i>	<i>18</i>
3.2.2. <i>Un rebasage de la redevance de marché sur le fondement des prévisions de trafic au-delà de 2026 doit être exclu</i>	<i>20</i>

Annexe V

3.3. La part fixe doit être justifiée au premier euro et calculée selon le dimensionnement du réseau répondant aux besoins des autorités organisatrices ...21	
3.3.1. <i>La part fixe doit être calculée en fonction de l'inventaire de l'infrastructure mise à disposition et d'un prix unitaire.....</i>	21
3.3.2. <i>Le prix de référence de chaque segment de ligne peut dans un premier temps être calculé comme la somme des charges d'investissement et de financement associées, plus un tarif kilométrique.....</i>	22
3.3.3. <i>Le prix de référence devrait être pondéré en fonction de l'existence d'autres trafics et de leur caractère dimensionnant pour le réseau</i>	25
3.3.4. <i>La tarification proposée est applicable telle quelle aux SERM</i>	27
3.3.5. <i>Exemple d'application de la méthode proposée.....</i>	28
4. DAVANTAGE DE LISIBILITE DOIT ETRE DONNEE A L'ÉTAT ET AUX REGIONS SUR L'EVOLUTION DE LEURS CONTRIBUTIONS RESPECTIVES AU RESEAU	29
4.1. La répartition des redevances d'infrastructure entre l'État et les régions doit être rendue plus objective et être dissociée du dialogue financier avec SNCF Réseau ...29	
4.1.1. <i>Le calcul de la part fixe à la charge de chaque région repose sur une sédimentation d'ajustements depuis 2010 et est devenu illisible.....</i>	29
4.1.2. <i>La répartition de la part fixe entre l'État et les régions ne devrait pas relever de SNCF Réseau ni de l'ART.....</i>	31
4.1.3. <i>Au sein de la part forfaitaire, la proportion des contributions respectives de l'État et des régions devrait être fixée.....</i>	32
4.2. Une fraction de la RA-État pourrait être conditionnée à l'atteinte par les régions d'objectifs de développement de trafic.....	34
4.3. Une contractualisation facultative entre SNCF Réseau, l'État et les régions pourrait permettre de préciser les besoins dimensionnants et la capacité à payer de ces dernières	36
5. L'IMPUTATION DES REDEVANCES ACQUITTEES PAR LES REGIONS EN SECTION D'INVESTISSEMENT (« CAPEXISATION ») N'EST PAS POSSIBLE	38
5.1. Si elles doivent financer le réseau ferroviaire, les régions préféreraient recourir à des subventions plutôt qu'à des redevances.....	38
5.2. À défaut, certaines régions ont expérimenté une inscription des subventions qu'elles acquittent en section d'investissement, ce qui n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre des normes comptables	39
5.2.1. <i>La comptabilisation d'une partie des redevances en section d'investissement est insincère et doit être abandonnée</i>	40
5.2.2. <i>Le financement direct d'investissements de régénération par les régions en échange d'une baisse de redevances serait requalifié en prêt ou avance et ne permettrait pas de diminuer les dépenses de fonctionnement.....</i>	42
5.3. Le recours à des subventions constituerait une transformation du modèle économique du réseau ferré national.....	43
SYNTHESE DES PROPOSITIONS	44
PROPOSITIONS D'EVOLUTION DU DECRET DU 5 MAI 1997	45

1. La part des régions dans l'utilisation et le financement du réseau est prépondérante

1.1. Les services conventionnés représentent la majorité du trafic sur le réseau ferroviaire et des redevances d'infrastructure

Les services de transport conventionnés sont les circulations pour lesquelles l'entreprise ferroviaire passe un contrat avec une personne publique, dite autorité organisatrice de la mobilité (AOM ou AO), qui assure en contrepartie son équilibre économique. Cet équilibre peut être assuré notamment par une protection contre la concurrence ou par le versement de subventions d'équilibre.

En France, trois types de transport conventionnés coexistent :

- ◆ les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, antérieurement appelés *transports express régionaux* (TER)¹, qui sont assurés par onze régions (toutes les régions métropolitaines hors Île-de-France et Corse), autorités organisatrices de la mobilité régionale (AOMR). Ils permettent la desserte d'environ 25 000 km de lignes ;
- ◆ les services ferroviaires assurés en Île-de-France, opérés sous la marque Transilien² pour le compte de l'établissement public Île-de-France Mobilités (IdFM), autorité organisatrice unique de la mobilité en Île-de-France. Le réseau francilien inclut l'ensemble des circulations empruntant le réseau ferré national, c'est-à-dire les lignes du réseau express régional (RER) C à E, une partie des lignes de RER A et B (dont l'exploitation est partagée avec la RATP), les lignes de train H à U et les lignes de tram-train T4, T11, T12 et T13³. Le réseau dessert environ 1 800 km de lignes ;
- ◆ les services de transport ferroviaire d'intérêt national, également appelés trains d'équilibre du territoire (TET), de jour ou de nuit, exploités sous la marque SNCF Intercités, dont l'État est autorité organisatrice depuis 2010. La mission autorité organisatrice des TET (MAOT) est un service de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère chargé des transports. Ces trains desservaient environ 4 200 km de lignes sur le réseau classique en 2022.

Ces transports conventionnés permettent d'assurer trois finalités :

- ◆ la desserte périurbaine des grandes agglomérations ;
- ◆ le transport entre villes moyennes et grandes sur de plus longues distances, qui n'est pas ou trop peu couvert par les services librement organisés ;
- ◆ la desserte fine de zones moins denses du territoire.

Les TER peuvent avoir les trois vocations selon les lignes, tandis que les trains Transilien et TET ont une vocation plus spécialisée. Pour les TER, SNCF Voyageurs utilise dans certaines régions une classification entre trains « Citi », « Krono » et « Proxi » correspondant aux trois finalités.

¹ La marque TER est propriété de SNCF Voyageurs et désignait plus largement le réseau de transports conventionnés par les AOMR, qui peut inclure des trajets en autocars. La plupart des régions ont désormais adopté de nouvelles marques commerciales (*Nomad, Fluo, Lio, Zou, Rémi*, etc.).

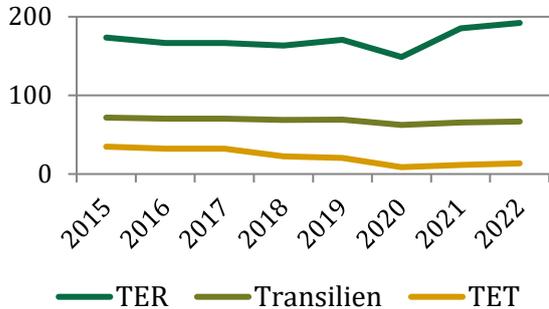
² La marque Transilien est propriété de SNCF Voyageurs. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, l'appellation Transilien a vocation à ne plus désigner que l'un des exploitants en concurrence pour le marché, et non plus le réseau de transports conventionnés d'Île-de-France dans son ensemble.

³ Exploitées pour les trois dernières par des filiales communes de SNCF Voyageurs et Keolis.

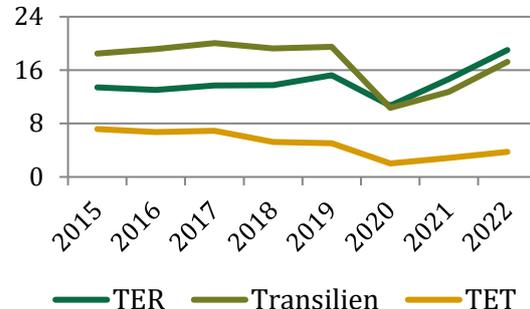
Annexe V

Les chroniques du trafic de voyageurs conventionnés, en trains.km et en voyageurs.km, entre 2019 et 2021 sont présentées en graphique 1 et graphique 2.

Graphique 1 : Offre ferroviaire conventionnée par service, en millions de trains.km



Graphique 2 : Fréquentation des services conventionnés, en milliards de voyageurs.km



Source : ART, jeu de données en open data.

Note : Les données Transilien incluent les services opérés sur les RER A et B en zone RATP. Les données 2022 sont provisoires.

Les services conventionnés par les différentes autorités organisatrices peuvent évoluer en fonction de leurs souhaits, dans le but d'assurer leurs missions de service public. Ainsi, entre 2017 et 2020, l'État a transféré aux régions 17 lignes de TET, devenues TER. L'État conventionne actuellement 7 lignes de jour et 5 lignes de nuit⁴. Les régions ont également la faculté de conventionner avec les opérateurs de SLO pour qu'ils adaptent leurs services⁵. Par exemple, depuis 2015, la région Bretagne est signataire d'une convention avec SNCF Voyageurs pour l'adaptation de l'exploitation de TGV inOui sur le réseau classique régional : SNCF Voyageurs s'engage à prolonger vers Quimper, Brest et Saint-Malo un nombre minimal de trains en provenance de Paris et à permettre aux voyageurs d'y accéder avec un billet ou un forfait TER Bretagne en contrepartie d'une subvention.

Les services conventionnés sont ouverts à la concurrence de façon progressive depuis 2019 et font l'objet d'une concurrence pour le marché⁶. Jusqu'à cette date, seule SNCF Voyageurs pouvait être concessionnaire de services conventionnés ; les concessions étaient octroyées de gré à gré. Depuis, les entreprises ferroviaires peuvent se porter candidates pour exploiter le service conventionné sur un ensemble de ligne et sur une période donnée, après appel d'offres de l'AO. En détail, le calendrier d'ouverture à la concurrence est le suivant :

- ◆ depuis 2019 : possibilité pour les AOMR de mettre en concurrence les entreprises ferroviaires pour la conclusion ou le renouvellement de conventions d'exploitation. Cette date est différée pour le réseau Transilien ;
- ◆ depuis le 25 décembre 2023 : obligation, pour les AOMR, de mettre en concurrence les entreprises ferroviaires pour la conclusion ou le renouvellement de toute convention d'exploitation ;
- ◆ entre 2023 et 2039 : obligation progressive d'ouverture à la concurrence des lignes Transilien hors RER, puis des RER C, D et E, puis des RER A et B ;
- ◆ entre 2027 et 2030 : attribution des concessions des TET après mise en concurrence, en cinq lots, avant expiration de la convention 2022-2031 en vigueur ;

⁴ Incluant la partie française d'une ligne Paris-Vienne. Certaines lignes comportent des embranchements.

⁵ L'article L. 2121-4-2 du code des transports prévoit, dans ce cas, la possibilité pour la région de saisir l'Autorité de régulation des transports (ART) pour avis sur l'équilibre économique de la convention.

⁶ Par dérogation, en Île-de-France, l'ensemble des lignes créées depuis 2009 font l'objet d'une mise en concurrence pour leur exploitation.

Annexe V

- ◆ fin 2033 : extinction des dernières conventions signées de gré-à-gré entre les AOMR et SNCF Voyageurs, hors Île-de-France.

Les services conventionnés sont les principaux utilisateurs du réseau ferré national. Ils représentent 69 % des trains.km opérés sur le réseau ferré national en 2022, dont 50 % pour les TER, 17 % pour les Transiliens et RER et 2 % pour les TET. En revanche, ils ne représentent que 40 % des passagers.km transportés, du fait de leur emport moyen et de leur taux d'occupation plus faibles.

Ils constituent par ailleurs la principale ressource financière du réseau ferré national. En 2022, sur les 7,0 Md€ de chiffre d'affaires de SNCF Réseau, 3,8 Md€ correspondaient à des redevances imputables aux circulations conventionnées, soit 55 %⁷. Cette contribution est en croissance : en 2015, le montant total des redevances perçues au titre des services conventionnés représentait 3,3 Md€, soit +15 % en sept ans⁸. Parmi ces redevances, celles proportionnées au volume de circulations⁹ sont dynamiques, avec une croissance de l'ordre de +18 % sur la même période, alors que l'offre en services conventionnés est en recul de 3 %.

Le contrat de performance de SNCF Réseau pour 2021 à 2030 prévoit par ailleurs une hausse du volume de redevances perçues au titre des services conventionnés à jusqu'à 5,3 Md€ en fin de période, soit +38 % supplémentaires en huit ans.

1.2. Outre les redevances d'infrastructure, les régions subventionnent l'infrastructure à hauteur de 700 M€ par an en moyenne

Les régions¹⁰ financent SNCF Réseau de deux façons :

- ◆ elles sont autorité organisatrice des services ferroviaires d'intérêt régional, et à ce titre elles acquittent des redevances ;
- ◆ au titre de leur compétence d'aménagement du territoire (3° et 4° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales), elles peuvent financer la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional. Une partie de ces financements sont coordonnés avec ceux réalisés par l'État, dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER).

Les comptes publiés par SNCF Réseau et les documents financiers transmis à la mission par la direction générale des finances et achats de SNCF Réseau ne permettent pas d'identifier le montant des subventions versées par les régions. Les estimations réalisées par la direction du budget font état, pour le passé, de versements irréguliers d'un montant moyen de 700 M€ par an entre 2012 et 2023 (cf. graphique 3). Ces subventions peuvent notamment financer :

- ◆ des investissements de régénération des lignes de desserte fine du territoire (LDFT) ;
- ◆ des investissements de modernisation et de développement du réseau structurant.

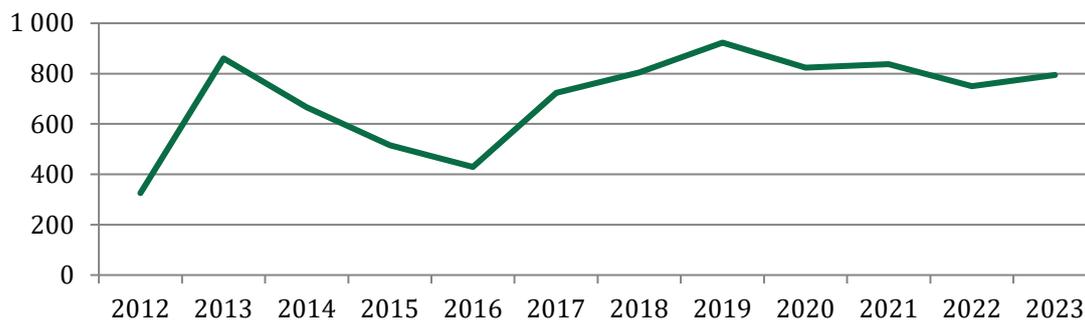
⁷ Source : ART, *l'essentiel du marché ferroviaire français pour 2022*, décembre 2023.

⁸ À comparer avec une inflation de 8 % entre 2015 et 2021, puis de 5 % en 2022.

⁹ Redevances de circulation, de circulation électrique et de marché.

¹⁰ En Île-de-France, la compétence d'AOM n'est pas exercée par la région mais par IdFM. Cependant, la région Île-de-France nomme la majorité des membres du conseil d'administration d'IdFM, dont sa présidente.

Graphique 3 : Évolution des subventions des régions aux projets d'investissements sur le réseau ferroviaire (en M€)



Source : Direction du budget, données transmises à la mission le 22 novembre 2023.

Depuis 2018, la compétence des régions a été précisée dans le domaine du financement de la régénération des LDFT. En pratique, entre 2015 et 2018, les régions contribuaient à hauteur de deux tiers des coûts du renouvellement des « petites lignes » *via* des subventions, ce qui représentait de l'ordre de 170 M€ par an¹¹. Le rapport sur l'avenir du transport ferroviaire de février 2018 (« rapport Spinetta ») avait mis l'emphase sur bilan socioéconomique dégradé des LDFT, représentant un coût de 1,7 Md€ par an pour 2 % des circulations, et proposait de faciliter la reprise en gestion par les régions des lignes fermées par SNCF Réseau.

Par la suite, des travaux menés entre l'État, SNCF Réseau et les régions (« mission Philizot ») ont conduit à clarifier les responsabilités financières respectives de l'État, de SNCF Réseau et des régions en matière de renouvellement. Les LDFT sont désormais segmentées en trois groupes, identifiées par des protocoles d'accord signés sur la plus grande partie du territoire entre l'État, SNCF Réseau et les régions :

- ◆ quatorze lignes d'intérêt national, dont le renouvellement est entièrement financé par SNCF Réseau à compter du 1^{er} janvier 2024 : ces lignes ont été « réintégrées au réseau structurant » par le contrat de performance 2021-2030 ;
- ◆ des lignes dédiées à la desserte de villes moyennes, dont la régénération est cofinancée par l'État et les régions dans le cadre des CPER ;
- ◆ des lignes d'intérêt local dont le renouvellement est de la responsabilité financière des régions.

Ce transfert de compétences financières aux régions entraîne une diminution des redevances d'utilisation du réseau, puisque ces dernières n'ont plus vocation à financer la régénération sur ressources propres de SNCF Réseau, en dehors de la première catégorie (*cf.* section 1.2.2 de l'annexe II).

Par ailleurs, l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) permet une reprise en gestion totale ou partielle de certaines lignes. Les AO peuvent demander, sans compensation financière :

- ◆ soit, sur le fondement de l'article L. 2111-9-1 A du code des transports, le transfert de tout ou partie des missions de gestion de l'infrastructure (maintenance, renouvellement, modernisation et développement) ;
- ◆ soit, sur le fondement de l'article L. 2111-1-1, le transfert de gestion complet de l'infrastructure, au sens de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹¹ Rapport Philizot : devenir des lignes de desserte fine du territoire, février 2020.

Le décret d'application du texte¹² réserve cette possibilité à certaines catégories de lignes se caractérisant par leur importance essentiellement locale¹³. Sa mise en œuvre est conditionnée à un accord du ministre des transports et intervient après avis de l'Autorité de régulation des transports (ART).

Au 1^{er} février 2024, seules deux lignes ont fait l'objet d'un transfert de gestion, à savoir les lignes Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon, transférées à la région Occitanie. SNCF Réseau n'exerce donc plus aucune compétence obligatoire sur ces lignes. À cette même date, aucune ligne n'a fait l'objet d'un transfert de missions. La région Grand Est envisage un transfert de gestion pour la ligne Jarville-Vittel et une mise en concurrence pour une exploitation intégrée de l'infrastructure et des services ferroviaires.

1.3. Le volume des redevances perçues au titre des services conventionnés par chaque autorité organisatrice est plafonné selon des modalités qui devraient être rendues plus transparentes

L'article L. 2111-25 du code des transports définit l'office de l'ART en matière de régulation des redevances applicables aux régions. L'ART vérifie ainsi « *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* ». Ces dispositions encadrent le barème de calcul des redevances, la vérification étant réalisée *ex post*.

SNCF Réseau détermine, dans un premier temps, ses coûts complets au niveau national. La section 3.3 de l'annexe VI discute les choix méthodologiques réalisés pour déterminer ces coûts (recommandation du recours à des coûts dits économiques en complément des coûts comptables actuellement utilisés).

