

Avls n° 2017-029 du 8 mars 2017

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises et à la prestation d'accès sécurisé aux installations de service pour l'horaire de service 2018

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

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

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

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

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu les avis n° 2015-012 du 5 mai 2015 et n° 2015-047 du 9 décembre 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les cours de marchandises pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2015-014 du 5 mai 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2017-028 du 8 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2017 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2 du 9 décembre 2016 » ;

Vu le courrier du 22 décembre 2016 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après avoir entendu les représentants de SNCF Réseau le 5 décembre 2016 ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2016, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2 du 9 décembre 2016 », (ci-après « DRR 2018 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, précise les conditions d'accès, les principes tarifaires et les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2018.
2. Les terminaux de marchandises, tels que décrits à la section 3.6.2 du DRR 2018, comprennent d'une part, les cours de marchandises et d'autre part, les chantiers de transport combiné. Les cours de marchandises permettent le chargement et le déchargement de wagons ainsi que le transbordement de marchandises de la voie ferrée à un autre mode de transport et vice versa. Elles sont composées d'une ou de plusieurs voies de service, le cas échéant de halles, quais ou bâtiments, et d'un accès routier permettant aux camions d'accéder au site. Les chantiers de transport combiné de SNCF Réseau sont, quant à eux, des espaces exclusivement utilisés pour le transport rail/route permettant le chargement et le déchargement de caisses mobiles, conteneurs et semi-remorques routières (« UTI » pour « unité de transport intermodal ») par grue mobile ou portique.
3. Le service de base fourni sur les terminaux de marchandises est spécifié à la section 5.3.1.2 « gares de triage à la gravité, voies de service, cours de marchandises et chantiers de transport combiné » du DRR 2018. Il correspond aux prestations spécifiées à l'article 7 du décret n° 2012-70 modifié :
 - « a) L'utilisation des infrastructures, installations et équipements ferroviaires des terminaux existants incluant en particulier l'utilisation des faisceaux, branchements et aiguilles, des quais, des bâtiments d'accès, la fourniture des informations nécessaires à l'utilisation normale de la gare ou de la voie et, le cas échéant, l'utilisation des services de télécommunication dont l'usage est rendu obligatoire par l'exploitant de l'installation de service ;
 - b) La mise à disposition et l'usage des quais, cours et installations aménagés pour le chargement et le déchargement des marchandises depuis le train, comprenant l'accès depuis la voie publique des véhicules transportant des marchandises ;
 - c) La manœuvre des installations de sécurité nécessaire à l'accès ou à l'utilisation de ces gares ou de ces voies et que la réglementation réserve à l'exploitant de l'installation de service ;
 - d) Toute prestation particulière en gare ou sur les voies relevant d'une exigence législative ou réglementaire, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports ».
4. S'agissant des cours de marchandises, la redevance prévue pour la tarification de ce service de base correspond à la « redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles ». Les cours de marchandises qui ne sont accessibles qu'après un diagnostic et une remise en état éventuelle sont tarifées sur devis. A cette redevance pour l'usage courant de la cour peut s'ajouter des redevances de programmation ou de reprogrammation.
5. S'agissant des chantiers de transport combiné, SNCF Réseau en délègue la gestion opérationnelle à différents exploitants et ne prend en charge que la gestion des infrastructures ferroviaires de ses chantiers. Le service de base, qui correspond à l'usage de ces infrastructures ferroviaires, fait l'objet d'une « redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné ».
6. D'après le DRR 2018, SNCF Réseau ne fournit aucune prestation complémentaire régulée sur les terminaux de marchandises.

