



**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 IX

Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **13 SEP. 2023**

Réf : MT/2023-09/36684

Le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et
numérique

Le ministre délégué chargé
des transports

à

Madame la cheffe du service de
l'inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de
l'inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Objet : Tarification de l'usage et financement du réseau ferroviaire

Alors que le développement du transport ferroviaire est un impératif pour s'assurer de la réalisation de nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et réussir la décarbonation du secteur des transports, la tarification de l'utilisation du réseau ferroviaire fait l'objet de critiques récurrentes, qu'il est souhaitable d'objectiver, en particulier pour le transport de voyageurs.

Le principal grief porte sur le montant des péages demandés aux transporteurs, dont le coût est répercuté dans le prix facturé, directement ou indirectement, aux clients, autorités organisatrices et voyageurs.

L'autorité de régulation des transports (ART), dans un rapport de 2019, reprenant des données publiées par l'IRG-Rail en 2017, souligne que, pour les services de voyageurs, conventionnés et non-conventionnés, le montant brut des redevances payées par train.km est en France le plus élevé d'Europe. L'appréciation est toutefois à relativiser car le coût des péages s'avère plus faible lorsqu'il est rapporté au nombre de voyageurs transportés. En tout état de cause, ces données demandent à être actualisées avec les chiffres récemment publiés dans le onzième rapport annuel d'observation des marchés ferroviaires de l'IRG-Rail.

Les nouvelles perspectives d'inflation et, au-delà, la poursuite de l'amélioration de la couverture du coût complet du réseau contribuent notamment à alimenter la dynamique de hausse des péages, quand bien même il convient de rappeler que l'État contribue également de manière importante à leur financement (il s'est notamment acquitté de près de la moitié des redevances d'infrastructure sur la période 2010-2019).

La réforme de la structure de tarification applicable aux services de transport de voyageurs conventionnés à partir du cycle tarifaire 2024-2026 constitue, par ailleurs, une évolution profonde. La mise en place d'une tarification binomiale, qui se décompose en une partie forfaitaire et une part variable calculée sur le seul coût marginal, vise précisément à inciter au développement du trafic, dès lors que le coût d'une circulation supplémentaire sera limité au minimum prévu par la réglementation européenne.

Les péages constituent, en outre, un enjeu de poids dans l'équilibre des services librement organisés et, tout particulièrement, des services à grande vitesse. Les coûts fixes élevés liés au matériel roulant qui caractérisent cette activité et les coûts d'exploitation associés, en particulier le paiement des péages, sont autant de facteurs qui peuvent limiter le développement de l'offre, en particulier pour les nouveaux entrants. Si des mesures ont été prises pour éviter de fragiliser la viabilité économique des services librement organisés – meilleure prise en compte de la soutenabilité du marché aval dans le cadre du cycle tarifaire 2024-2026 – et pour accompagner le développement des nouveaux entrants – mise en œuvre d'une tarification différenciée au bénéfice de Trenitalia en 2022 –, le niveau de la tarification et sa structuration pourraient encore être optimisés pour davantage favoriser à terme le développement de l'offre. Or, au-delà de l'intérêt pour les voyageurs de disposer d'une offre plus étoffée, ce développement permet d'assurer le financement du réseau.

La question des péages revêt donc une sensibilité particulière, liée à l'importance des enjeux économiques ou financiers pour les acteurs, comme le rappellent les débats sur la trajectoire du contrat de performance de SNCF Réseau et, plus récemment, sur la tarification pour la période 2024-2026.

Outre le niveau de tarification, le système français repose sur un ensemble assez complexe composé d'une dizaine de redevances de natures différentes, qui n'aide pas à la lisibilité des péages.

À la lumière de l'ensemble de ces constats, nous souhaitons vous confier une mission sur le financement et la tarification de l'usage des infrastructures ferroviaires.

Cette mission devra naturellement intégrer les règles européennes qui, entre autres, donnent pour objectifs à la tarification de l'infrastructure ferroviaire d'assurer au gestionnaire d'infrastructure les moyens nécessaires pour exploiter son réseau tout en l'incitant à en optimiser l'utilisation, et de garantir aux différentes entreprises ferroviaires les conditions d'un accès équitable et non discriminatoire. Cette dernière dimension prend notamment toute son importance dans le contexte de l'ouverture du marché à la concurrence.

Cette mission devra également s'inscrire pleinement dans le cadre défini par la réforme ferroviaire de 2018 et les principes du contrat de performance signé le 6 avril 2022 entre l'État et SNCF Réseau, qui fixent notamment l'objectif d'un retour à l'équilibre économique du gestionnaire d'infrastructures et de la contribution des consommateurs des services ferroviaires à son financement.

L'analyse, qui doit permettre de préparer les améliorations à apporter au modèle économique du transport ferroviaire français, comportera deux volets.

Le premier volet visera à approfondir le diagnostic comparatif entre les pays européens ou proches (ceux couverts par l'IRG-Rail). Un focus sur l'Allemagne sera fait. Nous vous invitons aussi à examiner d'autres tarifications nationales, comme en Italie, Grande-Bretagne, Suisse ou Suède.

Ce parangonnage conduira à comparer les concours publics apportés au réseau d'une part, aux services d'autre part, à examiner de manière détaillée la structure et la densité des réseaux, la densité de population desservie et l'intensité d'usage des différentes parties du réseau. Il permettra de rechercher les causes des écarts en matière de coûts de maintenance et d'exploitation et de comparer les méthodes d'évaluation de l'efficacité des gestionnaires d'infrastructure. L'analyse comparera les modes de financement et leurs implications éventuelles sur la qualité du réseau et le niveau de l'offre. Elle portera également sur la comparaison des tarifications des péages de fret, en incluant les aides aux péages additionnelles existantes, à l'image de la *compensation fret* en France. Sur la base de cette analyse, des recommandations portant sur l'optimisation du périmètre et des coûts de maintenance et d'exploitation du réseau ferroviaire français pourront être formulées. Il doit permettre de dresser le tableau le plus objectif possible du positionnement de la France dans la part de financement du réseau ferroviaire assumée par le contribuable, à comparer à l'utilisateur, au regard des autres pays.

Le second volet consistera à étudier les pistes d'évolution de la tarification, pour la rendre plus incitative au développement de l'offre, en veillant à ne pas réduire en valeur absolue les recettes issues des péages, à garantir le retour à l'équilibre économique de SNCF Réseau et à qualifier l'impact sur les autres acteurs.

Annexe IX

La mission simulera les effets de plusieurs scénarios possibles de tarification, notamment d'une diminution significative des péages en contrepartie d'un engagement de hausse de trafic des entreprises ferroviaires, à l'image de l'évolution par exemple constatée en Italie à l'initiative du régulateur (la faisabilité technique de tels scénarios devra également être évaluée). La mission évaluera notamment les effets de ces scénarios sur la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructures, dans une logique d'équilibre entre éventuelles baisses des tarifs de péage et nouvelles recettes liées à la hausse du trafic et en maintenant l'objectif d'un retour à l'équilibre économique. La mission examinera les contreparties qui pourraient être demandées aux entreprises ferroviaires et autorités organisatrices pour qu'elles puissent s'engager à développer l'offre.

La mission pourra également évaluer les modalités de fixation de la partie forfaitaire de la tarification pluriannuelle pour les services conventionnés, afin que la mise en œuvre de cette tarification binomiale contribue pleinement à l'objectif de développement de l'offre ferroviaire conventionnée.

Vous vous rapprocherez pour cela des entreprises ferroviaires et des autorités organisatrices afin d'évaluer l'impact des changements de la tarification sur le modèle économique des services opérés et les évolutions d'offre qui pourraient en être attendues. Cette mission devra notamment être réalisée en lien étroit avec Régions de France.

Les travaux de la mission prendront en compte les besoins de renforcement des efforts de régénération et de modernisation du réseau, conformément aux priorités énoncées par la Première ministre lors de la remise du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures.

Vous bénéficierez pour cette mission de l'appui de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, de la direction générale du Trésor, de l'Agence des participations de l'État et de la direction du Budget. Nous demandons par ailleurs à SNCF Réseau, SNCF Gares et Connexions et SNCF Voyageurs de faciliter vos travaux et de vous apporter toutes les informations qui vous sont nécessaires.

Vous veillerez à prendre également l'attache de l'ART, dont les travaux et la réflexion pourront utilement éclairer la mission.

Nous souhaitons disposer de vos conclusions d'ici le 31 décembre 2023.



Bruno LE MAIRE



Clément BEAUNE