Pour déterminer les coûts complets « *imputables* » à chaque catégorie de services, SNCF Réseau a construit un modèle d'allocation des coûts (art. L. 2111-10 du code des transports). SNCF Réseau identifie le coût des réseaux dédiés à chaque catégorie de trafic, puis ventile le coût des réseaux partagés selon une clef de répartition. La clef retenue est le coût de fourniture isolée de chaque service, c'est-à-dire un coût théorique que devrait acquitter l'utilisateur d'un service s'il construisait un réseau destiné à satisfaire ses seuls besoins (méthode dite de Moriarity). La mise en œuvre de cette méthode est décrite en section 3.1 de l'annexe II. Elle est réalisée sous le contrôle de l'ART.

Or, les hypothèses les plus structurantes du modèle d'imputation des coûts ne sont pas fixées par la loi ni le règlement, malgré leurs conséquences majeures du point de vue de la régulation.

En effet, pour la ventilation des coûts des réseaux mutualisés, l'utilisation de la méthode de Moriarity plutôt qu'une répartition sur le fondement d'une autre clef envisageable (volume de trafic, capacité à contribuer aux coûts du réseau, ordre d'arrivée des services, etc.) détermine ce qui est présenté comme les coûts imputables à chaque trafic. Le choix d'une méthode de répartition différente pourrait avoir des conséquences fortes sur le niveau de coûts complets imputés à chaque catégorie de trafics, et donc sur le plafond retenu pour le niveau de redevances de chaque AO.

¹² Décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions.

¹³ Ce qui concerne essentiellement des lignes définies comme infrastructures ferroviaires locales au sens du code des transports, par exemple des « capillaires fret », les lignes dont 90 % du trafic au moins est organisé par des AO autres que l'État, et les lignes fermées au trafic de voyageurs depuis plus de cinq ans.

Par ailleurs, une fois ce choix fixé, la mise en œuvre précise de la méthode est affectée par des choix d'hypothèses telles que la construction du coût de fourniture isolée de chaque trafic (estimé par SNCF Réseau à dire d'experts) ou le périmètre des réseaux dédiés (les LDFT avec trafic de voyageurs sont considérées comme dédiés au seul trafic de voyageurs régional, même si elles connaissant également un trafic de fret minoritaire).

Sans remettre en cause la méthode d'imputation des coûts élaborée par SNCF Réseau, la mission estime qu'une transparence accrue devrait être offerte en prévoyant par décret le principe d'une imputation des coûts lié aux coûts de fourniture de chaque service, et en assurant la consultation des régions. La formulation retenue par le décret devrait toutefois rester suffisamment souple pour permettre à l'avenir à SNCF Réseau de raffiner sa méthode d'imputation, tant que celle-ci reste fondée sur les coûts de fourniture des différents services¹⁴. La consultation pourrait être réalisée dans le cadre du comité des opérateurs du réseau prévu à l'article L. 2100-4 du code des transports, qui inclut des représentants des autorités organisatrices, des entreprises ferroviaires, et des observateurs du ministère chargé des transports et de l'ART.

Proposition n° V.1 (DGITM, ART) : Pour l'application de l'article L. 2111-25 du code des transports, préciser par décret que l'imputation des coûts à chaque catégorie de trafic est faite en fonction du coût de fourniture d'une infrastructure répondant aux besoins des différents services. Établir le coût de fourniture isolée par catégorie de services après consultation du comité des opérateurs du réseau.

Une proposition de rédaction du décret figure en fin d'annexe.

Cette transparence sur le plafonnement des redevances est complémentaire à une transparence accrue sur le calcul des redevances en lui-même, préconisée en section 3.2 *infra*.

2. Les objectifs de développement des services de transports conventionnés devraient davantage être fondés sur leur intérêt socioéconomique

2.1. Les AO sous-exploitent le réseau ferroviaire mais ont majoritairement des objectifs ambitieux de développement de l'offre

L'utilisation du réseau ferré national est très inférieure à sa capacité nominale. En 2021, l'intensité d'utilisation du réseau ferroviaire français est de 42 trains par jour¹⁵ : ce chiffre est supérieur à l'Espagne (27), mais deux fois moindre qu'au Royaume-Uni (83) et en Allemagne (79), et très inférieurs à la Suisse (120) et aux Pays-Bas (145), dont la géographie est particulièrement adaptée au transport ferroviaire. Une telle situation est reconnue comme sous-optimale, compte tenu de l'importance des coûts fixes du transport ferroviaire (*cf.* annexe I).

¹⁴ Par exemple, des méthodes tenant compte des coûts incrémentaux, c'est-à-dire des coûts nécessaires à l'existence d'un nouveau service compte tenu des services qui étaient déjà assurés, sont envisageables.

¹⁵ Nombre moyen de trains circulant sur chaque point du réseau, calculé comme le quotient du trafic en trains.km par la longueur du réseau en kilomètres. Source : IRG-Rail, *11th IRG-Rail Market Monitoring Report*, 2023.

Annexe V

Le taux d'utilisation des infrastructures connaît quant à lui une forte dispersion. Ainsi, en 2019, 80 % des circulations (en trains.km) ont lieu sur 38 % du réseau ferré national, et 20 % sur 3 % du réseau¹⁶. Cette disparité se retrouve en se limitant au seul trafic régional hors-Transilien : ainsi, en 2022, 10 % du réseau utilisé par les services régionaux accueillait moins de 5 circulations par jour et 23 % moins de 10 circulations par jour, tous sens confondus.

Une disparité est également constatée en fonction des régions : hors Île-de-France, l'intensité d'utilisation par des services régionaux varie entre 11 et 19 trains.km par jour et par kilomètre de voie (cf. tableau 1). Ce chiffre s'explique en partie par les différences d'étendue du réseau et de distribution de la population, mais aussi par les choix d'offre des autorités organisatrices¹⁷.

Dans ce contexte, la majorité des autorités organisatrices se sont fixé des objectifs ambitieux de développement de l'offre.

Tableau 1 : Intensité d'utilisation du réseau classique ouvert au trafic de voyageurs par les services conventionnés régionaux en 2022

Région	Longueur des voies	Intensité moyenne d'utilisation		Remplissage moyen
		Trains/jour	Voyageurs/jour	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1 872 km	18,4	1 954	106
Normandie	2 341 km	17,8	2 667	150
Hauts-de-France	4 125 km	16,2	1 770	109
Auvergne-Rhône-Alpes	5 468 km	15,5	1 616	104
Pays de la Loire	2 113 km	14,9	1 308	88
Grand Est	5 573 km	14,3	1 229	86
Centre-Val de Loire	2 464 km	13,9	1 652	119
Bretagne	1 605 km	13,5	1 449	108
Occitanie	3 514 km	12,1	1 013	84
Bourgogne-Franche-Comté	3 551 km	11,9	906	76
Nouvelle-Aquitaine	4 681 km	10,8	735	68
Ensemble hors IDF	37 309 km	14,2	1 401	99
Île-de-France	3 850 km	95,2	24 551	258

Source : Mission, d'après données de trafic SNCF Voyageurs et catalogue des segments de gestion de SNCF Réseau.

Note de lecture : En 2022, en moyenne, en région PACA, chacun des 1 872 km de voies du réseau classique ouvert au trafic de voyageurs voit circuler 18,4 TER transportant 1 954 voyageurs chaque jour. Le remplissage moyen est donc de 106 voyageurs par train. Les LGV, les lignes non exploitées et les capillaires fret ne sont pas prises en compte.

Le développement du trafic repose tout d'abord sur une intensification de l'usage du réseau existant, par un plus grand nombre de rotations du matériel roulant et une augmentation de la taille du parc. Cette augmentation est parfois accompagnée d'un cadencement de l'offre. La mise en concurrence des entreprises ferroviaires peut constituer un moyen de revoir en profondeur le mode d'exploitation des lignes et de diminuer les coûts (cf. section 2 de l'annexe I). Ainsi, lors de la mise en concurrence de l'exploitation de la ligne Marseille–Nice, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) a retenu comme objectif un doublement des fréquences à coût constant hors redevances d'infrastructure et hors investissements (notamment en matériel).

¹⁶ Autorité de régulation des transports, *étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs*, édition 2022, p. 27.

¹⁷ Remarque : pour le comparatif entre régions, le dénominateur utilisé est la longueur des voies, alors que les données de comparaison internationale utilisent pour dénominateur la longueur des voies. L'intensité moyenne sur le réseau national, tous services confondus et ramenée à la longueur des voies, est de 25 trains par jour.

L'un des leviers du développement repose sur la création de services express régionaux métropolitains (SERM) hors-Île-de-France. La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains définit un SERM comme une « offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire ». Elle fixe un objectif de développement de dix SERM à horizon dix ans.

Un premier service est en exploitation complète depuis 2018 dans l'agglomération transfrontalière de Genève-Annemasse-Thonon. Les agglomérations de Bordeaux et de Strasbourg ont également connu des renforcements d'offre ferroviaire de courte distance depuis 2020 (cadencement, diamétralisation¹⁸) constituant les premières étapes du développement de SERM. Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de décembre 2022¹⁹ identifie onze autres projets de SERM dont les études sont en cours²⁰.

Les régions, hors-Île-de-France, envisagent une hausse moyenne d'offre de 15 % d'ici 2026, et de 60 % à long terme, par rapport à 2022²¹. Celles-ci, dans le cadre du libre exercice de leur compétence d'autorité organisatrice, ont des pratiques d'exploitation (cf. tableau 1) et des objectifs de développement de l'offre hétérogènes. Ainsi, s'agissant des régions rencontrées par la mission :

- ♦ la région PACA, qui a l'un des réseaux les moins étendus après la Bretagne, est aussi celle qui utilise le réseau ferroviaire de la façon la plus intense (hors-Île-de-France), avec une moyenne de 18 trains par jour. À la faveur de l'ouverture à la concurrence, la région prévoit une hausse de l'offre de 29 % entre 2023 et 2026, sans évolution de la consistance du réseau ;
- ♦ la région Grand Est est celle dont le réseau est le plus étendu, avec 5 600 km de voies ouvertes au trafic voyageurs classique, et une intensité d'utilisation moyenne (13 trains par jour). Une hausse de l'offre de 4 % est prévue entre 2023 et 2026, après un premier saut observé en 2023 avec la création du réseau express métropolitain de Strasbourg (cf. *infra*). La région prévoit de participer au financement de la régénération ou de la réouverture de plusieurs LDFT (Vittel-Jarville, Molsheim-Lunéville et Strasbourg-Lauterbourg) ;
- ♦ les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine se caractérisent par la faiblesse de l'utilisation du réseau, avec un trafic régional de respectivement 12 et 11 trains par jour en moyenne. Les développements d'offre projetés sur 2023-2026 sont de l'ordre de 7 % dans chacune des deux régions. Chacune a indiqué à la mission poursuivre un objectif prioritaire d'égalité des territoires intégrant la régénération des lignes menacées et parfois la réouverture de lignes fermées.

¹⁸ La diamétralisation des services désigne une modification des pratiques d'exploitation visant à remplacer des missions radiales entre la gare principale d'une agglomération et un terminus en banlieue par des missions de banlieue à banlieue desservant la gare centrale sans y avoir son terminus. De telles pratiques permettent de limiter le temps d'arrêt et de retournement dans les gares centrales, souvent en limite de saturation.

¹⁹ COI, *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition : rapport de synthèse*, décembre 2022.

²⁰ Sur les périmètres des agglomérations de Rennes, Nantes, Toulouse, Marseille, Toulon, Nice, Grenoble, Lyon, Mulhouse-Bâle, Lille et Metz-Nancy-Luxembourg.

²¹ Source : réponses de l'association des régions de France au questionnaire de la mission, 20 octobre 2023.

2.2. Le développement du trafic appelle, à court, moyen et long terme, des investissements sur le réseau

En second lieu, le développement du trafic peut nécessiter des investissements sur le réseau en lui-même. Ces investissements peuvent avoir plusieurs finalités :

- ◆ la poursuite de l'exploitation de lignes dont l'infrastructure arrive en fin de vie, s'agissant notamment des LDFT (exemple : régénération de la ligne Vittel-Jarville dans le Grand Est) ;
- ◆ la création de nouvelles dessertes, par la construction de lignes ou de raccordements nouveaux (exemples : liaison ferroviaire Roissy-Picardie, desserte ferroviaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse-Fribourg) ;
- ◆ l'augmentation de la capacité du réseau, nécessaire au développement de l'offre ou à l'amélioration de la fiabilité des dessertes. Cet objectif peut reposer sur des investissements diversifiés, tels que la construction de lignes nouvelles (contournement ferroviaire de l'agglomération de Lyon), la création de nouvelles voies à quai en gare (Lyon Part-Dieu), de voies nouvelles (création d'une quatrième voie au nord de la gare de Strasbourg), de sauts-de-mouton (projet de décroisement des dessertes en gare Saint-Lazare), de terminus partiels (aménagement ferroviaires du nord de Toulouse) ou d'installations permanentes de contresens (modernisation de la ligne Morcenx-Dax), ou encore la mise en place de nouveaux systèmes de signalisation plus capacitaires (projets de déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire – ERTMS – entre Marseille et Vintimille, déploiement de la technologie NExTEO sur les ligne E, B et D du RER).

De tels investissements sont identifiés comme des conditions nécessaires au développement de l'offre. Ainsi, à titre d'exemple, selon une modélisation de l'ART, le trafic conventionné connaîtrait une érosion de 12 % à 20 % entre 2022 et 2042 si le rythme de régénération et de modernisation du réseau structurant restait celui prévu par le contrat de performance de SNCF Réseau en vigueur (*cf.* section 1.3 de l'annexe VI). Un tel décrochage pourrait notamment s'expliquer par l'impossibilité d'utiliser certaines lignes en raison de la vétusté de la voie (fermetures pour motifs de sécurité), ainsi que par la dégradation de l'attractivité du transport ferroviaire en raison des baisses de fiabilité et de vitesse.

A contrario, la croissance attendue du trafic selon la modélisation de l'ART est de 8 % en cas de hausse des investissements de régénération et modernisation jusqu'à 1,5 Md€ par an. Le COI, dans son rapport de décembre 2022, chiffre quant à lui à 20 Md€ les besoins d'investissement pour le développement des SERM et la désaturation des étoiles ferroviaires.

2.3. À court terme, les principales limites identifiées au développement de l'offre sont liées à la tarification du réseau et à des causes hors réseau

2.3.1. La disponibilité du matériel roulant et des conducteurs constitue un obstacle à court terme

Les autorités organisatrices sont contraintes, à court terme, principalement par la disponibilité du matériel roulant et du personnel.

L'Autorité de la concurrence a rappelé dans un avis le novembre 2023²² les difficultés qui subsistent pour les autorités organisatrices, lors de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés. Certaines sont communes avec les services librement organisés.

Les principales difficultés identifiées portent sur les éléments suivants :

- ◆ reprise des installations de service ;
- ◆ construction de centres de maintenance par lot ;
- ◆ accès aux pièces détachées de rechange pour le matériel roulant ;
- ◆ accès aux données pertinentes détenues par l'entreprise ferroviaire exploitant historiquement le service, notamment les données relatives au matériel roulant, à sa maintenance, aux ressources humaines ainsi que les données financières historiques prévisionnelles.

En outre, le développement de l'offre ferroviaire par les autorités organisatrices se heurte à court terme à deux freins :

- ◆ le manque de disponibilité de matériel roulant, qui a conduit l'ART²³ à recommander la mise en place d'entités de location et de gestion de flottes de matériels roulants (*rolling stock operating companies*, ROSCO) pour les services conventionnés²⁴. Les entretiens menés par la mission montrent que la saturation des chaînes de production de matériel roulant touche aussi le transport conventionné, les constructeurs étant les mêmes que pour la production de rames destinées à opérer des SLO ;
- ◆ la pénurie de personnels en tension comme les conducteurs, dont la formation est la plus lourde. Les conducteurs des services librement organisés à grande vitesse sont en effet recrutés parmi les conducteurs des services conventionnés, ce qui explique que les tensions soient plus fortes pour la deuxième catégorie.

L'ouverture à la concurrence nécessite également que les régions étendent et renforcent leurs compétences internes. L'organisation des services peut se faire en direct ou *via* la création de sociétés publiques locales, notamment pour prendre la maîtrise du matériel roulant et de son entretien, auparavant assurés par l'opérateur historique.

²² Autorité de la concurrence, avis 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes.

²³ ART, *étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs*, édition 2022.

²⁴ Certaines régions ont d'ores et déjà prévu la mise en place de sociétés publiques locales jouant le rôle de ROSCO publiques, notamment la région Grand Est, et, conjointement, les régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

2.3.2. Les développements d'offre dépendent de la capacité financière des régions

Le transport ferroviaire représente l'un des principaux postes de dépense des régions.

Outre les investissements directs sur le réseau de l'ordre de 700 M€ par an (cf. 1.2), les régions et IdFM acquittent de l'ordre de 5 Md€ de subventions d'équilibre aux services ferroviaires régionaux²⁵, et 2 Md€ par an d'investissements dans le parc de matériel roulant²⁶. Hors dépenses d'IdFM, le transport ferroviaire représente pour les régions 3,8 Md€ de dépenses de fonctionnement et 1,9 Md€ de dépenses d'investissement au budget primitif 2023, soit 15 % du total des dépenses des régions²⁷.

Pour financer cette offre, les régions bénéficient de recettes de fonctionnement. Les lois de finances pour 2018 puis pour 2021 ont transféré aux régions une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui constitue désormais leur principale recette de fonctionnement (51 % en 2022). Cette recette a augmenté de 9 % entre 2021 et 2022, la hausse attendue pour 2023 étant de 4 %²⁸. Les recettes de fonctionnement des régions connaissent donc entre 2017 et 2023 une croissance globale de 16 %. Cette croissance est légèrement inférieure à l'inflation sur la période, ce qui s'explique notamment par le décrochage des autres recettes fiscales lors de la crise sanitaire, mais elle redevient particulièrement marquée à partir de 2021.

Dans l'ensemble, sur la période 2017-2023, les recettes de fonctionnement des régions ont évolué plus vite que les redevances unitaires. Le coût unitaire de la redevance de marché, principale redevance à la charge des régions en valeur, a connu ainsi une évolution de cinq points inférieure à celle des recettes de fonctionnement sur la période (cf. graphique 4). Cependant, sur le même temps, les régions ont engagé une hausse de l'offre, qui représente +11 % en trains.km entre 2017 et 2022.

En conséquence de cet effet volume, les redevances d'infrastructure versées évoluent plus vite que les ressources des régions. Ce phénomène devrait s'accroître sur la période 2024-2026, du fait des hausses d'offre prévues, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, du développement des SERM, et de la trajectoire de rattrapage des coûts complets de SNCF Réseau qui entraînera une hausse des redevances de 13 points de plus que le taux d'inflation sur la période (cf. section 2.2.2 de l'annexe II). En conséquence, les régions pourront être confrontées à un arbitrage entre fréquence des circulations et étendue du périmètre des services conventionnés.