7. Enfin, l'accès aux installations de service donne lieu à l'attribution d'un badge CANIF (pour « Contrôle d'Accès National Interopérable Ferroviaire »). Il s'agit d'une mesure de sûreté liée à la sécurisation des sites et des activités qui y sont déployées. Ce badge, nominatif, est attribué aux personnels des entreprises ferroviaires pour l'accès à certaines installations de service.
8. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet « *un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations* ». Conformément au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, elle vérifie notamment que « *[/]a fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.* »

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

2.1. Sur les cours de marchandises

9. SNCF Réseau a introduit un changement de méthode tarifaire concernant la redevance pour l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles à compter de l'horaire de service 2018. SNCF Réseau indique en effet, dans l'annexe 6.1.2 « *principes de la tarification des installations de service* », que « *pour l'HDS 2018, SNCF Réseau vise une simplification de la tarification des cours de marchandises, afin d'améliorer la lisibilité commerciale de ce service. A cet effet, l'ensemble des sites est regroupé en quatre catégories, sur la base de la longueur de voie, qui constitue le principal critère dimensionnant. [/] Pour chacune de ces catégories, SNCF Réseau a déterminé un prix unique, de manière à respecter l'équilibre économique des [entreprises ferroviaires]. En moyenne, les [entreprises ferroviaires] paieront la même facture en 2018 qu'en 2017* ».

Tableau 1 : Grille tarifaire des cours de marchandises pour l'horaire de service 2018

Catégorie	Critère	Tarif par train accédant (€ HT)
1	Longueur cumulée de voie < 250 m	75,30 €
2	Longueur cumulée de voie comprise entre 250 et 450 m	91,30 €
3	Longueur cumulée de voie comprise entre 451 et 650 m	108,50 €
4	Longueur cumulée de voie > 650 m	142,00 €

2.1.1. Sur l'impact du changement de méthode tarifaire

10. SNCF Réseau indique avoir construit ses tarifs sur la base du volume d'activité relevé sur les cours effectivement utilisées en 2015 (unités d'œuvre) et des tarifs de l'horaire de service 2017. La variation moyenne des tarifs par catégorie, obtenue en comparant les tarifs des cours pour l'horaire de service 2017 (DRR 2017 modifié) et pour l'horaire de service 2018, est la suivante :

Tableau 2 : Variation moyenne des tarifs par catégorie de cours de marchandises (calcul des services de l'Autorité)

catégorie	variation des tarifs 2017-2018 en %
1	25,5
2	8,0
3	7,0
4	17,3

11. Les tarifs augmentent significativement, en moyenne, pour chacune des catégories. Les variations tarifaires entre les horaires de service 2017 et 2018 sont très marquées, dans la mesure où 38 % des cours de marchandises font l'objet d'une hausse de plus de 30 % de leurs tarifs, et 12 % d'une baisse de plus de 30 % de ceux-ci. En se limitant aux cours utilisées en 2016, deux tiers des sites présentent un tarif en hausse. L'augmentation est particulièrement importante pour certains sites, dont ceux intensivement utilisés en 2016 par les entreprises ferroviaires.
12. L'Autorité observe que la segmentation proposée engendre une hausse significative des tarifs 2018 sans que le lien avec les coûts de la prestation soit par construction établi.

2.1.2. Sur la méthode de construction des tarifs

13. Les valeurs normatives prises en compte pour élaborer la tarification 2018 correspondent à celles des tarifs publiés dans le cadre du DRR 2017, dans sa version publiée le 18 décembre 2015. Ces tarifs diffèrent de ceux du DRR 2017 modifié. Or, ces derniers tarifs ont été constitués en tenant compte de frais de structure et d'un coût moyen pondéré du capital plus élevés que ceux pris en compte dans le DRR 2017 modifié.
14. Par ailleurs, SNCF Réseau a indiqué, lors de l'instruction, que les tarifs intégrés au nouveau modèle tarifaire étaient pondérés par le volume d'activité relevé sur les cours effectivement utilisées en 2015 (unités d'œuvre). Ainsi, seuls les trafics des cours de marchandises utilisées en 2015 ont été pris en compte dans la tarification 2018. Or l'Autorité relève que l'utilisation des cours de marchandises varie fortement d'un horaire de service à l'autre. En effet, les données fournies par SNCF Réseau pour les années 2015 et 2016 montrent que :
 - le nombre de cours de marchandises utilisées a significativement évolué entre les horaires de service 2015 et 2016 (42 cours utilisées en 2015, contre 51 cours en 2016, soit une hausse de 21,4 %) ;
 - les sites utilisés ont également varié significativement entre 2015 et 2016 : sur les 51 sites utilisés en 2016, seuls 33 sites sont communs avec la liste des sites utilisés en 2015 (6 sites utilisés en 2015 ne le sont plus en 2016 ; 17 sites n'étaient pas utilisés en 2015 mais le sont en 2016).
15. En synthèse, l'Autorité note que le modèle tarifaire est sensible aux unités d'œuvre retenues, et qu'ainsi, le choix d'une autre année de référence pour la construction tarifaire conduirait à des tarifs 2018 différents. A supposer qu'une telle méthodologie soit utilisée, elle impliquerait de tenir compte d'unités d'œuvre lissées sur un horizon temporel de plusieurs années afin d'en stabiliser les évolutions. La méthodologie tarifaire ne peut en outre s'appuyer sur des tarifs de référence non validés par l'Autorité.

