

Avis n° 2018-088 du 6 décembre 2018
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 2019

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 l'avis n° 2017-027 du 8 mars 2017 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 2018 ;

Vu l'avis n° 2017-128 du 4 décembre 2017 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 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-014 du 5 mars 2018 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 2019 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1.2 du 7 septembre 2018 » ;

Vu le courrier en date du 18 octobre 2018 de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en réponse à la consultation effectuée par l'Autorité en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 6 décembre 2018 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Conformément à l'article L. 2122-5 du code des transports et à l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, SNCF Réseau est tenu d'établir un document de référence du réseau ferré national qui précise notamment les conditions d'accès, les principes tarifaires et les redevances relatives aux prestations fournies sur les voies de service destinées à un usage courant et certaines installations de service utilisant des voies de service, en particulier les gares de triage à la gravité.
2. A la suite de la publication par SNCF Réseau le 8 décembre 2017 du document de référence du réseau (ci-après « DRR ») portant sur l'horaire de service 2019, l'Autorité a émis le 5 mars 2018 un avis défavorable (avis n° 2018-014 susvisé) sur la redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité, (c'est-à-dire pour l'usage des infrastructures spécifiques liées à la fonctionnalité de tri à la gravité telles que la bosse, les freins de voies, les équipements électroniques, etc.).
3. Constatant que le DRR 2019 prévoyait, de manière inchangée par rapport au DRR 2018 modifié, le maintien du tarif de l'horaire de service 2017, l'Autorité y a réitéré les remarques qu'elle avait émises dans ses avis n° 2017-027 et n° 2017-128 susvisés.
4. L'Autorité a ainsi rappelé que « *le tarif pour la prestation d'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité résulte d'une redevance mise en place pour l'horaire de service 2013, calculée en divisant les recettes prévisionnelles 2013 par le trafic des trains accédant aux sites de triage à gravité estimé pour 2013, et indexée annuellement depuis en fonction de l'inflation ferroviaire, sauf pour le présent horaire de service 2018* ».
5. De plus, l'Autorité a relevé « *l'absence de connaissance des coûts de la prestation de tri à la gravité, pour SNCF Réseau, issue d'une comptabilité analytique dont SNCF Réseau ne dispose pas aujourd'hui ou de toute justification suffisante et satisfaisante des coûts liés à cette prestation* ».
6. L'Autorité a toutefois observé que SNCF Réseau a élaboré un cahier des charges pour mener une analyse avec un cabinet externe afin d'améliorer la connaissance de ses coûts, et ainsi définir le coût d'utilisation de l'installation de tri à la gravité.
7. A la suite de cet avis défavorable, SNCF Réseau a publié, le 7 septembre 2018, le « *Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1.2 du 7 septembre 2018* ».
8. En application du IV de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité dispose d'un délai de trois mois à compter de cette publication pour émettre son avis conforme prévu au II de l'article L. 2133-5 du code des transports. Conformément au I de l'article 3 du même décret, elle vérifie notamment que « *[l]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

9. SNCF Réseau offre une prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité sur les cinq sites de triage à la gravité en activité sur le réseau ferré national : Sibelin, Le Bourget, Woippy, Miramas et Dunkerque. Fret SNCF est aujourd'hui la seule entreprise ferroviaire utilisatrice de cette prestation.
10. Dans le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1.2 du 7 septembre 2018 », SNCF Réseau propose une redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité de 363,61 euros par train. SNCF Réseau précise, à l'annexe 6.1.3 du DRR, que « la tarification de la fonctionnalité de triage à la gravité repose sur un tarif historique, actualisé chaque année de l'inflation ferroviaire jusqu'en 2017 ». Le niveau tarifaire proposé correspond au niveau tarifaire validé pour cette même redevance au titre de l'horaire de service 2017.
11. Afin de s'assurer de la conformité de ce projet tarifaire au regard des dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précitées, l'Autorité a procédé à une analyse de la base de charges constituant le revenu autorisé établi par SNCF Réseau pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité pour l'horaire de service 2019. La base de charges fournie par SNCF Réseau a été élaborée dans le cadre d'une étude des coûts des sites de tri à la gravité et de ses travaux de séparation comptable. L'analyse de l'Autorité a pour objet de vérifier que le tarif n'excède pas le revenu autorisé par unité d'œuvre (soit par train accédant au site de tri à la gravité). Le revenu autorisé correspond à la somme des éléments de charges de capital et de charges opérationnelles qui peuvent être directement ou indirectement affectées aux prestations régulées, majorée d'un bénéfice raisonnable.