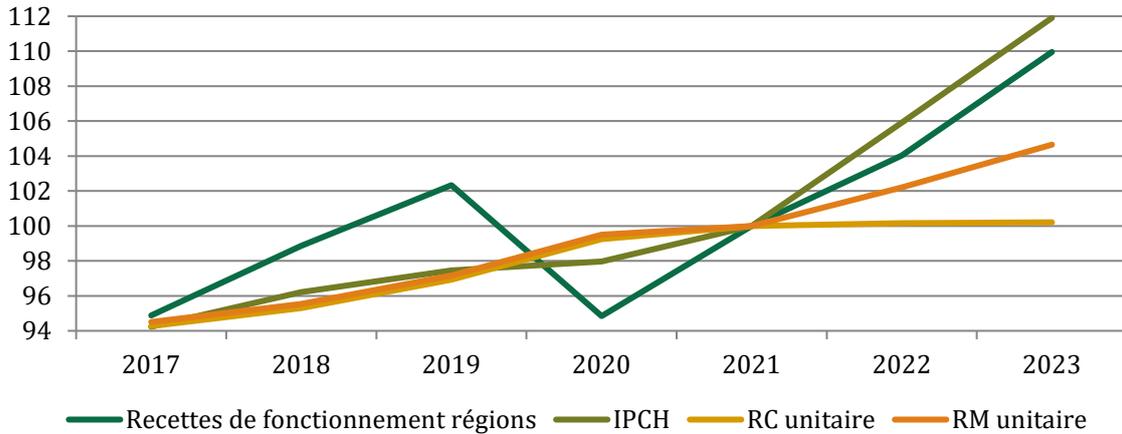
²⁵ Open data ART, données 2019 (dernière année pour laquelle les données pour la région Île-de-France sont disponibles).

²⁶ Source : direction du budget, données transmises à la mission le 22 novembre 2023.

²⁷ Source : association des régions de France, *les chiffres clefs des régions 2023*.

²⁸ Cet effet peut en partie s'expliquer par un rattrapage de la crise sanitaire ; toutefois, en 2020, le montant de la TVA collectée est resté quasiment stable par rapport à 2019 (-0,9 %).

Graphique 4 : Recettes de fonctionnement des régions, indice des prix à la consommation harmonisé et barèmes unitaires des redevances d'infrastructures (base 100 en 2021)



Source : Recettes de fonctionnement des régions : bulletins d'informations statistiques de la direction générale des collectivités locales. IPCH : INSEE, chronique de l'IPCH tous secteurs. Redevances : annexes tarifaires aux documents de référence du réseau.

Note : IPCH : indice des prix à la consommation harmonisé. RC : redevance de circulation. RM : redevance de marché. Entre 2017 et 2020, les données publiques ne permettent pas de distinguer les évolutions de la RC et de la RM parmi l'évolution unitaire globale des redevances.

2.3.3. Les signaux prix reçus avant 2023 par les régions et l'État au titre des services conventionnés régionaux étaient incohérents et désincitatifs au développement du trafic

La tarification de l'usage des infrastructures ferroviaires par les services conventionnés était jusqu'en 2023 principalement corrélée au volume de l'offre. En effet, SNCF Réseau percevait au titre de l'utilisation des services conventionnés :

- ◆ diverses redevances de couverture des coûts directement imputables (CDI), représentant ses coûts marginaux, dont l'unité d'œuvre est liée aux distances parcourues (trains.km ou tonnes.km ; cf. section 2.1 de l'annexe II) ;
- ◆ une majoration pour couvrir une partie des coûts fixes, la redevance de marché (RM). L'unité d'œuvre de cette dernière était la longueur des sillons commerciaux réservés (sillons.km commerciaux). Le montant de cette majoration dépendait de la classification de la ligne (réseau structurant ou LDFT), de la période de la semaine (heure de pointe, heure normale ou heure creuse) et de la région considérée²⁹ ;
- ◆ un forfait également destiné à couvrir les coûts fixes, la redevance d'accès (RA). Le montant de la RA avait été calculé en 2010 sur le fondement de la consistance du réseau utilisé par l'autorité organisatrice et avait depuis cette date connu des rebasages et indexations.

Les redevances de couverture des CDI et la RM étaient à la charge des entreprises ferroviaires exploitant le service, mais les conventions signées entre les régions et SNCF Voyageurs prévoyaient systématiquement une refacturation de ces redevances aux régions sans risque assumé par le transporteur. La RA était quant à elle acquittée par l'État, exception faite de celle imputable aux services conventionnés en région Île-de-France, acquittés par IdFM).

²⁹ Le prix le plus faible était acquitté par la région Bretagne (1,39 €/sillon.km sur LDFT en heures creuses), et le plus élevé par Île-de-France Mobilités (jusqu'à à 8,36 €/sillon.km en pointe). Ces différences sont issues d'une réforme réalisée à coût par AO constant en 2018, le tarif étant précédemment différencié selon la catégorie de trafic (vitesse maximale, densité de population desservie, etc.).

Annexe V

Ce faisant, exception faite d'IdFM et de l'État (en tant qu'AO des TET), placés dans des situations particulières, les autorités organisatrices de services conventionnés acquittaient indirectement des redevances dont le montant était proportionnel à la distance parcourue par leurs trains.

Cette tarification ne permettait pas d'adresser aux AOMR des signaux économiques pertinents, dès lors que les coûts du transport ferroviaire sont majoritairement fixes. Ainsi, pour chaque train.km, 68 % des redevances kilométriques acquittées par la région visaient à couvrir des coûts fixes³⁰ ; autrement dit, **chaque train.km supplémentaire coûtait à l'AO plus de trois fois le coût marginal de la circulation pour SNCF Réseau.** Du point de vue de la théorie économique, une telle structure de prix incite à une sous-utilisation des capitaux immobilisés : réseau et matériel roulant (cf. annexe I).

Par ailleurs :

- ◆ la vérification de la soutenabilité des péages réalisée par l'ART sur le fondement de l'article 31(2) de la directive 2012/34/UE ne suffisait pas à assurer que l'utilisation de l'infrastructure était optimale. En effet, s'agissant de services conventionnés, la compensation de service public restreint considérablement l'office du régulateur³¹ ;
- ◆ le caractère forfaitaire de la RA, indépendante du trafic, ne suffisait pas à envoyer des signaux économiques pertinents puisqu'elle n'est pas acquittée par l'autorité organisatrice (hors Île-de-France et TET). Autrement dit, les régions décidaient de l'offre ferroviaire tout en recevant des signaux économiques ne correspondant pas à la structure des coûts, tandis que l'État recevait des signaux économiques sur le coût fixe du réseau sans pouvoir en tirer les conséquences.

Ces éléments sont reconnus comme l'une des causes majeures de la sous-utilisation du réseau ferré d'intérêt régional et local. Toutefois, la mission n'a pas pu objectiver poids de cette cause par rapport aux autres limitations au développement de l'offre (cf. 2.3.1 *infra*).

Pour inciter au développement de l'offre, SNCF Réseau a créé au début de l'horaire de service pour 2022 un mécanisme de dégressivité temporaire de RM pour les AO commandant des sillons au-dessus d'un seuil dépendant de l'offre réalisée en 2019³². L'efficacité de ce dispositif n'a toutefois pas été évaluée.

Le COI, quant à lui, dans son rapport de mars 2022³³, a recommandé de rechercher « *une structure de tarification à la fois plus incitative à l'usage de l'infrastructure et génératrice des recettes nécessaires [...] par exemple en accroissant le poids de la partie forfaitaire dans le tarif* ».

³⁰ Source : SNCF Réseau, direction du marketing, de l'économie et de la régulation. Au titre de l'année 2023, les redevances pour couverture des CDI et la RM correspondant aux services TER (AOMR hors-Île-de-France) représentent respectivement 302 M€ et 938 M€).

³¹ Le Conseil d'État juge que l'ART, dans son office, doit écarter une RM fixée à un niveau qui conduirait les AO à « *prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur un segment de marché* » (CÉ, 27 novembre 2020, n° 431748, *SNCF Réseau*), chaque région constituant un segment de marché. L'adverbe « *sensiblement* » et l'appréciation à la maille du segment de marché excluent un contrôle par l'ART de la soutenabilité des tarifs pour chaque circulation.

³² Les sillons.km compris entre le seuil et 1,05 fois le seuil bénéficiaient d'un abattement de 50 % de RM. Les sillons.km au-dessus de 1,05 fois le seuil bénéficiaient d'un abattement de 75 %.

³³ COI, *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités*, mars 2022. Section 2.7.1.

2.4. Les politiques de développement de l'offre devraient procéder davantage d'études socio-économiques

Compte tenu des coûts financiers d'investissement et d'exploitation nécessaires à la réalisation de chocs d'offre, ceux-ci doivent être justifiés par leur intérêt socio-économique. Les régions rencontrées et l'association des régions de France invoquent, pour défendre cette politique d'offre, principalement des considérations liées au report modal et à la décarbonation des modes de transport, s'inscrivant dans la politique nationale de planification écologique.

Or, s'il est vrai que le mode ferroviaire peut permettre d'atteindre ces objectifs, le développement de l'offre n'est pas systématiquement le moyen le plus efficace. La zone de pertinence du transport ferroviaire comporte des limites ; le développement de l'offre peut dans certaines situations induire du trafic plutôt que de susciter le report modal ; et l'intérêt socio-économique de certains projets de développement peut être faible ou insuffisamment démontré. En ce qui concerne l'objectif de décarbonation, l'intérêt des projets de développement d'offre dépend de nombreux paramètres, notamment le caractère électrifié ou non des trains et la densité du bassin d'emplois et de population.

Par ailleurs, les projets de développement de l'offre ferroviaire doivent être coordonnés avec d'autres politiques publiques et s'inscrire dans une politique cohérente de déplacements et d'investissements dans les infrastructures, tenant compte des différents modes de transport. À ce titre, le COI, dans son rapport de décembre 2022, recommande que les offres de SERM soient systématiquement accompagnées de projets de restructuration et développement des autres modes de transport, et qu'ils constituent des outils de densification des territoires desservis³⁴. Dans ce même rapport, le COI relève que certains projets d'accroissement de capacité du réseau routier et autoroutier national sont envisagés sur des itinéraires parallèles à des opérations de régénération ou de réouverture de lignes ferroviaires, et recommande en conséquence que les investissements correspondants soient « *mis en perspective* »³⁵. Cette cohérence devrait notamment être assurée par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) élaborés par les régions.

Or, la mission constate que les objectifs de développement de l'offre ferroviaire procèdent rarement d'une analyse des moyens nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de planification écologique. Ainsi, aucune des régions ni des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) rencontrées par la mission ne lui a présenté de priorisation des projets de développement d'offre en fonction de l'efficacité de l'utilisation des moyens publics pour atteindre les objectifs de report modal.

Les recommandations sur la fixation des tarifs figurant *infra* visent à adresser aux régions des signaux prix plus pertinents sur l'accès au réseau, afin de leur permettre de prendre des décisions plus rationnelles en matière d'offre. La mission recommande en complément que ces projets fassent, de façon plus systématique, y compris pour les développements d'offre à infrastructure constante ou pour les projets de régénération, l'objet d'une analyse socio-économique permettant de justifier l'opportunité de l'usage des fonds publics.

Proposition n° V.2 (régions, État/DGITM et services déconcentrés) : Dans chaque région, planifier les projets de développement de l'offre en fonction de leur intérêt socio-économique. Tenir compte de cet intérêt socio-économique pour décider de l'inscription des investissements éventuellement nécessaires dans les CPER.

³⁴ Rapport de synthèse, section 4.3.2.

³⁵ Rapport annexe (revue de projets) et rapport de synthèse, section 4.4.8.

3. La réforme de la tarification vers un modèle binomial représente un progrès substantiel dans son principe, dont la mise en œuvre est incomplète

3.1. La tarification binomiale doit en principe envoyer aux régions un signal-prix permettant une meilleure allocation de leurs moyens

3.1.1. La réforme du financement des LDFT puis la forfaitisation de la redevance de marché à compter de 2024 ont vocation à adresser aux régions un signal-prix cohérent quant à l'étendue du réseau qu'elles utilisent

La réforme du financement des LDFT à partir de 2018 a eu pour effet de rapprocher la structure des prix pour les régions de la réalité des coûts, pour les services qui les utilisent. En clarifiant, à partir de cette date, le fait que les régions supportent une partie des coûts du renouvellement des infrastructures d'intérêt essentiellement local, celles-ci ont été pour la première fois confrontées à un signal économique pouvant les conduire à reconsidérer l'intérêt du maintien des infrastructures existantes ou des circulations à l'identique³⁶. En parallèle, la RC prélevée au titre des circulations sur les LDFT a été réduite³⁷, ce qui aurait pu constituer une incitation à utiliser davantage les lignes. L'impact de cette baisse n'a toutefois pas été mesuré ; celle-ci est probablement trop récente et trop faible pour avoir orienté significativement les décisions des régions³⁸.

Surtout, la forfaitisation de la RM, engagée à partir du cycle tarifaire 2024-2026, approfondit ce principe, conformément aux préconisations de la théorie économique et à la recommandation du COI. À partir de 2024, les régions ne s'acquitteront plus de majorations kilométriques variables, mais d'un forfait fixe pour la mise à disposition du réseau, dont le montant figure en annexe du document de référence du réseau (DRR). La tarification est ainsi dite « binomiale », étant composée d'une part fixe (RM forfaitisée et RA) et d'une part variable (redevances pour couverture des CDI), ce qui constitue l'optimum du point de vue de la théorie économique (*cf.* section 3.1.2 de l'annexe I).

L'ART et SNCF Réseau attendent en premier lieu de cette réforme que les régions soient incitées au développement de l'offre sur le réseau qu'elles utilisent.

³⁶ Précédemment, les régions n'étaient amenées à effectuer un tel arbitrage que lorsqu'elles étaient appelées à subventionner le développement ou la modernisation du réseau.

³⁷ Les coûts de renouvellement étant pris en charge par les régions ou l'État, SNCF Réseau a constaté une diminution de ses coûts variables, d'où une réduction du montant de RC (*cf.* section 2 de l'annexe II).

³⁸ Pour une rame de 50 t non électrifiée (correspondant au matériel le plus léger exploité par TER), la baisse de redevance de circulation sur LDFT est de 0,08 €/km, soit 2,1 % à 2,7 % du total des péages kilométriques.

Il est escompté que les régions renforcent l'offre là où elle est la plus pertinente, le coût marginal du train supplémentaire étant diminué. De fait, les redevances variables au trafic sont réduites d'un montant compris entre 1,39 € et 4,19 €/train.km entre 2023 et 2024 selon la région, l'heure et la catégorie de ligne. La baisse représente de l'ordre de 60 à 80 % des redevances variables selon la situation précise de la ligne et de la circulation considérées³⁹. En moyenne pondérée par le trafic sur l'ensemble du réseau TER, la baisse des redevances variables est de 3,14 €/train.km entre 2023 et 2024⁴⁰.

En ordre de grandeur, il est raisonnable d'estimer que la forfaitisation de la redevance de marché abaisse le coût marginal du train.km supplémentaire de l'ordre de 10 à 20 % en tenant en compte l'ensemble des coûts (péages, matériel, conducteurs, etc.), avec des disparités entre les lignes (cf. encadré 1). De telles variations apparaissent suffisamment significatives pour inciter au développement. Plus largement, une telle réforme garantit en théorie qu'une circulation sera affrétée dès qu'elle peut assumer son coût marginal, ce qui assure la soutenabilité des redevances au sens de l'article 32(1) de la directive 2012/34/UE telle qu'elle est interprétée par le Conseil d'État⁴¹.

Par ailleurs, l'ART estime que la forfaitisation incitera les régions à reconsidérer la pertinence de l'usage qu'elles font du réseau et donc à accroître l'intérêt socioéconomique de la dépense publique. Les régions se verraient facturer une redevance fixe proportionnée à la réalité des coûts qu'entraîne le maintien du réseau mis à disposition. Lorsque les lignes concernées sont exploitées dans le seul but de répondre aux besoins des régions, celles-ci disposeraient du pouvoir de décision (reporter vers le ferroviaire des services jusqu'alors assurés par autocars, déployer des modes d'exploitation plus légers, ou mettre fin à l'exploitation de la ligne) tout en étant financièrement responsables (effet sur la part fixe du binôme). Elles pourraient, le cas échéant, maintenir un volume de péage constant en abandonnant une section du réseau très peu utilisée en contrepartie d'une baisse de RM forfaitisée et affecter cette baisse à l'augmentation de l'offre de trafic sur les parties les plus utilisées du réseau, ce qui augmenterait l'intensité d'utilisation moyenne du réseau.

Pour les infrastructures circulées uniquement par des services régionaux, la forfaitisation complète donc les mécanismes de reprise en gestion et les « protocoles LDFT ». Pour le reste du réseau, le choix fait par une région de ne plus exploiter de circulations sur une ligne et donc de ne plus contribuer à la couverture de ses coûts fixes modifierait son équilibre économique, ce qui enverrait un signal économique à l'État et SNCF Réseau pour décider des investissements futurs à réaliser. Une contractualisation entre l'État, SNCF Réseau et la région permettrait de planifier dans le temps de telles décisions (cf. 4.3).

³⁹ Un train de 50 t circulant en Centre-Val de Loire sur LDFT non électrifiée en heure creuse passe d'un péage de 2,72 €/km à 0,52 €/km. Un autorail de 200 t circulant en Nouvelle-Aquitaine sur ligne électrifiée du réseau structurant en heure normale passe de 4,36 €/km à 1,40 €/km. Ces calculs sont réalisés en neutralisant les effets de l'indexation des redevances.

⁴⁰ La mission retient les hypothèses de structure de trafic (masse des trains, répartition du trafic entre les lignes, etc.) utilisées par SNCF Réseau pour calculer la valeur du forfait par région.

⁴¹ CÉ, 27 novembre 2020, n° 431748, *SNCF Réseau*.

Encadré 1 : Estimations de la variation des coûts marginaux des circulations TER après forfaitisation de la RM

Pour déterminer de façon précise l'effet incitatif au développement de l'offre que représente la forfaitisation, il est nécessaire de rapporter les baisses des péages marginaux aux autres postes de coût variable des services de transport conventionnés.

Les données publiées par l'ART s'agissant des offres TER font état de coûts d'exploitation de 4,65 Md€ en 2021 pour 185,2 millions de trains.km réalisés. Les coûts d'exploitation se décomposent en conduite et accompagnement (19 %), matériel roulant (20 %), distribution (5 %), redevances d'utilisation du réseau et des gares (26 %) et autres charges (30 %). En revanche, la mission ne dispose pas de données suffisamment précises sur le caractère fixe ou variable de ces charges. Deux hypothèses peuvent être faites :

- dans le cas d'une hausse globale de l'offre, en considérant que l'ensemble des coûts d'exploitation des trains, autres que la redevance de marché, sont proportionnels au volume d'offre en trains-kilomètres, le coût marginal du développement de l'offre est d'environ 25 €/train.km avant réforme tarifaire. La forfaitisation de la RM abaisse donc ce coût marginal de l'ordre de 12 % ;
- dans le cas d'une hausse plus ponctuelle de l'offre, en faisant l'hypothèse que les coûts du matériel roulant et du personnel sont fixes à 75 % (par exemple, pour une suppression de « dos de chameau » dans l'offre) et que les coûts de distribution sont fixes, les coûts marginaux de l'offre étaient avant 2023 de 17 €/train.km. La forfaitisation de la RM abaisse donc ce coût marginal de l'ordre de 19 %.