2.1.2. Sur l'évaluation du risque de sur-tarifcation

16. SNCF Réseau s'est engagé, par un courrier en date du 2 mai 2016, à mettre en œuvre un plan d'actions permettant la mise en place progressive des séparations comptables des installations de service. Au cours de l'audition du 5 décembre 2016 par le collège de l'Autorité, SNCF Réseau a présenté la méthodologie de mise en œuvre de cette séparation comptable et indiqué que ses travaux sur ce sujet ne seraient finalisés qu'à compter de l'horaire de service 2020. Si ce calendrier était tenu, l'Autorité serait donc en mesure de juger du lien aux coûts des tarifs établis à partir de l'horaire de service 2022.
17. L'Autorité rappelle que, dans l'attente d'une séparation comptable des installations de service, permettant de fixer un plafond de charges et de faciliter la justification du non dépassement du coût de la prestation, seuls les coûts dont le lien avec la prestation est clairement établi et les montants correctement justifiés, pourront être pris en compte pour modifier le niveau tarifaire, ainsi que le dispose l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.

2.1.3. Sur les frais de programmation et de reprogrammation

18. Le tarif publié, de 41,45 euros par demande, pour l'horaire de service 2018, a été obtenu par l'application d'un taux d'actualisation de 0,6 % au tarif publié dans le DRR 2017 modifié, ce dernier étant lui-même indexé sur le tarif 2016.
19. L'Autorité relève que le tarif 2016 pris en référence a été calculé en tenant compte de l'ancien taux de frais de structure retenu dans la version non révisée du DRR 2016 (soit 16,27 %) et ayant fait l'objet de réserves de la part de l'Autorité dans le cadre de son avis n° 2015-012 du 5 mai 2015 susvisé qu'elle réitère dans le présent avis.
20. Par ailleurs, s'agissant de la durée de 30 minutes retenue pour les opérations de programmation et reprogrammation, SNCF Réseau n'a pas apporté de justification à la nécessité de consacrer 30 minutes d'un équivalent temps plein à la réalisation de ces tâches.
21. En outre, l'Autorité demande à SNCF Réseau de justifier le principe même d'une facturation de frais de programmation/reprogrammation, dans la mesure où de tels frais ne sont pas sollicités pour la réservation ou les modifications de réservations réalisées sur les autres installations de service de SNCF Réseau.

2.2. Sur les chantiers de transport combiné

22. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau a mis en place une nouvelle tarification des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, fondée sur une segmentation tarifaire. SNCF Réseau indique, à l'annexe 6.1.2 « *Principes de tarification des installations de service* » du DRR 2018, qu'il « *a souhaité faire évoluer son modèle économique en poursuivant deux objectifs, à savoir une simplification du barème et un rééquilibrage des tarifs* ».
23. Les chantiers de transport combiné sont ainsi regroupés en quatre catégories « *sur la base des caractéristiques opérationnelles (capacité, qualité des accès) et des caractéristiques commerciales (attractivité, concurrence) des sites* ».
24. SNCF Réseau indique également, dans cette même annexe, que « *pour chacune de ces catégories, [il] a déterminé un prix distinct, à l'exception des catégories « effet réseau » et « atypique » pour lesquels un même prix est appliqué. Ces tarifs correspondent aux prix moyens payés par les [entreprises ferroviaires] en 2017, majorés de 16 % pour la catégorie la plus attractive* ». Les nouveaux tarifs retenus pour chaque catégorie de sites sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Redevances pour l'usage des installations tarifaires des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2018 (source DRR 2018)