2.1. Sur les coûts d'exploitation courants

2.1.1. Sur le coût d'entretien et de surveillance

12. SNCF Réseau a estimé les coûts d'entretien et de surveillance relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité en isolant, en comptabilité analytique, les dépenses correspondant aux interventions pertinentes réalisées par des équipes spécialisées, dites « Signalisation Mécanique » et « Signalisation Electrique ». Les coûts d'entretien sont également identifiés selon une segmentation géographique identifiant chaque site de tri à la gravité comme un segment de gestion spécifique. SNCF Réseau dispose du nombre d'interventions en « unités d'œuvre de production » (ci-après « UOP ») ou, pour certaines opérations, en nombre d'heures. Afin d'isoler les coûts spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité des coûts d'entretien réalisés sur le reste du site (en particulier sur les voies de service), SNCF Réseau a recensé, auprès des opérationnels, le nombre d'UOP ou le nombre d'heures réalisées par ces deux types d'équipes sur les installations de tri à la gravité au titre de l'horaire de service 2017. SNCF Réseau rapporte ensuite le nombre d'UOP du tri à la gravité au nombre d'UOP totales réalisées sur le site, obtenant une clé de répartition, appliquée *in fine* aux coûts totaux d'entretien du site relatifs aux interventions sur les freins de voies et les systèmes électroniques. Une quote-part des coûts des opérations de maintenance sous-traitées est également affectée à la fonctionnalité de tri à la gravité. Les montants estimés pour l'horaire de service 2017 sont actualisés par l'application d'un indice.
13. L'Autorité constate que ces travaux permettent d'identifier de façon satisfaisante les coûts d'entretien propres à la fonctionnalité de tri à la gravité.
14. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ses travaux de séparation comptable, qui permettront de s'assurer de l'absence de double comptabilisation de ces coûts dans les redevances relatives aux prestations qu'elle fournit sur ses différentes installations de service.

2.1.2. Sur les coûts de gestion des circulations

15. Les coûts de gestion des circulations intègrent les coûts du poste d'aiguillage dédié au tri à la gravité (poste de débranchement), géré par le personnel de SNCF Réseau, et la gestion des opérations de freinage et d'enrayage, sous-traitées à Fret SNCF.
16. S'agissant des coûts des postes de débranchement, l'estimation des coûts de gestion des circulations a été réalisée à partir des données réalisées 2017, projetées¹ pour l'année 2019, en ne retenant que les charges directes de personnel des postes d'embranchement des cinq sites de tri à la gravité. Elle repose sur des hypothèses prudentes, tenant compte de l'avis de l'Autorité n° 2018-014 du 5 mars 2018 susvisé concernant la détermination d'un revenu autorisé relatif aux coûts de gestion des circulations des voies de services pour l'horaire de service 2019.
17. L'Autorité a pu vérifier que le coût de ces postes n'a pas fait l'objet d'une double comptabilisation au titre de la redevance d'usage des voies de service pour utilisation courante.
18. S'agissant des opérations de freinage et d'enrayage, le coût correspond au nombre d'heures de tenue de poste des agents de Fret SNCF assurant la sous-traitance de ces opérations, valorisées à leur coût moyen agent. SNCF Réseau a fourni le détail de ces équivalents temps plein (ETP) et du coût moyen agent facturés par Fret SNCF à SNCF Réseau.
19. Sur la base de ces éléments, l'Autorité considère comme acceptables les coûts retenus à ce titre dans le revenu autorisé pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

2.1.3. Sur les autres charges

20. L'Autorité note que SNCF Réseau n'a pas retenu de charges au titre de la fiscalité pour l'horaire de service 2019 au motif qu'il n'était pas en mesure de justifier de montants affectables à la fonction de tri à la gravité.
21. L'Autorité constate que SNCF Réseau intègre en outre à sa base de coûts des charges internes de gestion et pilotage, correspondant au coût des agents affectés à la gestion et au pilotage des installations de service et dont le temps de travail n'est pas directement enregistré dans les systèmes de gestion. Le coût de ces effectifs est valorisé selon des coûts standards par qualification incluant la masse salariale ainsi que les coûts d'environnement indirects estimés sur la base des données du réalisé 2017 projetées.
22. L'Autorité a obtenu les justificatifs permettant de s'assurer que les charges affectées ne sont pas doublement comptées sur plusieurs installations de service.
23. Sur la base de ces travaux, l'Autorité n'a pas d'observation particulière à faire sur l'évaluation de ces autres charges proposées pour l'horaire de service 2019.

¹ Les coûts directs de personnel pris en compte pour l'estimation des coûts de gestion des circulations des sites de tri à la gravité pour l'horaire de service 2019 ont été estimés sur la base de projections des données de l'exercice 2017, contrairement aux coûts de gestion des circulations des voies de service, basées sur la projection des données de l'exercice 2016.

2.1.4. Sur les charges de capital

- Sur la base d'actifs régulés

24. SNCF Réseau a procédé à un retraitement de sa base d'actifs afin d'identifier, en comptabilité analytique, les segments de gestion correspondant à l'activité de tri à la gravité. La base d'actifs étant segmentée géographiquement, SNCF Réseau a retenu les actifs des 5 sites de tri à la gravité présents à l'offre. Cette base a été enrichie des retours du terrain pour identifier les investissements relatifs à l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité ainsi que les investissements prévisionnels mis en service au cours des horaires de service 2018 et 2019.
25. L'Autorité considère que le travail de classification réalisé sur la base d'actifs constitue une avancée réelle et encourage SNCF Réseau à poursuivre ses travaux de séparation comptable.

- Sur la rémunération du capital

26. SNCF Réseau calcule la rémunération du capital en appliquant à la valeur nette comptable totale des actifs retenus sur chacun des 5 sites de tri à la gravité, un taux de [0 – 5] % avant impôt déterminé sur la base de la méthodologie définie par l'Autorité pour estimer le coût moyen pondéré du capital (CMPC) dans le cadre de la tarification des installations de service, en application de la méthode dite socio-économique - méthodologie validée par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 389643 du 3 octobre 2016, et dont les paramètres ont été actualisés pour l'horaire de service 2019.
27. Cette estimation n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'Autorité.

2.2. Sur les unités d'œuvre

28. SNCF Réseau a fourni les données historiques portant sur les trois dernières années (2015-2017) et les 8 premiers mois de l'année 2018 ainsi qu'une estimation du nombre prévisionnel de trains accédant au tri à la gravité pour l'horaire de service 2018 et pour l'horaire de service 2019. Le nombre de trains accédant, estimé à [20 000 – 25 000] trains pour l'horaire de service 2019, s'inscrit en légère baisse par rapport aux années précédentes. Sur la base des données historiques transmises par SNCF Réseau, l'Autorité a pu vérifier que les unités d'œuvre prévisionnelles estimées pour l'horaire de service 2019 reposaient sur une méthodologie prudente et confirmaient une tendance orientée à la baisse de l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité sur les trois dernières années.

2.3. Synthèse

29. L'Autorité considère les justifications des coûts relatifs à la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité comme acceptables, au regard notamment de l'instruction du précédent projet tarifaire dont elle a été saisie pour l'horaire de service 2019.
30. Il résulte de tout ce qui précède que le tarif par train peut être apprécié au regard du revenu autorisé proposé par SNCF Réseau de [8 000 – 9 000] k€ et des unités d'œuvre prévisionnelles de [20 000 – 25 000] trains accédant, pour l'horaire de service 2019, soit un revenu autorisé par train de [320 – 450] euros.
31. Par voie de conséquence, l'Autorité estime que le tarif de la redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité de 363,61 euros par train accédant est conforme aux dispositions de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.

32. Toutefois, l'Autorité rappelle que le principe d'une tarification fondée sur les coûts ne saurait être interprété comme la reconnaissance d'un modèle exonérant SNCF Réseau de tout effort de réduction de ses charges, dans un objectif de plus grande efficacité, sans préjudice à la qualité de service.
33. Par ailleurs, l'Autorité relève que des investissements conséquents - en particulier au regard des investissements réalisés sur les autres sites de voies de service, pour lesquels des besoins de régénération importants sont également nécessaires - ont été réalisés sur le site du Bourget en 2017 et sont prévus sur les autres sites de tri à la gravité, en particulier les sites du Bourget, de Miramas et Sibelin en 2018, ainsi que de Sibelin et Woippy en 2019. Le montant prévisionnel des investissements mis en service sur la période 2016-2019 relatifs à la seule fonctionnalité de tri à la gravité s'élève à [11 - 12] M€.
34. SNCF Réseau a décidé d'engager ces investissements substantiels alors que l'activité de tri à la gravité est en baisse depuis plusieurs années - cette tendance étant confirmée par des prévisions d'unités d'œuvre en recul de [0 - 5] % par an pour les horaires de service 2018 et 2019 - et qu'aujourd'hui Fret SNCF est le seul client de cette offre.
35. A cet égard, l'Autorité rappelle à SNCF Réseau la nécessité, pour un investisseur avisé, de réaliser ses arbitrages d'investissement entre l'ensemble de ses installations de service de façon non discriminatoire, en tenant compte des perspectives d'activité, de l'état des installations de service, des besoins de renouvellement et des contraintes de sécurité.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur la redevance relative à la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité pour l'horaire de service 2019.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 décembre 2018.

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

Le Président

Bernard Roman