Ces estimations en moyenne, réalisées sous des hypothèses conservatrices, pourraient être affinées, dans la mesure où la RM avant 2023 et les autres coûts d'exploitation dépendent de nombreux paramètres (catégorie de ligne, heure, etc.).

Source : Mission, d'après Open data ART, jeu de données 8.1, « offre ferroviaire TER réalisée », données pour 2021.

3.1.2. En dépit des recours formés par neuf autorités organisatrices, la tarification binomiale est majoritairement approuvée dans son principe

Neuf autorités organisatrices ont intenté un recours contre les tarifs fixés par SNCF Réseau pour 2024 à 2026 : Île-de-France Mobilités, ainsi que les régions Grand Est, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Centre-Val de Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Parmi ces autorités, toutes à l'exception des deux dernières ont également formé un recours contre l'avis conforme de l'ART sur ces tarifs.

À la date de rédaction du présent rapport, certains recours avaient été rejetés pour des motifs de compétence et de procédure, d'autres restant en cours d'instruction devant le Conseil d'État et devant le tribunal administratif de Montreuil. Outre des moyens de légalité externe, les autorités organisatrices développent, à l'appui du recours, plusieurs moyens de légalité interne. Selon les principaux moyens de légalité interne soulevés :

- ◆ la forfaitisation violerait les dispositions du décret du 5 mars 1997⁴² prévoyant que la redevance de marché est « établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure » ;
- ◆ le montant du forfait ne serait pas soutenable pour les régions ;
- ◆ il aurait été établi de façon non transparente ;
- ◆ la forfaitisation ne permettrait pas une utilisation optimale du réseau en ce qu'elle inciterait à la surréservation par les utilisateurs et ne donnerait pas d'incitations suffisantes à SNCF Réseau à maintenir les sillons commandés.

⁴² Décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

Cependant, après entretiens avec l'association Régions de France et avec cinq des requérants, la mission relève que la forfaitisation des redevances est, dans son principe, jugée opportune. À l'exception d'IdFM, aucun des acteurs rencontrés n'a émis de critique à l'égard du principe de la forfaitisation. Sur le plan de l'opportunité, les griefs dirigés contre la tarification 2024-2026 portent en fait pour l'essentiel sur :

- ◆ le volume des péages à la charge des régions en lui-même, c'est-à-dire *in fine* la répartition du financement du réseau entre les régions et l'État ;
- ◆ l'efficacité de SNCF Réseau ;
- ◆ les modalités de détermination de la part fixe à la charge des régions (*cf. infra*).

Seule IdFM critique le principe de la forfaitisation de la RM, estimant que la baisse du prix marginal des circulations désincite SNCF Réseau à fournir effectivement les sillons demandés en optimisant ses travaux et la gestion des circulations. Toutefois, cette critique n'apparaît pas dirimante, dans la mesure où SNCF Réseau a également intérêt à augmenter le niveau des redevances variables qu'il perçoit et où d'autres systèmes d'incitation financières à la qualité sont déjà mis en place.

Une éventuelle annulation contentieuse des tarifs pour 2024 à 2026 ne devrait donc pas conduire à abandonner le principe de la forfaitisation quitte, le cas échéant, à modifier en amont le décret du 5 mai 1997 précité.

3.2. Le forfait de redevance de marché n'a pas été établi sur des bases suffisamment claires pour que la forfaitisation ait les effets recherchés

3.2.1. Les signaux envoyés aux régions par la réforme tarifaire de 2024 ont manqué de clarté

La pertinence de la tarification binomiale dépend des modalités d'établissement du forfait à la charge des régions. En effet, les décisions de variation de l'offre des régions ne dépendent pas seulement du coût marginal kilométrique, mais aussi des anticipations que font les régions sur l'évolution de leur forfait.

Or, les tarifs 2024-2026 poursuivent d'autres objectifs qui ont dû être articulés avec la mise en place de la tarification binomiale. Outre la transition vers une tarification binomiale, la tarification 2024-2026 vise à accroître le taux de couverture des coûts complets en augmentant le volume de redevances plus rapidement que l'inflation. De plus, SNCF Réseau a souhaité respecter un principe de sécurité juridique pour les régions.

À cette fin, SNCF Réseau, avec avis conforme de l'ART, a entendu éviter que les hausses de volumes de redevances soient réparties selon des règles que les régions ne pouvaient pas anticiper lors de la construction de leur offre de service 2024-2026. L'entreprise a donc fait le choix, tout en affichant un montant forfaitisé de la redevance de marché, d'établir celui-ci sur le fondement des prévisions d'offre pour les horaires de service 2024 à 2026, en appliquant le même barème qu'en 2023 indexé sur l'inflation⁴³. Elle bénéficie donc pendant toute la période d'un effet volume sur le montant des péages en plus de l'effet prix.

En parallèle, deux variations de périmètre interviennent en 2024 :

- ◆ le reclassement de quatorze segments de LDFT dans le réseau structurant modifie à la hausse le montant unitaire de la RC et de la RM pour ces sections ;

⁴³ Cette indexation tient également compte d'un rattrapage de l'inflation constatée entre 2021 et 2023 et qui n'avait pas été anticipée. Les modalités précises d'indexation sont présentées en section 2 de l'annexe II.

Annexe V

- ♦ une modification du modèle de détermination des coûts directement imputables affecte à la hausse le montant de la RC et de la RCE, ce qui est compensé exactement par une baisse du montant de la RM (cf. section 2.2 de l'annexe II).

Enfin, le mécanisme préexistant de réduction de RM pour les sillons.km excédant un seuil est supprimé à partir de 2026, car il poursuit le même effet que la forfaitisation.

In fine, la tarification 2024-2026 ne forfaitise la redevance de marché qu'en apparence, puisque le forfait reste déterminé par le volume d'offre annoncé par les régions et évolue avec celui-ci, comme si la réforme n'avait pas eu lieu. Sur la période 2024-2026, le total des redevances facturées par SNCF Réseau aux AOM régionales croît de 939 M€ à 1 219 M€, soit une augmentation de 30 %. Celle-ci se décompose à 21 % en un effet prix, 7 % en un effet volume, et 2 % en un effet périmètre (cf. tableau 3).

La variation observée pour chaque région est corrélée à la hausse de l'offre qu'elle prévoit entre 2023 et 2026 : ainsi, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, qui prévoit d'accroître son offre de 28 % sur la période à la faveur de la mise en concurrence de l'exploitation, subit une hausse de redevances de 44 % (cf. tableau 2).

Certes, les variations de redevances reposent sur des bases rationnelles et étaient pour partie anticipables, mais de nombreux facteurs compliquent leur compréhension par les régions. L'effet volume sur les redevances perçues (+ 7 %) est ainsi proportionné aux variations d'offre (+ 6 %) et les effets de périmètre liés au reclassement de certaines LDFT correspondent aux transferts de charges et de produits sous-jacents. Cependant :

- ♦ l'effet prix lié mêle prise en compte de l'inflation réelle (estimée à + 6 % sur la période), qui n'est pas contestée par certaines des régions rencontrées, et terme fixe de rattrapage des coûts complets et de l'inflation passée (+ 13 %) ;
- ♦ la suppression du dispositif d'incitation à l'offre, qui constitue objectivement un effet volume différé, peut être perçue par les régions comme un supplément d'effet prix ;
- ♦ les effets de périmètre entre la RM et les redevances pour couverture des coûts directement imputables, bien que neutres sur le total des redevances, obscurcissent la lecture.

Tableau 2 : Variations d'offre et de volume de redevances entre 2023 et 2026

Région	Variation d'offre en trains-kilomètres	Variation de redevances à la charge de la région (RC, RCE, RM) en euros courants
Auvergne-Rhône-Alpes	+ 1,3 %	+ 24,0 %
Hauts-de-France	+ 1,4 %	+ 23,6 %
Centre-Val de Loire	+ 1,8 %	+ 23,3 %
Grand Est	+ 3,8 %	+ 30,0 %
Bretagne	+ 4,5 %	+ 31,8 %
Normandie	+ 6,8 %	+ 30,0 %
Nouvelle Aquitaine	+ 6,9 %	+ 37,9 %
Bourgogne-Franche-Comté	+ 7,7 %	+ 30,2 %
Occitanie	+ 8,2 %	+ 37,8 %
Pays de la Loire	+ 11,1 %	+ 34,6 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	+ 28,7 %	+ 44,4 %
Ensemble	+ 6,1 %	+ 29,9 %

Source : SNCF Réseau, direction du marketing, de l'économie et de la régulation, tableau de calcul « outil calcul voyageur conventionné ».

Note : Le tableau prend en compte la RC, la RCE et la RM. En effet, la mise à jour des modèles économétriques de calcul des coûts directement imputables a conduit à des effets de périmètres entre ces trois redevances entre 2023 et 2024.

**Tableau 3 : Décomposition annuelle des variations de redevances à la charge des régions
(en M€ courants)**

Année	Redevances	Variation	Dont effets		
			Prix	Volume	Périmètre
2023	938,62	-	-	-	-
2024	1 059,56	+ 120,94	+ 70,14	+ 33,92	+ 18,00
2025	1 146,85	+ 87,29	+57,33	+ 29,96	-
2026	1 219,34	+ 72,48	+ 65,85	+ 6,64	-
Total variation		+ 280,72	+ 193,31	+ 69,41	+ 18,00

Source : SNCF Réseau, direction du marketing, de l'économie et de la régulation, tableau de calcul « outil calcul voyageur conventionné ».

Note : Le tableau prend en compte la RC, la RCE et la RM. En effet, la mise à jour des modèles économétriques de calcul des coûts directement imputables a conduit à des effets de périmètres entre ces trois redevances entre 2023 et 2024.

3.2.2. Un rebasage de la redevance de marché sur le fondement des prévisions de trafic au-delà de 2026 doit être exclu

Le choix de calculer les forfaits pour 2025 et 2026 sur le fondement des prévisions de trafic plutôt qu'en indexant le forfait 2024 apparaît contradictoire avec le principe de la forfaitisation. SNCF Réseau, plutôt que de retenir une unique année pivot, a ainsi envoyé le signal selon lequel, pour une période de trois ans au moins, le forfait évoluait en fonction des prévisions d'offre, ce qui annihile les effets positifs attendus de la réforme sur cette période.

Bien que SNCF Réseau et l'ART aient indiqué que le forfait n'avait pas vocation à évoluer avec l'offre au-delà de 2026, ces engagements ne sont pas jugés suffisamment fermes par les régions. En effet, il n'existe pas de document écrit opposable à ces parties prévoyant les modalités selon lesquelles le forfait évoluera. En particulier, ces éléments ne figurent pas dans l'annexe 5.1.1 du DRR 2024, qui expose les modalités de construction et d'évolution de la tarification.

Certes, l'avis de l'ART⁴⁴ relatif à la fixation des redevances pour 2024 à 2026 présente la part fixe comme ayant vocation à permettre « la couverture des coûts fixes associés à la mise à disposition, pour chaque [autorité organisatrice] de la capacité d'infrastructure nécessaire aux circulations envisagées » (point 158), ce qui peut laisser entendre qu'elle n'a pas vocation à dépendre du trafic. Toutefois, cette considération porte sur l'ensemble de la part fixe (RA + RM) et non pas sur la seule RM. De plus, l'ART n'émet pas, dans cet avis, de recommandation à SNCF Réseau sur les modalités d'évolution de de la RM forfaitisée.

Surtout, l'article 6 du décret du 5 mai 1997 disposant que la redevance de marché est assise sur des « unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure » peut être interprété comme impliquant que le forfait évoluera en fonction de l'utilisation faite de l'infrastructure. Ainsi, au point 166 du même avis, l'ART insiste, pour justifier la légalité du forfait, sur le fait que l'un des critères pris en compte pour la détermination du montant de la RM est le trafic prévisionnel.

La DGITM a élaboré un projet de décret modifiant cet article en supprimant toute référence aux unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure. Cependant, ce projet n'a été soumis à la consultation pour la première fois qu'à la fin de l'année 2022, soit un an après la publication du projet de DRR pour 2024 : sa promulgation n'est à ce jour pas envisagée avant l'été 2024. Par ailleurs, le texte ainsi modifié n'empêcherait pas une indexation des redevances sur le trafic ; il se contenterait de clarifier qu'une telle indexation n'est pas obligatoire.

Les régions sont donc fondées à craindre que les évolutions du forfait après 2026 pourraient continuer à tenir compte des prévisions de trafic.

⁴⁴ Avis n° 2023-008 du 9 février 2023.

Par ailleurs, la position de SNCF Réseau sur un potentiel rebasage de la RM sur le fondement du trafic réalisé est ambiguë. Ainsi, en 2022, dans un document envoyé par SNCF Réseau à la DGITM pour présenter la tarification 2024-2026⁴⁵, l'hypothèse d'une prise en compte des prévisions d'offre pour recalculer le forfait tous les trois ans est explicitement mentionnée.

Un rebasage du forfait de RM sur les prévisions de trafic 2027-2029 doit être exclu, et des garanties doivent être données en ce sens aux régions. Ainsi, la modification apportée au décret du 5 mai 1997 ne devrait pas se contenter, pour les services conventionnés, de supprimer la référence aux unités d'œuvre *liées à l'utilisation de l'infrastructure*, mais y substituer une référence à des unités d'œuvre *liées à l'infrastructure utilisée*.

Proposition n° V.3 (État/DGITM) : Dans l'article 6 du décret du 5 mai 1997, remplacer, pour ce qui concerne les services conventionnés, la notion d'unités d'œuvre *liées à l'utilisation de l'infrastructure* par celle d'unités d'œuvre *liées à l'infrastructure utilisée*.

À défaut d'un tel décret ou dans l'attente de celui-ci, l'ART pourrait rendre publique une recommandation à SNCF Réseau listant les données sur le fondement desquelles pourrait être calculée la redevance de marché après 2026 et écartant explicitement le trafic réalisé ou prévu. *A minima*, SNCF Réseau devrait expliciter sa position sur les évolutions du calcul de la part forfaitaire dans un document écrit et officiel, par exemple dans l'annexe tarifaire du prochain DRR.

À noter que si la proposition de fusion de la RA et de la RM que fait la mission par ailleurs était retenue (*cf.* 4.1), alors cette proposition législative deviendrait sans objet, puisque l'article 6 du décret ne concernerait alors plus que les SLO.

3.3. La part fixe doit être justifiée au premier euro et calculée selon le dimensionnement du réseau répondant aux besoins des autorités organisatrices

3.3.1. La part fixe doit être calculée en fonction de l'inventaire de l'infrastructure mise à disposition et d'un prix unitaire

Afin que les signaux économiques adressés aux autorités organisatrices soient clairs et adaptés, la part forfaitaire du binôme doit être fixée en fonction des caractéristiques de l'infrastructure que l'autorité organisatrice souhaite utiliser. L'objet de cette redevance est de permettre à l'État et aux régions de prendre en charge, par la RA et la RM, les coûts fixes correspondant à la mise à disposition de l'infrastructure : régénération, modernisation et développement autofinancés par SNCF Réseau, maintenance, entretien et exploitation.

Les prix facturés devraient, à grands traits, refléter la valeur économique que représente l'accès au réseau disponible pour satisfaire les besoins des AO. Sous réserve que les règles de répartition entre l'État et les régions soient explicites et lisibles (*cf.* section 4), de telles règles de calcul enverraient les signaux-prix pertinents aux régions.

Afin d'assurer la lisibilité du forfait ainsi calculé, celui-ci devrait être justifié au premier euro, ou autrement dit « en base zéro ». Chaque année, les régions ne devraient pas seulement connaître les causes de l'évolution du forfait par rapport à l'année précédente, mais disposer d'une facture présentant le forfait dû comme une somme de prix élémentaires correspondant à chaque section du réseau utilisé.

⁴⁵ Diaporama « Tarification SNCF Réseau 2024-2026. Réunion ART – DGITM – SNCF Réseau 20 juin 2022 » établi par SNCF Réseau et transmis à la DGITM.

Annexe V

Le calcul du forfait pour une AO devrait alors être réalisé en cinq étapes :

- ◆ inventorer les sections du réseau utilisées par l'AO. Cet inventaire peut partir de la nomenclature des « segments de gestion » utilisés par SNCF Réseau en comptabilité (sections d'une longueur de 15 km en moyenne, sans embranchement) ;
- ◆ établir un prix de référence pour chaque segment, représentatif de sa valeur d'usage si l'AO était la seule à disposer de l'accès au segment (3.3.2) ;
- ◆ pondérer le prix de l'accès à chaque segment en fonction de la nature des trafics qui coexistent, pour tenir compte du fait que l'AO n'en a pas l'usage exclusif (3.3.3) ;
- ◆ sommer les prix ainsi dus au titre de chacun des segments pour obtenir le forfait ;
- ◆ répartir ce forfait entre l'État et l'autorité organisatrice (4.1).

En cas de création d'un service express régional métropolitain (SERM), cette méthode pourrait être appliquée pour détourner la part fixe à imputer au nouveau service (3.3.4). La section 3.3.5 présente un exemple d'application de la méthode de construction du forfait proposé, avant répartition entre l'État et l'autorité organisatrice.

La méthode de construction du forfait proposée pourrait fonder de la même façon le calcul d'une éventuelle redevance d'accès versée au titre des circulations de fret (*cf.* annexe IV). Enfin, ce mode de calcul permettrait de ventiler les redevances dans les « comptes de ligne », volet produits (*cf.* section 3.2.3 de l'annexe VI).

Proposition n° V.4 (État/DGITM, SNCF Réseau) : À partir de 2027, calculer le forfait pour l'accès au réseau (part fixe du binôme) comme la somme de prix de référence des segments que l'autorité organisatrice souhaite utiliser, pondérés selon la nature des trafics qui coexistent sur le segment.

3.3.2. Le prix de référence de chaque segment de ligne peut dans un premier temps être calculé comme la somme des charges d'investissement et de financement associées, plus un tarif kilométrique

Pour déterminer le prix de référence du segment, plusieurs approches sont possibles *a priori* :

- ◆ soit à partir d'une valeur d'usage du segment, correspondant à l'utilité qu'il procure à l'utilisateur ;
- ◆ soit à partir des coûts fixes supportés par le gestionnaire d'infrastructure. Ceux-ci peuvent être appréciés soit comptablement, soit comme un « coût économique », c'est-à-dire une vision prospective des coûts à supporter pour atteindre un niveau de performance donné (*cf.* section 3.3 de l'annexe VI). Lorsque les coûts considérés sont des coûts comptables, ils peuvent être décomposés en :
 - coûts de fonctionnement : maintenance, surveillance, exploitation, coûts de siège ;
 - coûts d'investissement : amortissements nets de reprises de subventions ;
 - coûts de financement : ceux-ci sont modélisés comme représentant 5,7 % de la valeur nette comptable du segment (méthode du coût moyen du capital pondéré).

La méthode d'établissement du prix de référence doit par ailleurs tenir compte de plusieurs contraintes. Pour être acceptable, le prix de référence doit à la fois :

- ◆ être corrélé aux coûts fixes de l'infrastructure, afin d'envoyer les signaux-prix pertinents aux régions et à SNCF Réseau ;
- ◆ inciter à l'efficacité de SNCF Réseau. En particulier, sa construction doit respecter les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports en vertu desquelles « *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* » ;

Annexe V

- ◆ refléter la valeur d'usage des lignes pour les AO. Ainsi, il doit tenir compte du fait que l'ensemble du réseau n'a pas le même niveau de performance (vétusté, technologies utilisées) ;
- ◆ tenir compte du fait que certaines infrastructures ont été subventionnées, et ne doivent donc pas être payées deux fois par la région ;
- ◆ être construit selon une méthode transparente et sur le fondement de données auditable par l'ART ;
- ◆ pouvoir être établi sur le fondement de données existantes. La mission a veillé à proposer une solution pouvant être mise en place à compter de l'horaire de service 2027.

À long terme, l'approche idéale consisterait à construire le prix de référence comme un coût fixe économique (cf. section 3.3 de l'annexe VI), **minoré de pénalités liées à la vétusté**. Cependant, elle suppose des travaux complexes⁴⁶ dont l'aboutissement est improbable avant la fin des années 2020 et dont le résultat risque d'être peu auditable. La mission écarte donc un tel scénario en première approche.

En second rang et à court terme, la mission recommande de construire le prix de référence d'un segment comme la somme de trois composantes :

- ◆ **les dotations aux amortissements comptables** générés par le segment, nettes de subventions rattachées⁴⁷ ;
- ◆ **la rémunération du capital immobilisé**, soit 5,7 % de la valeur de l'actif constituant le segment chaque année ;
- ◆ **un tarif kilométrique**, proportionnel à la longueur des voies du segment⁴⁸.

Les deux premières composantes correspondent à une refacturation à l'euro près des coûts comptables d'investissement et de financement de SNCF Réseau, mais ce n'est pas le cas de la troisième. Le tarif kilométrique représente un prix, et non pas un coût : il n'a pas vocation à être égal aux coûts de fonctionnement de SNCF Réseau imputables à la gestion du segment⁴⁹. En particulier, SNCF Réseau ne doit pas prévoir que cette composante kilométrique soit plus élevée pour les sections les plus vétustes du réseau et coûtant donc plus cher à entretenir. À l'inverse, le prix doit rester identique si SNCF Réseau réalise des gains de productivité.

Le tarif kilométrique devra donc être calculé de façon à assurer un volume de redevances donné en 2027, et non pas à partir d'une analyse des charges de fonctionnement de SNCF Réseau.

⁴⁶ Cette méthode supposerait de construire une segmentation partagée du réseau par objectifs de performance, d'en déduire un coût complet économique, de déterminer des indicateurs de performance afin de pénaliser les écarts par rapport aux objectifs, et de définir une méthode de prise en compte des éventuelles subventions versées par la région en réduction du coût complet économique.

⁴⁷ En revanche, les subventions non rattachées à un actif spécifique, telles que les subventions de régénération, ne seraient pas déduites de la valeur de l'actif pour le calcul des deux premières composantes du prix de référence.

⁴⁸ Il peut être envisagé d'ajuster la composante forfaitaire selon certaines caractéristiques du segment affectant sa valeur d'usage. Par exemple, une distinction entre LGV, LDFT et réseau structurant classique, ou selon l'ambition de performance du segment (*mass transit*, haute performance, standard 1, standard 2 ou LDFT) pourrait être retenue. La mission ne se prononce pas sur l'opportunité d'un tel raffinement. Elle insiste sur le fait que celui-ci ne devrait pas conduire à rendre la construction tarifaire illisible ou inauditable. En tout état de cause, la méthode proposée pourrait être utilisée avec un prix kilométrique uniforme sur l'ensemble du réseau.

⁴⁹ Cette préconisation est liée à trois considérations : 1° les données relatives aux coûts de fonctionnement segment par segment sont trop peu précises (cf. section 3.1 de l'annexe VI) ; 2° les coûts de fonctionnement augmentent avec la vétusté de l'infrastructure, et ne représentent donc pas la valeur d'usage économique ; 3° si SNCF Réseau parvient à réduire ses charges de fonctionnement, alors elle doit pouvoir en conserver le bénéfice.

D'une année à l'autre, les deux premières composantes resteraient calculées selon la même modalité : elles varieraient donc avec le vieillissement du réseau et les investissements réalisés. La composante kilométrique évoluerait uniformément sur le réseau en fonction de paramètres macroscopiques (inflation, objectif de couverture des coûts fixes), sous le contrôle du régulateur, à l'instar des autres redevances. Le régulateur veillerait en particulier que le prix unitaire de la composante kilométrique ne conduise pas à excéder le plafond de redevances par région (cf. 1.3)⁵⁰.

Les travaux menés par SNCF Réseau pour imputer de façon fine les charges d'entretien et d'exploitation aux segments de gestion (« comptes de ligne » volet charges, cf. section 3.1 de l'annexe VI) pourraient alors être utilisés pour suivre les écarts entre prix facturé et coût complet constaté pour chaque ligne.

La méthode proposée respecterait l'ensemble des contraintes mentionnées. En effet, la valeur comptable d'un segment décroît avec le temps, jusqu'à son amortissement complet : le prix de référence des segments les plus vétustes serait donc faible. Un segment dont la construction et la régénération nécessitent des investissements importants (nombreux ouvrages d'art, vitesses limites élevées) aurait un prix de référence élevé, corrélé aux coûts fixes qu'il génère. La méthode inciterait à la performance du gestionnaire d'infrastructure sur les dépenses d'exploitation tout en envoyant des signaux-prix rationnels.

Cette méthode pourrait être mise en œuvre en vue de l'élaboration du cycle tarifaire 2027, dont la première version doit être établie à la mi-2025. SNCF Réseau a connaissance, directement à partir de sa comptabilité⁵¹, de la valeur de l'actif et des dotations aux amortissements générées par segment, le tout net de subventions rattachées aux actifs. La longueur des voies de chaque segment est également connue. Aucune donnée supplémentaire n'est requise pour la mise en œuvre de la méthode proposée. En particulier, il n'est pas nécessaire d'attendre l'aboutissement du projet de « comptes de lignes » prévu en 2025 (cf. section 3.1 de l'annexe VI). La section 3.3.5 présente une preuve de concept dans la mise en œuvre de la méthode.

Proposition n° V.5 (SNCF Réseau, ART) : Établir le prix de référence d'un segment de ligne comme la somme de trois termes : (i) montant des dotations aux amortissements de l'actif constituant le segment, (ii) rémunération du capital employé, (iii) longueur des voies du segment multipliée par un prix kilométrique. Ce dernier prix kilométrique pourrait être uniforme au niveau national.

À plus long terme, des raffinements pourraient être envisagés pour tenir compte de paramètres qui affectent la valeur d'usage de l'infrastructure mais ne sont pas reflétés par la construction tarifaire proposée. Par exemple, la longueur des fenêtres de surveillance et maintenance, ou les périodes de fermetures des postes de signalisation, qui affectent la disponibilité de l'infrastructure, pourraient être prise en compte *via* un abattement au prix de référence. Un tel raffinement n'est cependant pas prioritaire ; il pourrait être étudié dans un second temps, après 2027.

⁵⁰ Une telle hypothèse est théoriquement possible dès lors que le forfait payé par la région n'est pas calculé comme une refacturation à l'euro près des coûts fixes imputables. Elle reste cependant hypothétique : compte tenu de la trajectoire de couverture des coûts complets par les services conventionnés, un tel événement ne serait susceptible de se produire qu'à partir de 2030 au plus tôt. Si cet événement survient plusieurs mécanismes pourront être envisagés pour conserver des signaux économiques clairs tout en respectant le plafonnement : maintien du prix kilométrique à un niveau tel qu'aucune région n'excède le plafond qui lui est applicable, régularisation après-coup des dépassements, modulation du barème kilométrique par région tout en conservant une liquidation des redevances à la maille du segment, etc.

⁵¹ Une fraction de l'actif de SNCF Réseau, évaluée à 20 % par la direction générale des finances et achats, ne peut pas être rattachée à des segments. Il s'agit toutefois essentiellement d'actifs hors-infrastructures (terrains, bâtiments de siège, matériels lourds, etc.) pouvant être ventilés entre les segments selon une clef de répartition.

3.3.3. Le prix de référence devrait être pondéré en fonction de l'existence d'autres trafics et de leur caractère dimensionnant pour le réseau

Une fois les sections utilisées par chaque AO déterminées et leur prix de référence fixé, une difficulté consiste à déterminer quelle fraction de ce prix doit être payé par les AO, sachant qu'elles ne bénéficient pas d'un usage exclusif du segment et doivent bénéficier des gains liés à la mutualisation.

Pour envoyer des signaux économiques pertinents, la part forfaitaire du binôme doit dépendre des besoins dimensionnants des différents utilisateurs du réseau partagé. Ainsi, à titre d'analogie, dans le secteur de la production et de la distribution électrique, le facteur dimensionnant les coûts du réseau est la puissance pouvant être produite ou acheminée en pointe. En conséquence, la puissance maximale pouvant être soutirée par les clients est utilisée comme clef de répartition des coûts fixes. Cependant, ce raisonnement apparaît difficile à transposer de façon rigoureuse pour tarifier l'accès à un segment du réseau ferré national.

Une utilisation directe des clefs de Moriarity, calculées par SNCF Réseau pour allouer les coûts fixes du réseau à des fins de pilotage, ne serait pas ici adaptée. La méthode de Moriarity est décrite en section 3 de l'annexe II. Elle permet à SNCF Réseau d'établir, pour cinq grandes catégories de trafic (régional dense, régional standard, TET, TAGV et fret), des clefs de ventilation des coûts du réseau partagé afin d'imputer une part des coûts complets à chacun, dans une optique de plafonnement des redevances.

SNCF Réseau applique pour l'instant la méthode à la maille nationale et envisage, à compter de 2027, d'appliquer cette même méthode région par région, sur recommandation de l'ART, pour ventiler les coûts complets.

Cependant, la méthode de Moriarity, lorsqu'elle est appliquée à un réseau, n'est pas conçue de façon à envoyer des signaux prix pour prendre des décisions d'investissement. Des incohérences peuvent apparaître si la méthode était utilisée à cette fin. Par exemple, en cas d'utilisation de la méthode de Moriarity, le choix d'une région et d'une métropole de rouvrir un segment au trafic TER et SERM pourrait conduire ces deux autorités organisatrices à acquitter à elles deux plus que le prix de référence du segment, alors que le forfait de l'AO TET baisserait (*cf.* encadré 2 pour une illustration de ces limites sur un cas-type).

Par ailleurs, l'application d'une méthode de ventilation à la maille régionale présente l'inconvénient de ne pas permettre de décomposer le forfait payé comme une somme de prix élémentaires par section de ligne, et donc de ne pas clairement exposer à chaque région le coût que représente chaque segment qu'elle utilise. Elle est enfin globalement peu lisible.

La mission préconise donc d'appliquer plutôt un coefficient de pondération segment par segment en fonction des trafics constatés. Une telle méthode permet d'envoyer des signaux prix cohérents et d'être d'application simple.

Annexe V

Afin de déterminer les coefficients de pondération, le plus simple consiste à associer à chaque catégorie de trafic un coefficient de pondération représentatif de ses besoins dimensionnants. Ce coefficient prend la forme d'un coût fixe normatif, c'est-à-dire d'un coût annuel moyen d'un kilomètre d'une ligne générique qui serait dimensionnée selon les besoins de la catégorie de trafic⁵². Le prix facturé à une AO donnée pour l'accès à un segment serait ensuite déterminé comme :

$$P_{AO} = \frac{CFN_{AO}}{\sum_{\text{catégories de trafic}} CFN_{trafic}} \times PR$$

où P_{AO} désigne le prix payé par une AO donnée, PR le prix de référence du segment, et les CFN_x sont les coûts fixes normatifs des différentes catégories de trafic, la somme étant réalisée sur l'ensemble des trafics qui empruntent le segment. En d'autres termes, l'utilisation de cette méthode s'apparente à la mise en œuvre de la méthode de Moriarity aux bornes de chaque segment⁵³.

Par exemple, en faisant l'hypothèse que le coût fixe normatif d'un trafic de type SERM est de 132 k€/km et le coût normatif d'un trafic de type fret est de 53 k€/km, le forfait payé au titre de l'utilisation du segment par l'AO SERM serait de 71 % du prix de référence du segment.

L'application d'une telle pondération serait vertueuse, en ce qu'elle inciterait les autorités organisatrices à favoriser la mutualisation du réseau. Ainsi, une autorité organisatrice régionale bénéficierait d'une baisse de son forfait si un trafic fret ou SLO se développait sur une section du réseau support de services régionaux.

SNCF Réseau a d'ores et déjà estimé des coûts fixes normatifs pour les cinq catégories d'utilisateurs du réseau, ce qui permettrait de mettre la méthode en œuvre à brève échéance. Les coûts fixes normatifs de l'exemple précédent correspondent à ceux utilisés par SNCF Réseau pour les trafics fret et « régional dense ».

Toutefois, la classification utilisée par SNCF Réseau apparaît aujourd'hui un peu trop grossière pour que les signaux économiques envoyés soient pertinents. Ainsi, les coûts fixes normatifs sont construits selon l'hypothèse que tous les trafics requièrent deux voies, à l'exception du « régional dense » qui en requerrait quatre. Or, lorsqu'une ligne accueille un trafic essentiellement TER et un trafic fret occasionnel, les besoins dimensionnants du fret ne sont que d'une seule voie. À l'inverse, une infrastructure telle que la section de ligne de Gisors à Serqueux a été renouvelée à deux voies dans le but principal de répondre aux besoins stratégiques du fret, tandis que le trafic TER réalisé pour le compte de l'AO Normandie est insuffisant pour requérir deux voies.

De telles particularités mériteraient d'être prises en compte, par exemple en définissant des coûts fixes normatifs pour des catégories « fret occasionnel » et « régional basse fréquence », au risque de dissuader l'utilisation par certaines autorités organisatrices d'infrastructures construites pour répondre aux besoins d'autres utilisateurs et sous-utilisées.

Proposition n° V.6 (SNCF Réseau, ART) : Pondérer le prix pour l'utilisation par une AO d'un segment de ligne en fonction des différentes catégories de trafics utilisant ce segment (« méthode de Moriarity aux bornes du segment »).

⁵² Par exemple : le trafic fret requiert des rails plus lourds que le trafic TER ; le trafic régional dense (SERM / Transilien) requiert des signalisations permettant de maximiser la densité du trafic, etc.

⁵³ La méthode de Moriarity ne tient pas compte du fait qu'il peut être peu coûteux de faire évoluer le dimensionnement pour accueillir certaines catégories de trafic supplémentaires : faire payer ces trafics en fonction de leur coût fixe normatif peut donc être sous-optimal. La méthode de pondération de Shapley-Shubik permet d'apporter une réponse à ce défaut. Cependant, sa mise en œuvre est plus complexe. La mission propose donc d'étudier l'opportunité, au-delà de 2027, d'établir les clefs de pondération à partir de la méthode de Shapley-Shubik.

Encadré 2 : Exemple de signaux prix incohérents issus de la méthode de Moriarity

Considérons une région dans laquelle 100 segments, chacun ayant un prix de référence de 1,00 M€, sont maintenus par SNCF Réseau. 60 segments sont utilisés par les TER, 30 segments par un SERM et 30 segments par les TET (certains segments sont donc mutualisés entre plusieurs types de trafic). En appliquant la méthode de Moriarity aux bornes de la région pour déterminer le forfait payé par chaque autorité organisatrice, l'AO des TER acquitterait 50,00 M€ de péages, l'AO des SERM acquitterait 25,00 M€, et l'AO des TET 25,00 M€ également.

Supposons qu'une ligne nouvelle de 10 segments ayant un prix de référence de 1,00 M€ également soit rouverte et utilisée par les TER et le SERM, mais non par les TET. L'application de la méthode de Moriarity après la réouverture conduirait à mettre à jour le montant à acquitter par chaque AO. L'AO TER payerait 5,00 M€ de plus, l'AO SERM 6,48 M€ de plus, et l'AO TET 1,43 M€ de moins (cf. tableau).

Catégorie de trafic	Avant réouverture			Après réouverture			Variation de prix
	Segments	Clef de Moriarity	Prix facturé	Segments	Clef de Moriarity	Prix facturé	
TER	60	50 %	50,00 M€	70	50 %	55,00 M€	+ 5,00 M€
SERM	30	25 %	25,00 M€	40	29 %	31,43 M€	+ 6,43 M€
TET	30	25 %	25,00 M€	30	21 %	23,57 M€	- 1,43 M€
Total	-	100 %	100,00 M€	-	100 %	110,00 M€	+ 10,00 M€

Ainsi, la réouverture de la ligne conduirait à une diminution de forfait versé par l'AO TET alors que le réseau qu'elle utilise n'a pas évolué et que les coûts complets de SNCF Réseau ont augmenté. Cette évolution se ferait au détriment des AO TER et SERM, qui payeraient, à elles deux, plus que le prix de référence des nouveaux segments qu'elles sont les seules à utiliser.

Les calculs sont faits sous l'hypothèse simplificatrice que les différentes catégories de trafic ont la même pondération, et en ignorant les SLO. L'ajout des SLO ou l'application de coefficients de pondération ne changeraient pas la conclusion.

Source : Mission.

3.3.4. La tarification proposée est applicable telle quelle aux SERM

La méthode de construction du forfait proposée par la mission a vocation à s'appliquer aux services express régionaux métropolitains (SERM). Selon les dispositions de l'article L. 1215-7 du code des transports, issu de la loi du 27 décembre 2023 relative aux SERM, les circulations ferroviaires opérées dans le cadre des SERM « font l'objet d'une tarification spécifique » s'agissant des redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du RFN. La proposition de la mission permet en l'état d'appliquer une telle tarification spécifique à ces services. En effet :

- ◆ les redevances de couverture des coûts directement imputables (RC, RCE et RCTE-A) ont vocation à s'appliquer circulation par circulation, et permettent donc de distinguer les circulations labellisées SERM des autres circulations régionales ;
- ◆ la redevance forfaitaire peut être construite séparément pour les SERM et pour les autres circulations régionales, en fonction des segments utilisés par chacun des services. Il serait donc possible d'identifier une part forfaitaire pour chaque trafic. Le forfait des SERM serait construit en tenant compte, dans la pondération du prix de référence, des besoins dimensionnants spécifiques de ce type de trafic.

L'ensemble des redevances pourraient donc être directement réparties entre SERM et autres services régionaux dans une région donnée, sans besoin de recourir à une clef de répartition. Des plans de financement spécifiques pourraient donc être élaborés pour l'exploitation des SERM, pouvant le cas échéant mobiliser les ressources d'autres autorités organisatrices et collectivités que les régions.

3.3.5. Exemple d'application de la méthode proposée

Afin d'illustrer la méthode proposée, la présente section propose de l'appliquer à un cas fictif pour l'horaire de service 2027. Les hypothèses sont les suivantes :

- ♦ une autorité organisatrice régionale utilise cinq segments de gestion, dénommés pour l'exemple XAA à XAE. La longueur des voies de chaque segment est connue à partir de la nomenclature des segments. Leur valeur nette comptable au 1^{er} janvier 2027 et le montant des dotations aux amortissements pour l'année 2027 sont connus à partir de la base d'actifs régulés ;
- ♦ des trafics fret, TET et SLO de voyageurs coexistent avec les services régionaux sur quatre des segments ;
- ♦ la composante kilométrique est fixée à 100 k€/km pour l'année 2027⁵⁴ ;
- ♦ les coûts fixes normatifs des trafics régional dense, SLO, fret et TET sont respectivement de 67 k€/km, 66 k€/km, 53 k€/km et 66 k€/km⁵⁵.

Le tableau 4 résume les hypothèses sur les caractéristiques des segments et les trafics.

Tableau 4 : Caractéristiques des segments de l'exemple

Segment	Longueur (L)	Valeur nette comptable (VNC)	Dotations amort. (DA)	Autres trafics (O/N)		
				SLO	Fret	TET
XAA	43,61 km	14 365 k€	2 105 k€	O	N	O
XAB	17,32 km	10 604 k€	1 266 k€	O	O	N
XAC	12,43 km	2 038 k€	156 k€	N	O	N
XAD	20,12 km	755 k€	29 k€	N	N	N
XAE	5,01 km	12 k€	1 k€	N	O	N

Source : Mission.

Dans un premier temps, le prix de référence de chaque segment peut être déterminé comme la somme des dotations aux amortissements pour 2027, du coût du capital employé pour 2027 (5,7 % de la valeur nette comptable de l'actif du segment au 1^{er} janvier 2027), et de la composante kilométrique (longueur des voies, multiplié par le prix kilométrique de 100 k€/km). Les calculs sont détaillés dans le tableau 5.

Tableau 5 : Calcul du prix de référence par segment, sous l'hypothèse d'un forfait de 100 k€/km

Segment	Dotations amort. (A = DA)	Rémunération du capital (B = VNC × 5,7 %)	Tarif kilométrique (C = L × 100 k€/km)	Prix de référence (PR = A+B+C)
XAA	2 105 k€	819 k€	4 361 k€	7 285 k€
XAB	1 266 k€	604 k€	1 732 k€	3 602 k€
XAC	156 k€	116 k€	1 243 k€	1 515 k€
XAD	29 k€	43 k€	2 012 k€	2 084 k€
XAE	1 k€	1 k€	501 k€	503 k€

Source : Mission.

⁵⁴ La mission n'est pas en mesure de présenter le montant de la composante kilométrique qui devrait être utilisé au moment de la bascule pour maintenir constant le volume des redevances perçues par SNCF Réseau. Le montant de 100 000 €/km est un simple ordre de grandeur utilisé sur le fondement d'estimations grossières.

⁵⁵ Ces montants correspondent à la somme des coûts normatifs d'entretien et de régénération aujourd'hui utilisés pour l'application de la méthode de Moriarity par SNCF Réseau (cf. section 3.1 de l'annexe II).

Annexe V

Pour obtenir le prix facturé à l'autorité organisatrice au titre des services régionaux, la méthode de Moriarity est appliquée aux bornes de chaque segment compte tenu des coûts fixes normatifs (CFN) de chaque trafic (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Pondération du prix de référence par segment

Segment	CFN services régionaux (E)	Somme des CFN des trafics du segment (F)	Clef de Moriarity pour les services régionaux (M = E/F)	Prix facturé services régionaux (PF = M × PR)
XAA	67 k€/km	199 k€/km	34 %	2 453 k€
XAB	67 k€/km	186 k€/km	36 %	1 298 k€
XAC	67 k€/km	120 k€/km	56 %	846 k€
XAD	67 k€/km	67 k€/km	100 %	2 084 k€
XAE	67 k€/km	120 k€/km	56 %	281 k€

Source : Mission.

In fine, dans cet exemple, le prix facturé au titre de l'accès à ces cinq segments du réseau pour l'horaire de service 2027 est de 6,96 M€. Ce forfait d'accès doit ensuite être réparti entre l'État et l'autorité organisatrice. L'autorité organisatrice devra par ailleurs acquitter les redevances pour couverture des coûts directement imputables (RC, RCE, RCTE-A), calculés indépendamment de ce forfait.

4. Davantage de lisibilité doit être donnée à l'État et aux régions sur l'évolution de leurs contributions respectives au réseau

4.1. La répartition des redevances d'infrastructure entre l'État et les régions doit être rendue plus objective et être dissociée du dialogue financier avec SNCF Réseau

4.1.1. Le calcul de la part fixe à la charge de chaque région repose sur une sédimentation d'ajustements depuis 2010 et est devenu illisible

La répartition entre l'État et les régions des redevances d'utilisation de l'infrastructure par les services conventionnés fait apparaître d'importantes différences de traitement.

La redevance de marché est acquittée indirectement par l'autorité organisatrice. La redevance d'accès (RA) est quant à elle payée, en vertu de l'article 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé, par :

- ◆ l'État pour les services conventionnés hors-Île-de-France, c'est-à-dire pour les trains d'équilibre du territoire et pour les services conventionnés affrétés par les régions ;
- ◆ Île-de-France Mobilités pour les services conventionnés par cet établissement public. Cette spécificité est une conséquence du fait qu'avant la décentralisation des transports franciliens, le syndicat des transports parisiens (STP), qui était alors un établissement public national, versait à Réseau ferré de France (RFF) des redevances réputées correspondre aux coûts complets.

Les redevances d'accès acquittées par l'État le sont *in fine* au bénéfice des services de la compétence des régions. Même si la redevance acquittée par l'État est versée de façon globalisée à SNCF Réseau, l'annexe 5.2.1 du document de référence du réseau comporte une ventilation du montant de la RA due au titre de chaque région. En outre, l'article L. 2111-25 du code des transports, qui plafonne le taux de couverture des coûts par chaque service conventionné à 100 % des coûts qui lui sont imputables, encadre « *le montant total des redevances à la charge de ces services* », incluant de ce fait la RA acquittée par l'État. Autrement dit, la RA due par l'État pour chaque région (hors-Île-de-France) est déduite du montant maximal que SNCF Réseau est autorisé à percevoir au titre de la RM, de la RC et de la RCE.

Ainsi, en première approche, le ratio entre les efforts financiers de l'État et de l'autorité organisatrice pour la couverture des coûts fixes des services conventionnés régionaux varie, selon la région considérée, de 1,8 € à 7,2 € de RA pour 1 € de RM en 2024. Les situations extrêmes sont atteintes par les régions Haute-Normandie (77 M€ de RA pour 44 M€ de RM) et Bretagne (117 M€ de RA pour 16 M€ de RM). Au total, sur l'ensemble des régions hors-Île-de-France, le ratio est de 3,05 € de RA pour 1 € de RM en moyenne (*cf.* tableau 7).

Tableau 7 : Répartition des redevances de couverture des coûts fixes acquittées par l'État et par les régions au titre des services conventionnés régionaux en 2024

Région	RM due par la région (en M€)	RA due par l'État (en M€)	Ratio RA / RM
Bretagne	16,37	117,31	7,17
Nouvelle-Aquitaine	51,22	275,4	5,38
Occitanie	42,64	207,75	4,87
Pays de la Loire	28,45	101,04	3,55
Bourgogne-Franche-Comté	47,05	161,79	3,44
Grand Est	101,77	272,77	2,68
Auvergne-Rhône-Alpes	103,69	258,12	2,49
Provence-Alpes-Côte d'Azur	37,96	85,82	2,26
Hauts-de-France	82,6	179,64	2,17
Centre-Val de Loire	48,51	102,94	2,12
Normandie	43,91	77,14	1,76
Ensemble hors IDF	604,17	1 839,73	3,05

Source : Document de référence du réseau pour 2024, annexe 5.2.1.

Le calcul du forfait à la charge de la région repose sur une sédimentation d'ajustements dans le calcul de la RM entre 2010 et 2024. Il n'est pas lisible et ne correspond à aucune logique économique ou physique évidente. Dans la logique de la réforme tarifaire intervenue en 2010, la RM (intitulée alors redevance de réservation) devait constituer une majoration tarifaire soutenable pour les circulations empruntant les sillons, et n'avait pas vocation à couvrir l'intégralité des coûts fixes du réseau, ce rôle étant imparti à la RA. Ce faisant, la redevance de réservation a initialement été calculée comme une majoration tarifaire par train.km dont le barème dépendait du type de circulation, selon une segmentation en 23 catégories⁵⁶.

À compter de l'horaire de service 2019, SNCF Réseau et le régulateur sectoriel ont estimé que la soutenabilité des majorations applicables aux transports conventionnés devait être appréciée par payeur, c'est-à-dire par région, et non pas par segment de ligne. Ce faisant, un barème kilométrique de RM a été calculée pour chaque région avec l'objectif de maintenir constant le volume des redevances acquittées par région au moment de la bascule. Le barème de la RM a depuis fait l'objet de raffinements (modulation horaire, dégressivité des prix, etc.).

⁵⁶ Lignes périurbaines à fort trafic, à trafic moyen ; grandes lignes périurbaines à fort trafic, à fort trafic parcourables à 220 km/h, à trafic moyen, à trafic moyen parcourables à 220 km/h ; 14 segments LGV ; et des segments divers.

Annexe V

Cette situation donne désormais lieu à une différence de taux de couverture par les régions des coûts complets qui leur sont imputables. La proportion des coûts fixes des services régionaux couverts par la RM en 2024 devrait varier de 13 % pour la région Bretagne à 36 % pour la région Normandie (cf. tableau 8).

Les modalités de calcul de la RA par région ont quant à elle été revues en 2024. Créée dans le but de tendre vers une couverture des coûts complets, la RA était initialement proportionnée à la longueur du réseau utilisé par chaque AO. Certains transferts de lignes, notamment de l'État vers des AO régionales, ont donné lieu à des rebasages de RA, sans conséquences pratiques puisque celle-ci restait payée par l'État. Enfin, pour le cycle tarifaire 2024, SNCF Réseau a reventilé les montants de RA par région dans le but d'atteindre une couverture uniforme des coûts complets entre les régions (83 % en 2024) : son montant est donc décorrélé de toute réalité physique ou économique. La RA, représente désormais de 45 % à 70 % des coûts fixes selon les régions.

Tableau 8 : Taux de couverture des coûts fixes et des coûts complets par région et par payeur (prévision pour 2024)

Région	Couverture des coûts fixes		Couverture des coûts complets	
	Par la région (RM)	Par l'État (RA)	Par la région (RC+RCE+RM)	Par l'État (RA)
Bretagne	13 %	69 %	19 %	64 %
Nouvelle Aquitaine	15 %	67 %	19 %	64 %
Occitanie	17 %	65 %	22 %	61 %
Pays de la Loire	22 %	60 %	29 %	54 %
Bourgogne-Franche-Comté	22 %	60 %	28 %	55 %
Grand Est	26 %	56 %	32 %	51 %
Auvergne-Rhône-Alpes	27 %	54 %	34 %	49 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	28 %	53 %	35 %	48 %
Hauts de France	29 %	52 %	36 %	47 %
Centre-Val de Loire	30 %	51 %	37 %	46 %
Normandie	36 %	44 %	46 %	37 %
Ensemble hors IDF	24 %	58 %	30 %	53 %

Source : SNCF Réseau, direction du marketing, de l'économie et de la régulation, tableau de calcul « outil calcul voyageur conventionné » ; direction générale finances et achat, courrier électronique du 11 janvier 2024 ; calculs mission.

4.1.2. La répartition de la part fixe entre l'État et les régions ne devrait pas relever de SNCF Réseau ni de l'ART

L'économie générale du décret du 5 mai 1997 fait peser sur SNCF Réseau, avec l'avis conforme de l'ART, la responsabilité de répartir les redevances de couverture des coûts fixes entre l'État et les régions. Cette situation n'est plus opportune dans la mesure où les deux redevances sont forfaitaires et répondent au même objectif de financement des coûts fixes du réseau mis à disposition. Les règles de répartition de cette part fixe entre l'État et les régions sont désormais neutres pour SNCF Réseau.

Il est donc souhaitable de dissocier la fixation du volume du forfait, par SNCF Réseau sous le contrôle de l'ART, et les relations financières entre l'État et les régions.

Ce faisant, la RM forfaitisée des services conventionnés et la RA devraient être fusionnées en une unique redevance d'accès. Il appartiendrait à SNCF Réseau, avec l'avis conforme de l'ART, de fixer dans le document de référence du réseau le niveau de cette RA, c'est-à-dire de la part fixe du binôme. Les règles de répartition de cette RA entre l'État et l'AO ne figureraient pas dans le DRR mais seraient fixées par décret. Les actuelles RA et RM des services conventionnés seraient renommées « RA part État » et « RA part région ».

Proposition n° V.7 (État/DGITM) : Avant 2027, modifier les articles 6 et 6-1 du décret du 5 mai 1997 pour fusionner la RM acquittée au titre des services conventionnés avec la RA. Fixer par décret les règles de répartition des parts État et région de la RA. Établir dans le DRR le barème tarifaire de cette nouvelle RA (État + région).

Une proposition de rédaction modifiée du décret est présentée en fin d'annexe.

4.1.3. Au sein de la part forfaitaire, la proportion des contributions respectives de l'État et des régions devrait être fixée

Il apparaît souhaitable de gagner en lisibilité sur la répartition du financement du forfait entre l'État et les régions. Les incitations données aux différentes parties prenantes sont en effet altérées dans le cas où les règles d'évolution de la part État (ex-RA) et de la part région (ex-RM) sont insuffisamment anticipables.

Les développements suivants portent uniquement sur les AOM régionales, à l'exclusion des TET et des services conventionnés par IdFM.

Quatre scénarios peuvent principalement être envisagés :

- ◆ transférer la charge de la redevance d'accès aux régions, en échange d'une ressource d'un montant correspondant (hausse de la dotation régionale de décentralisation ou nouvelle ressource fiscale). L'ensemble de la part fixe du binôme serait donc à leur charge ;
- ◆ maintenir deux payeurs pour la part forfaitaire, qui évoluerait conformément aux recommandations de la section 3.3, et définir une règle de répartition entre l'État et les régions stable au cours du temps :
 - soit en arrêtant les ratios de contribution respectifs de l'État et des régions à leur niveau de 2024 et en la maintenant fixe pour l'avenir ;
 - soit en fixant des ratios de contribution entre l'État et les régions dépendant de caractéristiques objectives de chaque région (densité de population, vétusté des infrastructures, etc.) ;
 - soit en uniformisant les ratios de contribution entre les régions.

La mission propose de ne pas retenir les trois premiers scénarios, pour des raisons différentes.

Le premier scénario présente l'intérêt de faire peser sur les régions l'intégralité des coûts facturés au titre des services qu'elles conventionnent, ce qui est économiquement optimal, mais il apparaît difficilement envisageable. Compte tenu des investissements de régénération en cours sur le réseau, la redevance d'accès est perçue comme une charge susceptible d'être particulièrement dynamique. Le transfert d'une telle charge sans garantie que la ressource correspondante évolue de façon similaire serait donc difficilement acceptable pour les régions. En outre, un tel scénario pourrait être perçu comme un désengagement de l'État du réseau ferré national qui lui appartient et dont SNCF Réseau n'est qu'affectataire. Enfin, en renforçant considérablement le poids des régions dans le financement, il pourrait présenter à terme un risque de fragmentation du réseau ferré national. Il n'est donc pas retenu par la mission.

Le second scénario est celui dont la mise en œuvre est la plus simple. Il reviendrait en effet à figer la situation constatée en 2026 dans chaque région et donnerait de la visibilité à chacun des acteurs. En revanche, il conduirait à afficher explicitement la différenciation des taux de contribution entre l'État et les régions sans justification autre qu'historique, et à la fixer pour l'avenir. Surtout, si, conformément aux orientations de la section 3.3, la part forfaitaire du binôme évoluait en fonction de la consistance du réseau à disposition des régions, cela impliquerait que les différentes régions ne supporteraient pas de la même façon les conséquences financières de leurs choix de politiques publiques. Ce scénario apparaît donc envisageable mais non optimal.

Le troisième scénario est plus satisfaisant en théorie, car les différences de traitement entre les régions reposeraient sur une différence objective de situation. Cependant, de nombreux critères alternatifs sont envisageables pour fixer les clefs de répartition, tels que :

- ◆ la densité du réseau par rapport à celle de la population et des emplois ;
- ◆ l'enclavement du territoire ;
- ◆ l'état des infrastructures de transport ;
- ◆ le taux de couverture global des dépenses de services de transports régionaux par les contributions des usagers, afin d'inciter à la recherche d'un modèle économique équilibré (cf. 4.2) ;

Or, aucun des critères proposés n'apparaît susceptible de recueillir un consensus. La mission n'a, en conséquence, pas approfondi cette piste.

La mission a donc étudié plus précisément le quatrième scénario, qui consisterait à fixer la répartition entre la part versée par l'État et la part versée par la région à un niveau donné homogène sur l'ensemble du territoire. Plusieurs options sont envisageables pour établir les taux de contribution respectifs de l'État et des régions et pour réaliser la transition.

L'option que la mission identifie comme la plus simple et la plus lisible pour l'ensemble des acteurs consisterait à fixer la répartition à un niveau proche de la valeur moyenne constatée, soit un niveau de contribution respectif de l'État et des régions de 75 % et 25 %, tout en conservant un volume total de redevances de couverture des coûts fixes constant.

Une telle répartition des charges conduirait à voir le financement par l'État comme un multiplicateur des financements régionaux : pour 1 € versé par la région, 3 € versés par l'État, les financements de l'État suivant les choix d'évolution de la consistance du réseau par les régions. En particulier, l'État, *via* notamment le réseau des DREAL, et les régions, disposeraient d'un intérêt commun et identifié à expertiser l'intérêt socio-économique du réseau utilisé.

La mesure aurait un impact financier quasiment nul⁵⁷ pour les régions prises dans leur globalité, mais des effets redistributifs entre elles.

Ces effets redistributifs peuvent être quantifiés toutes choses égales par ailleurs (cf. tableau 9). Ils seraient les plus élevés pour la Nouvelle-Aquitaine (surcoûts de 30 M€) et pour les Hauts-de-France (baisse de coûts de 18 M€). Cependant, ce calcul, purement théorique, est fondé sur le niveau actuel de RA+RM. Il ne tient pas compte du rebasage du forfait (RA+RM) sur la valeur d'usage des segments pondérée selon les autres catégories de circulations, qui la mission recommande (cf. 3.3). Ces chiffres ne sont donc pertinents que dans le cas où la présente proposition serait mise en œuvre, mais non les propositions n° V.4 à V.6.

En tout état de cause, l'acceptabilité de telles redistributions est conditionnée par une transparence réelle préalable de la part de SNCF Réseau sur les bases de calcul du forfait par région.

Quel que soit le scénario retenu, les modalités de partage du forfait demanderont, pour en arrêter les équilibres financiers globaux et les conditions précises, une concertation directe entre l'État et les régions. Il n'y a pas lieu que SNCF Réseau et l'ART y soient impliquées, le montant total des redevances n'étant pas affecté par les clefs de répartition.

⁵⁷ La moyenne prévisionnelle pour 2024 est de 24,7 % pour les régions et 75,3 % pour l'État. Le surcoût cumulé pour les régions de retenir une répartition à 75 %/25 % plutôt que 24,7 %/75,3 % s'élève à 7 M€ par an. Compte tenu du gain de lisibilité apporté, la mission recommande de retenir une répartition 75 % / 25 %.

Proposition n° V.8 (État/DGITM) : À partir de 2027, hors Île-de-France, fixer les taux de contribution de l'État et des régions à la part forfaitaire du binôme. En première approche, ce taux pourrait être fixé de façon uniforme à 3 € de RA-État pour 1 € de RA-région. À défaut, fixer la clef de répartition au niveau constaté en 2026 dans chaque région.

La mise en œuvre de cette proposition, après concertation entre l'État et les régions, interviendrait par voie réglementaire, plus précisément par la modification de l'article 6-1 du décret du 5 mars 1997. Une rédaction est proposée à la fin de la présente annexe.

La clef de répartition 3/1 pourrait être modifiée dans certains scénarios si la proposition de créer une RA fret à la charge de l'État était retenue (cf. annexe IV).

Tableau 9 : Conséquences d'une redistribution des montants de RA et RM, toutes choses égales par ailleurs, sous hypothèse d'alignement des parts État et régions à 75 % et 25 % (en M€)

Région	Montants 2024		Montants cibles		Variation pour la région (B-A)
	RM (A)	RA	RA part région (B)	RA État	
Bretagne	16,37	117,31	33	100	+ 17
Nouvelle-Aquitaine	51,22	275,40	82	245	+ 30
Occitanie	42,64	207,75	63	188	+ 20
Pays de la Loire	28,45	101,04	32	97	+ 4
Bourgogne-Franche-Comté	47,05	161,79	52	157	+ 5
Grand Est	101,77	272,77	94	281	- 8
Auvergne-Rhône-Alpes	103,69	258,12	90	271	- 13
Provence-Alpes-Côte d'Azur	37,96	85,82	31	93	- 7
Hauts-de-France	82,60	179,64	66	197	- 17
Centre-Val de Loire	48,51	102,94	38	114	- 11
Normandie	43,91	77,14	30	91	- 14
TOTAL	604,17	1 839,73	611	1 833	+ 7

Source : Calcul mission, à partir des données de l'annexe 5.2.1 du DRR pour 2024.

4.2. Une fraction de la RA-État pourrait être conditionnée à l'atteinte par les régions d'objectifs de développement de trafic

Le versement de la RA part État, qui contribue aux coûts fixes des lignes utilisées par des services régionaux sans qu'il en soit autorité organisatrice, pourrait être conditionné à des objectifs de développement de l'offre afin de garantir un intérêt socio-économique minimal du réseau.

Ainsi, en Suisse, les transports locaux sont organisés par les cantons, mais les financements fédéraux sont conditionnés à un taux de couverture par les recettes commerciales. Plus précisément, la Confédération ne finance une partie des coûts fixes des lignes qu'à condition que les recettes commerciales des services couvrent au moins 20 % de ses coûts fixes (cf. annexe VII).

L'application d'un tel système en France pourrait être vu comme portant atteinte à la liberté tarifaire des régions. Cependant, le calibrage par l'État de son soutien ne porte pas directement atteinte à cette liberté. Le rapport sur le modèle économique des transports collectifs établi à la demande du gouvernement par Philippe Duron en 2021 recommandait ainsi « *de lier les aides publiques qui concourent à la modernisation des réseaux de transports à l'existence d'un modèle économique soutenable intégrant une contribution des usagers*⁵⁸. »

Le calcul du taux de couverture des dépenses par la contribution des usagers et aisé à l'échelle d'un réseau de services régionaux : celui-ci peut être pris en compte comme une variable pour répartir la part de l'État et des régions pour le financement des coûts fixes (cf. 4.1.3). Il est cependant plus complexe à définir l'échelle d'une ligne ou d'un segment de ligne au sein du réseau. Aussi, la mission a étudié un autre mécanisme.

La RA-État pourrait ainsi être utilisée comme levier pour inciter au développement de l'offre sur les sections les moins utilisées, dans une perspective de développement du trafic de voyageurs. En effet, il est consensuel que la fréquence et l'amplitude horaire des trains est l'un des déterminants les plus importants du changement durable du mode de mobilités⁵⁹. Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) préconise ainsi pour les lignes les moins fréquentées « *une alternative claire : fermer la ligne, ou l'utiliser au maximum de ses capacités, avec un système optimisé et en bon état*⁶⁰ » (cf. encadré 3). Cette dernière option comporte toutefois un coût d'entrée et ses effets sur les mobilités sont de long terme, ce qui justifie un dispositif d'incitation financière aux AO de la part de l'État.

Le versement d'une part de la RA par l'État doit donner un signal aux régions pour valoriser au mieux l'infrastructure existante, dès lors que qu'elle est maintenue.

En conséquence, la prise en charge par l'État de sa part de RA pourrait être conditionnée à un niveau de trafic minimal, énoncé en intensité en trains de voyageurs par jour. Un tel niveau pourrait être fixé par exemple dans un premier temps à cinq trains par jour, tous sens confondus, en moyenne annuelle, puis évoluer progressivement à la hausse. Ce seuil de cinq trains par jour concernerait actuellement 10 % du linéaire utilisé par des services régionaux (cf. tableau 10).

Si un tel dispositif était mis en œuvre, il importerait qu'il reste lisible et assorti de peu de dérogations. Exception faite des travaux de régénération ou de modernisation qui peuvent requérir des fermetures parfois prolongées, et d'une période de transition pouvant tenir compte du temps nécessaire à la montée en puissance de l'offre sur les lignes les moins fréquentées, la mission juge qu'il n'est pas souhaitable que soient maintenues des exceptions permanentes ou que la règle soit compliquée par des différences de traitement⁶¹.

Enfin, en cohérence avec la proposition n° V.8 supra, la mise en œuvre de ce dispositif ne devrait pas être de la responsabilité de SNCF Réseau.

Proposition n° V.9 (État/DGITM) : À partir de 2027, conditionner la prise en charge par l'État de la RA due au titre des services conventionnés pour un segment du réseau donné à des objectifs d'offre minimale, par exemple dans un premier temps cinq trains par jour tous sens confondus, avec un objectif de hausse progressive à moyen terme.

⁵⁸ Rapport sur le modèle économique des transports collectifs établi par M. Philippe Duron, juillet 2021 (recommandation 21).

⁵⁹ Ainsi, le rapport de l'Institut Paris Région sur les déterminants du choix modal : synthèse des connaissances scientifiques (février 2020) énonce : « on observe que la fréquence est l'un des critères les plus importants, avec le coût, dans l'utilisation des transports collectifs » (p. 6).

⁶⁰ CEREMA, *Quel avenir pour les petites lignes ? Potentiel, technique, gouvernance*, 2020, conclusion.

⁶¹ Par exemple, des traitements différenciés des dessertes omnibus ou directes, la prise en compte des substitutions par autocar, etc.

Annexe V

Une telle proposition pourrait être mise en œuvre par décret ; les dispositions trouveraient à s'insérer dans le décret du 5 mai 1997. Une proposition de rédaction figure en fin d'annexe.

Tableau 10 : Répartition des trafics des services régionaux sur le réseau, en trains par jour

Fréquence (trains par jour)	Longueur du réseau concernée	Longueur cumulée	Proportion du réseau concernée	Proportion cumulée
Moins de 2	486 km	486 km	2 %	2 %
2 à 5	1 624 km	2 110 km	8 %	10 %
5 à 10	2 710 km	4 820 km	13 %	23 %
10 à 20	6 160 km	10 980 km	29 %	52 %
20 à 50	7 755 km	18 734 km	36 %	88 %
50 à 200	2 466 km	21 200 km	12 %	100 %
Plus de 200	9 km	21 209 km	0 %	100 %

Source : ART, données de trafic 2022 par type de trafic ; retraitements mission.

Note : Les lignes, pour lesquelles le trafic régional est ultraminoritaire mais non nul, sont exclues du tableau.

Encadré 3 : Pistes du CEREMA pour permettre une maximisation de l'usage des LDFT

Le CEREMA, sur le fondement d'études de cas de plusieurs LDFT et de comparaisons internationales, conclut que les LDFT souffrent souvent plus d'un déficit d'offre que de demande. Si leur maintien en exploitation est retenu, alors il est possible d'optimiser l'usage des moyens de production pour capter la demande tout en utilisant efficacement les fonds publics, afin de minimiser la dépense par voyageur.km. Cette optimisation suppose notamment une meilleure rotation des actifs.

Un système frugal peut être envisagé pour baisser les coûts avec les équipements existants (matériels « mi-lourds », infrastructure légère et signalisation simple). Sa mise en œuvre suppose une vision partagée entre les utilisateurs, l'État et le gestionnaire d'infrastructure sur l'usage et la performance attendus de la ligne. Au-delà, une spécialisation plus forte sur un trafic exclusivement voyageurs léger peut encore réduire le coût de possession du système, mais elle suppose des choix fonctionnels structurants, notamment sur les normes de sécurité à appliquer, qui ne permettraient plus l'interopérabilité avec le reste du réseau ferré.

Dans tous les cas, cette optimisation suppose un coût d'entrée et n'évite pas le besoin de travaux de régénération.

Source : CEREMA, Quel avenir pour les petites lignes ? Potentiel, technique, gouvernance, 2020, conclusion.

4.3. Une contractualisation facultative entre SNCF Réseau, l'État et les régions pourrait permettre de préciser les besoins dimensionnants et la capacité à payer de ces dernières

À l'heure actuelle, la construction du contrat de performance ne procède pas d'une vision locale des besoins et objectifs ligne par ligne. Comme exposé en section 2 de l'annexe VI, la trajectoire financière et physique du réseau n'est pas, aujourd'hui, liée à une vision cible.

Or, les besoins et la capacité financière des régions constituent des éléments dimensionnants pour le réseau. Sur le plan physique, les objectifs de trafic des régions et les besoins de régularité et de cadencement des services qu'elles fournissent affectent directement le besoin d'investissement. D'un point de vue financier, compte tenu de la ressource que représentent les redevances imputables aux services conventionnés régionaux, la capacité financière des régions et l'effet multiplicateur de la redevance d'accès versée par l'État sont essentiels au bouclage financier de SNCF Réseau.

Or, la mission recommande de relier les trajectoires physique et financière du réseau :

- ◆ pour l'État et SNCF Réseau en s'engageant en parallèle, dans le contrat de performance, sur (i) un plan de financement, (ii) un programme d'investissement et (iii) une vision cible de consistance et de performance (cf. section 2 de l'annexe VI) ;
- ◆ pour les régions et l'État, en faisant dépendre la part forfaitaire du binôme pour les services conventionnés de la consistance du réseau ainsi que des charges d'investissement et de financement qui y sont rattachables (cf. propositions n° V.4 et V.5 *supra*).

Ce faisant, il est souhaitable qu'une contractualisation entre les trois parties permette de discuter des besoins physiques et des capacités financières. Une telle contractualisation permettrait :

- ◆ pour la région, de faire état de ses projets de développement d'offre, de s'engager sur la consistance et la performance du réseau demandé, et en conséquence sur le montant de la part forfaitaire qu'elle acquittera ;
- ◆ pour SNCF Réseau, de présenter en conséquence le coût complet attendu et de s'engager un niveau prévisionnel pour la part forfaitaire ;
- ◆ pour l'État, de connaître le niveau de redevance d'accès qu'il devra acquitter et de construire sa vision stratégique du réseau cible figurant dans le contrat de performance en fonction des besoins exprimés par la région et des ressources prévisionnelles.

De tels contrats permettraient par ailleurs de prendre des décisions plus rationnelles sur la répartition des ressources financières du réseau entre redevances et subventions.

En effet, à l'heure actuelle, aucun lien n'est fait entre les redevances fixées par SNCF Réseau et les subventions négociées projet par projet. Pourtant, du point de vue des régions, ces deux flux de financement présentent une finalité commune et, du point de vue de SNCF Réseau, ils sont en partie substituables.

Or, d'une part, dans la mesure où le prix des redevances intègre la rémunération du capital employé au taux de 5,7 % (cf. 3.3.2), l'intérêt pour les régions du recours à l'un ou l'autre des modes de financement dépend pour l'essentiel de leur propre attente de rentabilité pour les investissements qu'elles réalisent. D'autre part, pour SNCF Réseau, cet arbitrage dépend des conditions, avantageuses ou non, auxquelles sont octroyées les subventions, et du respect de ses propres ratios prudentiels.

Ainsi, une négociation contractuelle d'ensemble sur les prévisions de redevances et de subventions constituerait un outil pertinent d'aide à la décision. Le contrat pourrait donc prévoir également des engagements sur un niveau de subventions ou, au minimum, l'établissement de scénarios dépendant des engagements pris par ailleurs dans le cadre des contrats de plan État-région et, en contrepartie une évolution des prix de référence des segments mis à disposition en fonction des investissements autofinancés.

La contractualisation pourrait porter sur une période de cinq ans, cohérente avec la durée des cycles tarifaires préconisée par la mission. Compte tenu de l'horizon des programmes d'investissement, les contrats devraient permettre également un échange de vue sur une période plus longue, de l'ordre de 10 ans. Le cycle de contractualisation devrait s'articuler avec le cycle de travail du COI et la durée des CPER

Afin d'éviter des situations de blocage, de tels contrats devraient rester facultatifs. En l'absence de signature de tels contrats, les modalités de tarification proposées *supra* s'appliqueraient telles quelles, mais avec une moindre visibilité offerte aux différents acteurs.

Proposition n° V.10 (État/DGITM et services déconcentrés, régions, SNCF Réseau) : Instaurer un dispositif de contractualisation facultatif entre les régions, l'État et SNCF Réseau portant sur les objectifs de consistance et de performance du réseau à disposition des régions et les coûts fixes correspondant à horizon cinq ans.

5. L'imputation des redevances acquittées par les régions en section d'investissement (« capexisation ») n'est pas possible

5.1. Si elles doivent financer le réseau ferroviaire, les régions préféreraient recourir à des subventions plutôt qu'à des redevances

Les régions contestent le niveau de participation aux financements des coûts fixes du réseau qui leur est demandé. La mission ne s'est pas prononcée sur la répartition globale des financements entre l'État et les régions.

Des échanges conduits avec les régions, il ressort que celles-ci souhaiteraient, en second rang, privilégier un financement du réseau par des subventions plutôt que par des redevances. Le recours à des subventions présenterait en effet pour elles plusieurs intérêts :

- ◆ elles disposeraient de la maîtrise des flux financiers. Elles pourraient ainsi prioriser les programmes d'investissement en fonction de leurs besoins propres ;
- ◆ elles pourraient conditionner ces subventions à une transparence sur leur utilisation, alors que les modalités de calcul et d'utilisation de la RM sont aujourd'hui jugées insuffisamment lisibles.

Par ailleurs, d'un point de vue budgétaire, le financement par des subventions présenterait un intérêt pour elles.

Les règles d'équilibre du budget des collectivités territoriales visent à éviter que des dépenses récurrentes soient financées par des recettes non-récurrentes. En conséquence, leur budget se décompose en deux sections :

- ◆ la section de fonctionnement, constituée des opérations récurrentes en recettes (fiscalité, dotations, redevances pour services rendus) et dépenses (frais généraux) ;
- ◆ la section d'investissement, qui comporte :
 - en dépenses, les opérations relatives à l'équipement, les opérations financières et les opérations pour le compte de tiers ;
 - en recettes, les ressources non-récurrentes, notamment les subventions d'investissement reçues, les emprunts, les remboursements de prêts accordés à des tiers ou les cessions d'immobilisations.

Les dépenses de fonctionnement correspondent, en principe, à des charges décaissables, alors que les dépenses d'investissement servent à l'acquisition d'immobilisations.

Les dépenses de fonctionnement doivent obligatoirement être inférieures aux recettes de fonctionnement (« règle d'or » des collectivités). Le solde constitue l'épargne brute de la collectivité.

En pratique, les sections de fonctionnement et d'investissement des projets de budget sont souvent construites de façon séparée, la section de fonctionnement étant la plus contrainte. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 fixe un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement en valeur de 11,3 % sur la période mais ne comporte pas d'objectif d'évolution des dépenses d'investissement.

Or, le référentiel budgétaire et comptable des collectivités territoriales autorise, de façon dérogatoire, à considérer les subventions d'équipement comme des dépenses d'investissement.

En principe, l'actif d'une entité économique est constitué des biens de valeur positive qu'elle contrôle. Cette définition devrait amener à considérer les subventions versées comme des charges, et donc à les inscrire en section de fonctionnement⁶².

Toutefois, les normes comptables applicables aux entités publiques locales⁶³ traitent, par exception, les subventions d'équipement versées comme un actif, inscrit au débit du compte d'immobilisation incorporelle 204 et amorti sur la même durée que le bien qu'elles financent. Les dépenses correspondantes peuvent alors être inscrites en section d'investissement.

Une telle dérogation aux principes comptables a été conçue lors du premier acte de la décentralisation dans le but de permettre aux collectivités de s'endetter pour financer, *via* des subventions, des équipements réalisés par des tiers. Elle permet par exemple d'inscrire en section d'investissement les subventions versées à SNCF Réseau pour le développement du réseau dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER), qui sont fléchées vers des travaux déterminés.

Ainsi, le recours à des subventions d'équipement, maîtrisées par les régions, plutôt qu'à des redevances, leur permettrait :

- ◆ la possibilité de financer ces dépenses par des recettes non-pérennes, notamment l'endettement ;
- ◆ une amélioration de leurs indicateurs financiers, notamment par une hausse de l'épargne brute, une baisse des dépenses de fonctionnement, et une croissance de leur investissement ;
- ◆ ce faisant, un assouplissement de la contrainte de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

5.2. À défaut, certaines régions ont expérimenté une inscription des subventions qu'elles acquittent en section d'investissement, ce qui n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre des normes comptables

À défaut de pouvoir recourir à des subventions d'équipement, certaines régions souhaitent, en troisième rang, pouvoir inscrire le montant des redevances en section d'investissement, ce qui leur apporterait des marges de manœuvres financières similaires à un financement par subventions d'équipement. Le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour 2021 à 2030 prévoit que SNCF Réseau doit « *[examiner] avec les régions qui le souhaitent la possibilité d'inscrire une partie des péages en section d'investissement* ».

Deux modèles ont été envisagés par les régions :

- ◆ l'inscription directe d'une fraction des redevances en section d'investissement, sans modification des flux de trésorerie entre les régions et SNCF Réseau (5.2.1) ;
- ◆ l'octroi de subventions d'équipement en échange d'une baisse de redevances (5.2.2).

⁶² Ainsi, dans les normes comptables applicables à l'État, les subventions versées sont des charges.

⁶³ Recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales, norme n° 22, *les subventions d'investissement versées*.

5.2.1. La comptabilisation d'une partie des redevances en section d'investissement est insincère et doit être abandonnée

Le premier mécanisme a fait l'objet de travaux entre SNCF Réseau et les régions au cours de l'année 2022. Dans le but d'établir le montant des redevances visant à couvrir les coûts directement imputables (RC et RCE), SNCF Réseau dispose d'un modèle économique visant à estimer les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des différents composants de l'infrastructure ferroviaire qui sont variables en fonction du trafic (cf. section 2.1 de l'annexe II). Ces coûts sont ensuite ventilés entre les trains sur la base de l'unité d'œuvre la plus pertinente (train.km, train.km électrique ou tonne.km). Sur ce fondement SNCF Réseau estime que sur le réseau structurant classique, 19 % de la fraction de la RC ayant pour unité d'œuvre le train.km, 65 % de la fraction de ces redevances ayant pour unité d'œuvre la tonne.km et 71 % de la RCE correspondent à la couverture de coûts variables de renouvellement à sa charge (cf. tableau 11).

SNCF Réseau accepte depuis 2022 de fournir aux AOM une attestation exposant, au sein de la RC facturée, le montant perçu au titre de dépenses d'investissement de renouvellement. Ce montant peut par ailleurs être calculé par l'AOM directement sur la base de l'annexe tarifaire du DRR. Par exemple, pour 2024, il est attendu que 30 M€ de RC et RCE versés par la région Grand Est environ correspondront à de telles dépenses.

Tableau 11 : Ventilation des fractions de RC et de RCE correspondant à des coûts variables d'exploitation, d'entretien et de régénération sur le réseau structurant classique en 2024

Unité d'œuvre	Composants concernés	Redevance unitaire	Fraction de la redevance couvrant		
			Exploitation	Entretien	Régénération
Train.km	Signalisation, passages à niveau, gestion du trafic	0,643 €	28 %	53 %	19 %
Kilotonne.km	Voies, appareils de voie, ouvrages	5,448 €	0 %	35 %	65 %
Train.km électrique	Caténaires et équipements d'alimentation	0,273 €	0 %	29 %	71 %

Source : Document de référence du réseau pour 2024, annexe 5.1.1, sections 2.1.5 et 2.1.7.

Sur ce fondement, la région Grand Est a estimé pouvoir imputer la partie de la RC dont elle s'acquitte correspondant au coût de la régénération des lignes utilisées en section d'investissement à partir de 2023⁶⁴. La région justifie ce choix de comptabilisation par le fait que « pour financer ses investissements en matière de renouvellement du réseau, SNCF Réseau utilise le même système de péage que pour le financement des charges d'exploitation » et par un accord politique. Comptablement, ce choix revient à considérer que cette fraction des redevances est une subvention d'équipement versée à SNCF Réseau.

L'association Régions de France souhaiterait par ailleurs qu'une démarche similaire d'exposition de l'utilisation faite de la RM puisse être menée par SNCF Réseau.

⁶⁴ Délibération de la commission permanente du Conseil régional n° 22CP-1484 du 21 octobre 2022 et avenant n° 15 à la convention d'exploitation relative à l'organisation et au financement du service public de transport régional de voyageurs entre la région Grand est et SNCF Voyageurs 2017-2024.

Or, l'exception permettant de comptabiliser les subventions d'équipement en section d'investissement est d'interprétation stricte.

Selon le recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales, les subventions d'investissement sont par définition « affectées au financement de la création, de l'acquisition ou de l'augmentation de valeur d'une immobilisation déterminée. [...] L'entité publique locale apporteuse est fondée à demander le remboursement des subventions versées dont le but n'est pas réalisé, ou l'est dans des conditions différentes de celles prévues initialement ».

Le tome comptable de l'instruction M.57⁶⁵ précise par ailleurs qu'une subvention d'équipement ne peut être comptabilisée à l'actif que si l'entité versante « contrôle l'utilisation qui doit être faite de la subvention et [si] un lien peut être établi et suivi entre la subvention octroyée et l'immobilisation acquise ou créée par l'entité bénéficiaire. L'entité versante doit être en capacité de suivre l'existence de ce lien. La subvention d'équipement versée est un actif spécifique en ce qu'il n'a pas de contrepartie directe pour l'entité versante. A contrario, une subvention qui n'est pas affectée au financement d'une immobilisation identifiée (par exemple, dans une convention d'attribution) doit être comptabilisée en charge. »

Ces critères stricts permettent de s'assurer que seules sont financées par des recettes non-récurrentes des opérations d'investissement que la collectivité maîtrise réellement. Ils permettent en outre de garantir la sincérité des indicateurs financiers des collectivités.

Aussi, en droit, il est impossible de considérer que cette fraction des redevances est une dépense d'équipement. En effet :

- ◆ la fraction des RC et RCE correspondant à des dépenses d'investissement de SNCF Réseau ne finance pas la création, l'acquisition ni l'augmentation de valeur d'une immobilisation déterminée, mais constitue pour SNCF Réseau un produit dont l'utilisation n'est pas contrainte ;
- ◆ en particulier, il n'est pas possible pour les régions de suivre le lien entre la redevance versée et les actifs qu'elle finance ;
- ◆ aucun texte ne prévoit de possibilité de remboursement de la redevance dans le cas où celle-ci ne serait pas utilisée aux fins envisagées.

Par ailleurs, ces dépenses sont qualifiées par voie réglementaire de redevances⁶⁶, qualification manifestement incompatible avec celle de subvention.

La RC et la RCE constituent donc pour les régions, dans leur intégralité, une charge d'un point de vue comptable et une dépense de fonctionnement d'un point de vue budgétaire. **Par conséquent, la partie de la RC et de la RCE correspondant au renouvellement du réseau doit être inscrite en section de fonctionnement par les régions.** L'inscription en section d'investissement ne serait conforme ni à la lettre, ni à l'esprit des normes comptables.

Proposition n° V.11 (régions, DGCL, DGFIP) : Mettre fin à l'expérimentation consistant à comptabiliser une partie de la RC en section d'investissement des régions.

⁶⁵ Le raisonnement et les conclusions restent identiques dans le cadre de l'instruction M. 71, dont l'utilisation était possible alternativement à la M. 57 jusqu'au 31 décembre 2023.

⁶⁶ Décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

5.2.2. Le financement direct d'investissements de régénération par les régions en échange d'une baisse de redevances serait requalifié en prêt ou avance et ne permettrait pas de diminuer les dépenses de fonctionnement

Une seconde option étudiée à défaut du financement par des subventions, non encore mise en pratique, consisterait à ce que les régions financent directement la régénération du réseau et obtiennent en contrepartie une baisse de redevances. Contrairement à la solution présentée en 5.2.1, il y aurait donc un déplacement dans le temps de flux financiers.

Les acteurs ayant présenté cette proposition à la mission escomptent que les versements initiaux par la région seraient imputés en section d'investissement, et que chaque année, les redevances brutes dues par la région seraient diminuées en contrepartie. Selon cette proposition, seul le montant net serait alors imputé en section de fonctionnement. Il en résulterait une baisse des dépenses de fonctionnement. Aucun des acteurs rencontrés n'a, à ce jour, exposé à la mission de montage juridique et comptable précis qui lui permettrait de se prononcer *in concreto*.

Selon les engagements réciproques pris par la région et par SNCF Réseau, et les conditions dans lesquelles le versement initial est réalisé, celui-ci pourrait être interprété alternativement comme un prêt, une avance, une subvention ou bien une libéralité. Or, les libéralités sont interdites pour les collectivités publiques. Aussi, toujours dans l'hypothèse où le financement n'est pas réalisé sous la forme de subventions comme le préféreraient les régions, seules subsistent les deux premières possibilités.

Or :

- ◆ si le versement initial constitue un prêt, alors le principe de non compensation interdit à la région de comptabiliser la redevance nette en section de fonctionnement. Le versement initial constitue une dépense d'investissement ; par la suite, chaque année, la région doit imputer d'une part la redevance brute comme une dépense de fonctionnement, et d'autre part le remboursement annuel du prêt par SNCF Réseau comme une recette d'investissement. L'équilibre de sa section de fonctionnement n'est donc pas modifié ;
- ◆ s'il est analysé comme une avance, alors des opérations d'ordre (utilisation des comptes de charges constatées d'avance) neutralisent les effets de l'opération au budget de la région. *In fine*, la région doit imputer en section de fonctionnement chaque année le montant de la redevance brute.

En tout état de cause, le dispositif envisagé ne permettrait pas d'améliorer le solde de la section de fonctionnement.

En conséquence, il est impossible d'imputer une partie des sommes versées par les régions à SNCF Réseau en section d'investissement plutôt qu'en section de fonctionnement autrement qu'en recourant à des subventions.

Seule une évolution d'un modèle de redevances vers un modèle de subventions d'équipement permettrait de modifier les équilibres financiers des régions.

5.3. Le recours à des subventions constituerait une transformation du modèle économique du réseau ferré national

L'évolution du modèle en vigueur principalement fondé sur des redevances vers un modèle davantage fondé sur des subventions est possible en droit. En application de la directive 2012/34, seuls les coûts directement imputables (RC, RCE et RCTE-A) doivent obligatoirement être couverts par des redevances. Les coûts fixes peuvent, au choix des États membres, être couverts par des subventions de l'État ou des autres collectivités publiques, par des redevances ou par d'autres ressources du gestionnaire d'infrastructure.

Néanmoins, le passage à un modèle privilégiant les subventions présenterait de forts inconvénients pour le gestionnaire d'infrastructure :

- ◆ celui-ci perdrait la possibilité de maîtriser l'usage qu'il fait de ses ressources, étant tributaire des priorités d'investissement de chacune des régions. En particulier, il serait exposé à l'annualité budgétaire de ses financeurs ;
- ◆ d'un point de vue financier, les subventions d'équipement ne sont pas comptabilisées à son chiffre d'affaires et leur montant est déduit de son actif net, donc du coût complet comptable comprenant une rémunération du capital utilisé pour la fixation des redevances, ce qui limite ses facultés à constituer des réserves en vue d'autofinancer le remplacement des actifs. Autrement dit, le gestionnaire d'infrastructure est maintenu dans une situation de dépendance aux subventions (*cf.* section 3.3.2 de l'annexe VI).

Un tel modèle apparaît peu compatible avec la gestion d'un réseau national et partagé. Il suppose un revirement par rapport aux orientations prises depuis 2010 et confirmées depuis. *In fine*, accroître la part du financement par des subventions reviendrait à étendre au réseau structurant les responsabilités financières et le pouvoir de décision des régions, sur le modèle retenu en 2018 pour les LDFT.

Sans se prononcer sur l'opportunité d'une telle transformation, la mission souligne qu'**il ne s'agit pas d'un simple choix de technique comptable**, mais d'un arbitrage politique sur le financement du réseau et donc sur sa gouvernance. Les modalités de comptabilisation des dépenses des régions ne sont qu'une conséquence de cet arbitrage.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° V.1 (DGITM, ART) : Pour l'application de l'article L. 2111-25 du code des transports, préciser par décret que l'imputation des coûts à chaque catégorie de trafic est faite en fonction du coût de fourniture d'une infrastructure répondant aux besoins des différents services. Établir le coût de fourniture isolée par catégorie de services après consultation du comité des opérateurs du réseau.

Proposition n° V.2 (régions, État/DGITM et services déconcentrés) : Dans chaque région, planifier les projets de développement de l'offre en fonction de leur intérêt socio-économique. Tenir compte de cet intérêt socio-économique pour décider de l'inscription des investissements éventuellement nécessaires dans les CPER.

Proposition n° V.3 (État/DGITM) : Dans l'article 6 du décret du 5 mai 1997, remplacer, pour ce qui concerne les services conventionnés, la notion d'unités d'œuvre *liées à l'utilisation de l'infrastructure* par celle d'unités d'œuvre *liées à l'infrastructure utilisée*.

Proposition n° V.4 (État/DGITM, SNCF Réseau) : À partir de 2027, calculer le forfait pour l'accès au réseau (part fixe du binôme) comme la somme de prix de référence des segments que l'autorité organisatrice souhaite utiliser, pondérés selon la nature des trafics qui coexistent sur le segment.

Proposition n° V.5 (SNCF Réseau, ART) : Établir le prix de référence d'un segment de ligne comme la somme de trois termes : (i) montant des dotations aux amortissements de l'actif constituant le segment, (ii) rémunération du capital employé, (iii) longueur des voies du segment multipliée par un prix kilométrique. Ce dernier prix kilométrique pourrait être uniforme au niveau national.

Proposition n° V.6 (SNCF Réseau, ART) : Pondérer le prix pour l'utilisation par une AO d'un segment de ligne en fonction des différentes catégories de trafics utilisant ce segment (« méthode de Moriarity aux bornes du segment »).

Proposition n° V.7 (État/DGITM) : Avant 2027, modifier les articles 6 et 6-1 du décret du 5 mai 1997 pour fusionner la RM acquittée au titre des services conventionnés avec la RA. Fixer par décret les règles de répartition des parts État et région de la RA. Établir dans le DRR le barème tarifaire de cette nouvelle RA (État + région).

Proposition n° V.8 (État/DGITM) : À partir de 2027, hors Île-de-France, fixer les taux de contribution de l'État et des régions à la part forfaitaire du binôme. En première approche, ce taux pourrait être fixé de façon uniforme à 3 € de RA-État pour 1 € de RA-région. À défaut, fixer la clef de répartition au niveau constaté en 2026 dans chaque région.

Proposition n° V.9 (État/DGITM) : À partir de 2027, conditionner la prise en charge par l'État de la RA due au titre des services conventionnés pour un segment du réseau donné à des objectifs d'offre minimale, par exemple dans un premier temps cinq trains par jour tous sens confondus, avec un objectif de hausse progressive à moyen terme.

Proposition n° V.10 (État/DGITM et services déconcentrés, régions, SNCF Réseau) : Instaurer un dispositif de contractualisation facultatif entre les régions, l'État et SNCF Réseau portant sur les objectifs de consistance et de performance du réseau à disposition des régions et les coûts fixes correspondant à horizon cinq ans.

Proposition n° V.11 (régions, DGCL, DGFIP) : Mettre fin à l'expérimentation consistant à comptabiliser une partie de la RC en section d'investissement des régions.

Propositions d'évolution du décret du 5 mai 1997

Pour l'application des propositions de l'annexe, les articles 6 et 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau pourraient être ainsi révisées⁶⁷.

Article 6

La redevance de marché est une majoration de redevance d'infrastructure, au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, fixée par SNCF Réseau dans le document de référence du réseau prévu à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire. Elle est établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure. Au sein des segments de marché, son montant peut être modulé en fonction :

1° Des performances offertes par l'infrastructure ferroviaire, telles que la vitesse ou la puissance du système électrique ;

2° De la qualité de l'offre de services de SNCF Réseau, tels que les engagements sur le délai d'acheminement, le délai entre la demande et la date prévue pour l'utilisation de la capacité ou la régularité horaire des trains ;

~~3° Pour les services de transport de voyageurs conventionnés, de l'évolution du trafic par rapport à un ou plusieurs seuils de trafic définis dans le document de référence du réseau ;~~

4° 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 ;

5° De l'horaire programmé de départ ou d'arrivée des trains.

La redevance de marché est due par toute entreprise ferroviaire utilisant le réseau ferré national ou par tout autre candidat, au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports, attributaire d'un sillon **et exploitant un service de transport de voyageurs librement organisé**. Elle n'est pas due en cas d'indisponibilité complète du sillon du fait de SNCF Réseau.

~~S'agissant des services de transport de voyageurs librement organisés~~, la tarification est soutenable pour un segment de marché donné si elle permet à une entreprise efficacement gérée d'exploiter l'ensemble des services de ce segment de marché en dégagant un bénéfice raisonnable.

Article 6-1

L'accès au réseau ferré national des services publics de transport de voyageurs assurés en exécution d'un contrat conclu par une autorité organisatrice de transports donne lieu au versement d'une redevance dite « redevance d'accès ».

En contrepartie de cette redevance, qui représente une majoration de redevance d'infrastructure au sens de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, SNCF Réseau met à la disposition des services organisés par cette autorité des capacités d'infrastructure conformément aux règles définies à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 mentionné ci-dessus.

⁶⁷ La rédaction proposée n'inclut pas les dispositions transitoires éventuelles et ne tient pas compte de la proposition de création d'une éventuelle RA pour le fret (cf. annexe IV).

Le montant de la redevance d'accès due au titre des transports conventionnés par une autorité organisatrice est la somme des montants dus au titre de chaque section élémentaire de ligne qu'elle utilise. Les montants dus au titre de chaque section élémentaire sont établis en tenant compte des caractéristiques de l'infrastructure et de l'existence d'autres trafics sur la section.

Pour les services de transport de voyageurs conventionnés dont ~~il est l'île de France~~ **il est l'île de France** autorité organisatrice de transports, cette redevance est payée **respectivement** par Île-de-France Mobilités **et par l'État**. Pour les autres services de transport de voyageurs conventionnés, cette redevance est payée par l'État **aux trois quarts et par l'autorité organisatrice au quart**.

Par exception, pour les sections de ligne dont le trafic de trains de voyageurs pour un horaire de service donné, décompté selon des modalités fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé des transports, est inférieur à un seuil, la redevance est entièrement payée par l'autorité organisatrice. Ce seuil est fixé à :

- 5 trains de voyageurs par jour, tous sens confondus, à compter de 2027 ;

- X trains de voyageurs par jour, tous sens confondus, à compter de 2030 ;

-

Article 6-2

Pour l'application des articles L.2111-10 et L.2111-25 du code des transports, SNCF Réseau impute les coûts de gestion de l'infrastructure aux différents services qui l'utilisent en fonction de clefs de répartition liées au coût de fourniture d'infrastructures adaptées aux besoins de ces services. La méthode d'imputation des coûts et les clefs de répartition sont déterminées après consultation du comité des opérateurs du réseau prévu à l'article L. 2100-4 du code des transports.