Catégorie	Caractéristique	CTC	Tarif moyen 2017 (par train accédant)	Tarif 2018 (par train accédant)	Hausse
Stratégique	Forte attractivité	Valenton, Hourcade, Avignon, Toulouse, etc.	177 €	205 €	+16 %
Réseau / Atypique	Site sur axe principal / Atypique	Marseille, Nancy / Perpignan, La Chapelle	197 €	197 €	0 %
Intérêt local	Potentiel commercial limité	Le Havre, Cognac, etc.	135 €	135 €	0 %
Moyenne	-	-	178 €	197 €	11 %

2.2.1. Sur l'évolution des tarifs

25. SNCF Réseau indique que la segmentation réalisée n'entraîne pas d'augmentation de tarifs, en moyenne, pour les catégories « réseau », « atypique » et « intérêt local ». Ainsi, l'annexe 6.1.2 du DRR 2018 précise que « ces tarifs correspondent aux prix moyens payés par les [entreprises ferroviaires] en 2017, majorés de 16 % pour la catégorie la plus attractive. De ce fait, la hausse moyenne est de l'ordre de 11 % ».
26. Sur la base des grilles tarifaires publiées dans le DRR 2017 modifié et dans le DRR 2018, l'Autorité a calculé les évolutions des tarifs entre les horaires de service 2017 et 2018 pour chaque chantier de transport combiné de SNCF Réseau. Les résultats montrent qu'en moyenne, les tarifs augmentent de 17 % entre l'horaire de service 2017 et celui de 2018.
27. Onze sites sur vingt présentent des augmentations tarifaires entre ces deux horaires de service, dont certaines sont significatives : hausse comprise entre 20 % et 27 % pour quatre sites, et entre 50 % et 91 % pour quatre autres sites.
28. Si les tarifs évoluent à la baisse pour neuf autres sites, ces baisses sont nettement plus modérées, à l'exception de trois d'entre eux pour lesquels la baisse est comprise entre 22 % et 35 %. Ces trois sites ne sont cependant pas utilisés en 2016.
29. L'Autorité observe que la segmentation proposée engendre une hausse significative des tarifs 2018 sans que le lien avec les coûts de la prestation soit établi.

2.2.2. Sur la méthode de construction des tarifs

30. SNCF Réseau a indiqué, dans le cadre de l'instruction, que « la tarification de l'usage des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2018 a été construite sous l'hypothèse d'iso-recettes, sauf pour les chantiers stratégiques (augmentation de 16 %). De ce fait, il n'y a ni actualisation des tarifs sur la base d'éventuels coefficients, ni lien avec les coûts ».

31. En premier lieu, l'Autorité relève que la catégorie « stratégique », qui représente 80 % des recettes collectées en 2016 et 69 % des unités d'œuvre de 2015, regroupe les sites les plus utilisés par les entreprises ferroviaires. La proposition tarifaire de SNCF Réseau s'apparente donc à l'exercice d'un pouvoir de marché, dont dispose SNCF Réseau sur ces installations de service, visant à mettre en œuvre une différenciation tarifaire basée sur l'attractivité commerciale des sites.
32. En deuxième lieu, le niveau tarifaire proposé par SNCF Réseau pour chacune des catégories de sites n'a pu être mis en lien avec les coûts des sites concernés. Ainsi, en l'absence de comptabilité analytique permettant de tracer les charges de SNCF Réseau liées à ces installations comme le prévoit l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité ne peut écarter le risque que les redevances payées par une entreprise ferroviaire excèdent le coût de la prestation supporté par SNCF Réseau majoré d'un bénéfice raisonnable.
33. En troisième lieu, à supposer que SNCF Réseau ait entendu moduler le montant des tarifs de la redevance au sens de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, l'Autorité rappelle que les dispositions de cet article prévoient qu'une telle modulation ne peut intervenir que dans « des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources [...] ». Au cas d'espèce, les éléments transmis par SNCF Réseau ne permettent pas d'établir que ces conditions sont respectées.
34. Il résulte de ce qui précède que les redevances pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2018 ne sauraient être admises. L'Autorité rappelle que, dans l'attente d'une séparation comptable des installations de service, permettant de fixer un plafond de charges et de faciliter la justification du non dépassement du coût de la prestation, seuls les coûts, dont le lien avec la prestation est clairement établi et les montants correctement justifiés au regard des dispositions de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, pourront être pris en compte pour modifier le niveau tarifaire.

2.3. Sur la prestation d'accès sécurisé aux installations de service

35. SNCF Réseau fournit la prestation d'accès sécurisé aux installations de service, dit « badge CANIF », au titre du service de base (cf. section 5.3.1.3 du DRR 2018). Selon la section 6.2.2.7 du DRR 2018, cette redevance « vise à tarifier les coûts d'établissement et de gestion (modification ou suppression des habilitations inscrites sur les badges) d'un badge délivré aux personnels des entreprises ferroviaires (voire des autres candidats) pour l'accès à certaines installations de service ».
36. Cette prestation repose sur quatre tarifs : un tarif pour la confection et la remise du badge nominatif (tarif par badge), un tarif de création, modification ou suppression d'une habilitation (tarif par badge et par site), un tarif pour la suppression de toutes les habilitations pour un badge (tarif par badge) et une redevance annuelle d'utilisation pour un badge.
37. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau a établi une nouvelle tarification des badges CANIF. Celle-ci figure à l'annexe 6.3 « redevances pour l'horaire 2018 - barème de redevances des services de base sur installations de service » du DRR 2018.

Tableau 4 : Redevances relatives aux badges CANIF (source DRR 2018)

Redevance pour l'accès sécurisé aux installations de services (badges CANIF)		
Nature de la prestation	Mode de calcul de la redevance	Prix unitaire (en euros HT)
Confection et remise d'un badge nominatif	Par badge	20,50
Création, modification ou suppression d'une habilitation	Par badge et par site	12,70
Suppression de toutes les habilitations pour un badge	Par badge	8,50
Redevance annuelle d'utilisation pour un badge	Par badge	29,90

38. S'agissant de la méthodologie tarifaire, SNCF Réseau a précisé, dans le cadre de l'instruction¹, que « pour l'horaire de service 2018, dans l'attente des précisions sur les coûts, SNCF Réseau a procédé à l'actualisation des tarifs 2016 en utilisant les inflateurs nominaux (PIB à 0,90 % et Coût Moyen Agent SNCF à 2,68 %), conduisant à une hausse moyenne des prix de l'ordre de +2 % ».
39. SNCF Réseau a donc repris les tarifs prévus pour l'horaire de service 2016, qu'il avait pourtant décidé de suspendre à la suite de l'avis n° 2015-014 du 5 mai 2015 émis par l'Autorité, auxquels il a appliqué un taux d'actualisation. L'Autorité estime que SNCF Réseau ne justifie pas davantage, pour l'horaire de service 2018, les coûts retenus pour la tarification de cette prestation.
40. SNCF Réseau a d'ailleurs lui-même indiqué, dans le cadre de l'instruction², son intention de suspendre, de nouveau, la tarification du badge CANIF pour l'horaire de service 2018 en précisant que « [l]es travaux complémentaires sur les coûts n'ayant pas encore abouti, la tarification et la facturation des redevances pour l'accès sécurisé aux installations de services « Badges CANIF » seront également suspendues pour les badges commandés et remis au cours de l'HDS 2018. Les dispositions du DRR HDS 2018 seront modifiées en ce sens ».
41. Dans l'attente d'une publication ultérieure d'un DRR 2018 modifié, l'Autorité estime, en l'absence de tout élément justificatif comme il a été dit précédemment, qu'elle ne peut valider les tarifs relatifs à la redevance pour l'accès sécurisé aux installations de service (badges CANIF) publiés dans le DRR 2018.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles, sur les redevances relatives aux frais de programmation - reprogrammation, sur les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné et sur les redevances relatives à la prestation d'accès sécurisé aux installations de service.

¹ Réponse à la question n°2 de la mesure d'instruction n°2 relative aux terminaux de marchandises, février 2017.

² Réponse à la question n°2 de la mesure d'instruction n°2 relative aux terminaux de marchandises, février 2017.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 mars 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman