

Avis n° 2018-081 du 22 novembre 2018
portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises 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 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 l'avis 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 ;

Vu l'avis n° 2017-098 du 27 septembre 2017 portant sur la fixation de la redevance relative aux frais de programmation et de reprogrammation concernant l'usage des cours de marchandises de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2017-127 du 4 décembre 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 2018 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 4 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 22 novembre 2018 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. A la suite de la publication par SNCF Réseau le 9 décembre 2016 du document de référence du réseau (ci-après « DRR ») portant sur l'horaire de service 2018, l'Autorité a émis le 8 mars 2017 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 et reprogrammation et sur les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné (avis n° 2017-029 susvisé).
2. S'agissant des redevances pour l'usage courant des cours de marchandises, l'Autorité a rejeté le projet tarifaire proposé par SNCF Réseau, consistant à regrouper les cours en quatre catégories en fonction de la longueur utile des voies de ces installations et à calculer un tarif moyen par catégorie pondéré en fonction des niveaux d'utilisation des cours en 2015. L'Autorité a constaté que ce projet tarifaire conduisait à une augmentation moyenne significative du tarif sans que le lien avec les coûts de la prestation soit établi. En outre, l'Autorité a noté que la proposition de SNCF Réseau était sensible au choix de l'année de référence pour calculer le tarif moyen de la catégorie. De surcroît, elle se fondait sur les valeurs normatives de coûts utilisées dans le DRR 2017, dans sa version du 18 décembre 2015, que l'Autorité n'avait pas validées.
3. S'agissant des redevances relatives aux frais de programmation et de reprogrammation, l'Autorité a considéré que SNCF Réseau n'avait justifié ni le principe même d'une facturation de tels frais non utilisés dans d'autres installations de service, ni le niveau de cette redevance.
4. S'agissant des redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, dont la construction tarifaire reposait sur une segmentation des chantiers sur la base des caractéristiques opérationnelles et commerciales des sites, l'Autorité a constaté que cette segmentation engendrait une hausse tarifaire significative. L'Autorité a souligné que la tarification majorée de la catégorie « stratégique » s'apparentait à l'exercice d'un pouvoir de marché visant à mettre en œuvre une différenciation tarifaire basée sur l'attractivité commerciale des sites et que les niveaux tarifaires des différentes catégories n'avaient pas pu être mis en lien avec les coûts des sites.
5. Enfin, l'Autorité a rappelé 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 déterminer le niveau tarifaire.
6. A la suite de la publication, le 9 septembre 2017, du « *Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2.2 du 9 septembre 2017* », l'Autorité a émis le 4 décembre 2017 un avis favorable sur les redevances relatives aux frais de programmation et de reprogrammation et défavorable sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles ainsi que sur les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2018 (avis n° 2017-127 susvisé).
7. S'agissant des cours de marchandises, l'Autorité a rejeté le projet tarifaire fondé sur des coûts normatifs permettant d'établir, pour chaque site, un tarif de réservation à la journée selon les caractéristiques des cours. L'Autorité a constaté que les données relatives aux nouvelles mesures des cours et les valeurs nettes comptables retenues n'avaient pu être justifiées par SNCF Réseau.

8. S'agissant des redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, l'Autorité a rejeté le projet de segmentation tarifaire sur la base de la longueur cumulée des voies, considérant que SNCF Réseau n'a pas apporté de justifications satisfaisantes quant au lien existant entre le niveau des redevances et le coût de l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné. L'Autorité a en particulier indiqué que les critères de segmentation retenus par SNCF Réseau n'étaient pas suffisamment pertinents pour approximer le coût de la prestation fournie dans ces chantiers. De plus, comme elle l'avait déjà relevé dans son avis n° 2017-029 susvisé, l'Autorité a constaté le manque de fiabilité des unités d'œuvre utilisées alors même que celles-ci ont un impact déterminant sur le niveau du tarif de chaque catégorie.
9. 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 2018 - Version 4 du 7 septembre 2018 ».
10. 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

2.1. Sur la redevance pour la prestation d'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles

11. A la suite de l'avis n° 2017-127 précité, SNCF Réseau a abandonné la structure tarifaire proposée dans le DRR 2018 dans sa version publiée le 9 septembre 2017, fondée sur un modèle normatif, sans justification probante de certains paramètres (caractéristiques des cours, valorisation des actifs).
12. Dans le DRR 2018, dans sa version publiée le 7 septembre 2018, SNCF Réseau définit une redevance d'usage unique de 74,5 euros HT pour l'ensemble des 177 cours immédiatement accessibles, fixée en rapportant le total des recettes perçues au titre de l'horaire de service 2017 aux unités d'œuvre relevées pour le même horaire de service. Les recettes collectées correspondent aux redevances perçues pour l'usage courant des cours de marchandises compte tenu des tarifs 2017 validés par l'Autorité. Les unités d'œuvre correspondent au nombre de jours d'utilisation des cours de marchandises facturés aux entreprises ferroviaires pour l'horaire de service 2017.
13. L'Autorité souligne que ce nouveau barème offre de la simplicité et de la lisibilité relativement au barème de l'horaire de service précédent, qui prévoyait un tarif spécifique pour chacune des 167 cours immédiatement accessibles en 2017.
14. 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 relative à la prestation d'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles. Cette analyse a pour objet de vérifier que le montant des recettes 2017 retenu par SNCF Réseau pour déterminer le tarif n'excède pas le revenu autorisé. Ce dernier 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.

2.1.1. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Sur les coûts d'entretien et de surveillance

15. SNCF Réseau estime les coûts d'entretien et de surveillance des cours de marchandises à [650 – 700] k€ pour l'horaire de service 2018. Ce montant a été obtenu à partir du coût moyen d'entretien et de surveillance calculé pour l'ensemble des voies de service dans le cadre du projet de tarification de l'usage courant des voies de service pour l'horaire de service 2018, soit 24 euros par kilomètre et par jour, coût indexé puis affecté à la longueur utile de l'ensemble des voies des cours de marchandises immédiatement accessibles, soit 73 km. Seuls les coûts d'entretien des voies ont été pris en compte.
16. S'agissant du coût d'entretien de référence de 24 euros par kilomètre et par jour, l'Autorité souligne que cette estimation a fait l'objet d'un avis favorable dans le cadre de la tarification des voies de service pour les horaires de service 2018 et 2019 (respectivement avis n° 2017-128 et avis n° 2018-014). L'Autorité avait considéré que « SNCF Réseau, en ne retenant que des charges directes « géographisées » pour l'évaluation du coût annuel moyen d'entretien des voies de service, a adopté une approche prudente ». Toutefois, l'Autorité avait indiqué que « l'approche retenue par SNCF Réseau devra être affinée dans le cadre de ses travaux de séparation comptable et de suivi en comptabilité analytique des charges liées aux seules prestations régulées ». L'Autorité souligne que le coût de 24 euros par kilomètre et par jour pour l'horaire de service 2018 ayant été validé sans indexation, le taux d'indexation de [0 – 5] % retenu ici par SNCF Réseau ne saurait être pris en compte.
17. S'agissant de la longueur cumulée des voies prises en compte pour cette estimation, l'Autorité rappelle que, à la suite de la modification des données relatives aux mesures des cours par SNCF Réseau dans le cadre de son précédent projet tarifaire pour l'horaire de service 2018, elle avait constaté que « SNCF Réseau n'a cependant pas été en mesure de justifier les corrections de mesure prises en compte dans la tarification ». Les écarts les plus importants concernaient cependant principalement les données relatives aux surfaces de cours, et non aux mesures de longueur des voies.
18. En conclusion, l'Autorité considère que, si cette méthode d'estimation des coûts d'entretien et de surveillance reste perfectible, l'approche retenue par SNCF Réseau apparaît acceptable. En l'absence de prise en compte de l'indexation proposée, l'Autorité considère qu'une base de charges de [600 – 650] k€ peut être retenue au titre des coûts d'entretien des cours pour l'horaire de service 2018.
19. L'Autorité demande toutefois à SNCF Réseau de poursuivre ses travaux de séparation comptable des coûts d'entretien des voies de service afin, notamment, d'écarter tout risque de double comptabilisation de ces coûts sur les différentes installations de service.

b. Sur les coûts de gestion des circulations

20. SNCF Réseau retient une estimation des coûts de gestion des circulations des cours de marchandises à hauteur de [150 – 200] k€. Cette estimation a été réalisée à partir des données réalisées en 2017, projetées¹ pour l'année 2018, en ne retenant que les charges directes de

¹ Les coûts directs de personnel pris en compte pour l'estimation des coûts de gestion des circulations des cours de marchandises pour l'horaire de service 2018 ont été estimés sur la base des données du réalisé 2017 projetées, contrairement aux coûts de gestion des circulations des voies de service, basées sur les données du réalisé 2016.

personnel des postes d'aiguillage de 13 cours² de marchandises (sur 177 cours immédiatement accessibles figurant dans le DRR 2018). Elle repose sur des hypothèses prudentes, tenant compte de l'avis de l'Autorité n° 2018-014 du 5 mars 2018 concernant la détermination d'un revenu autorisé relatif aux coûts de gestion des circulations des voies de service pour l'horaire de service 2019.

21. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, malgré les hypothèses prudentes prises en compte par SNCF Réseau pour estimer les coûts de gestion des circulations relatives aux cours de marchandises, la méthode d'estimation reste perfectible³. En particulier, la clé représentant la quote-part des charges attribuables aux cours de marchandises ne reflète que partiellement le trafic lié à l'usage des cours de marchandises relativement aux autres installations de service et voies d'accès, les voies étant plus ou moins fréquemment utilisées. En outre, l'Autorité considère que les hypothèses relatives à la construction de cette clé nécessiteraient d'être affinées, en particulier s'agissant de la prise en compte des voies des installations de service autres que celles de SNCF Réseau (technicentre, ITE, dépôts...) et des voies des faisceaux équipement. SNCF Réseau n'a en effet retenu que les voies de desserte de ces autres installations et non l'ensemble des voies. A contrario, SNCF Réseau retient, pour la détermination de la quote-part attribuable aux cours de marchandises, les voies de desserte de la cour de marchandises ainsi que le nombre de voies de la cour (voies de transbordement).
22. L'Autorité considère que le recensement des voies de service actuellement entrepris par SNCF Réseau dans le cadre de ses travaux de rationalisation des voies de service est indispensable pour améliorer le paramétrage de la clé d'allocation entre les activités, dans l'attente de l'établissement d'une clef d'allocation plus pertinente.
23. En deuxième lieu, l'Autorité relève que la clé pour le site d'Ambérieu, évaluée à [0 - 5] %, est erronée⁴. La correction du nombre de voies de transbordement conduirait à une clé de [0 - 5] %.
24. En dernier lieu, l'Autorité relève que, sur les 13 cours prises en compte pour estimer les coûts de gestion des circulations des cours, SNCF Réseau a retenu 5 cours figurant dans l'offre des cours accessibles après diagnostic et remise en état éventuel (AAD)⁵ alors que ces cours sont, par définition, non exploitées. Le retrait de ces cours de la base de coûts de gestion des circulations de SNCF Réseau conduit à réduire de [40 - 50] % le revenu autorisé pour les coûts de gestion des circulations toutes choses égales par ailleurs.
25. En conclusion, l'Autorité considère que seule une partie des coûts de gestion des circulations peut être retenue au titre de l'horaire de service 2018, soit [80 - 90] k€.

c. Sur les autres charges d'exploitation

26. L'Autorité note que SNCF Réseau n'a pas retenu de charges au titre de la fiscalité pour l'horaire de service 2018 au motif qu'il n'était pas en mesure de justifier de montants affectables aux cours de marchandises.
27. SNCF intègre, 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. L'Autorité a obtenu les justificatifs permettant de s'assurer que les charges affectées ne sont pas doublement comptées sur plusieurs installations de service.
28. Sur la base de ces travaux, l'Autorité n'a pas de réserves sur l'évaluation des autres charges d'exploitation proposées pour l'horaire de service 2018.

² Ces 13 cours faisaient partie des sites étudiés par SNCF Réseau dans le cadre de la tarification des voies de service 2019.

³ Voir également avis n°2018-127 du 5 mars 2018 précité.

⁴ Quatre voies de transbordement sont comptées pour cette cour qui ne comprend qu'une voie de transbordement, comme le confirment les données figurant sur le site de la PSEF.

⁵ Châlons-en-Champagne, Hausbergen, Mulhouse Nord, Nîmes et Sotteville.

2.1.2. Sur les charges de capital

- Sur les actifs régulés

29. A la suite de l'avis n° 2017-127 susvisé, dans lequel l'Autorité avait relevé que les valeurs nettes comptables des cours de marchandises présentaient des risques de surévaluation en raison de la présence d'actifs ne relevant pas du champ des cours de marchandises, SNCF Réseau a élaboré une base d'actifs régulée retraitée, en retirant les cours ne figurant plus dans l'offre et en excluant 176 types de biens sans lien avec l'activité d'usage des cours de marchandises, tels que les locaux de distribution de gazole, les cuves de stockage, les aires de distribution de sable, sur un total d'environ 1 000 types de biens.
30. Les travaux de classification réalisés par SNCF Réseau sur la base d'actifs constituent une avancée notable.
31. L'Autorité relève néanmoins la prise en compte de nombreux actifs dont les libellés disponibles dans la base d'actifs transmise semblent correspondre à des aires de stockage, tels que des halles de fret, entrepôts, bâtiments, hangars. L'Autorité souligne que, si ces actifs peuvent correspondre au périmètre des cours de marchandises, ils ne correspondent pas au périmètre de la prestation régulée pour laquelle l'Autorité est saisie dans la mesure où, selon SNCF Réseau, la redevance d'usage des cours de marchandises ne comprend pas l'utilisation d'aires de stockage, facturée à part.
32. Ce constat confirme la nécessité, ainsi que l'Autorité en a formulé la demande dans son avis n° 2017-127 du 4 décembre 2017⁶, d'engager une réflexion générale visant à définir les caractéristiques d'une cour de marchandises en lien avec les besoins des entreprises ferroviaires.
33. En ce sens, l'Autorité demande à SNCF Réseau de poursuivre ces travaux de fiabilisation afin de stabiliser, pour les prochains horaires de services, le périmètre des catégories d'actifs servant de base à la tarification.

- Sur les données de mesure des cours

34. Dans le cadre de son avis n° 2017-127 susvisé, l'Autorité avait constaté que SNCF Réseau n'avait pas été en mesure de justifier les corrections de mesures prises en compte dans la tarification. S'agissant des superficies de transbordement, l'Autorité avait relevé que « *pour certaines cours, la superficie de transbordement intègre une surface de stockage alors même que SNCF Réseau a précisé que « la mise à disposition des candidats d'une surface de stockage est considérée comme une prestation non régulée ».* En outre, des mesures réalisées par l'Autorité au moyen de l'outil de cartographie en ligne « Google Maps » sur un échantillon de cours n'avaient pas permis d'établir la fiabilité des données mises à jour par SNCF Réseau.
35. Ces mesures sont déterminantes dans l'estimation des valeurs nettes comptables et des amortissements des cours de marchandises. En effet, SNCF Réseau ne dispose des valeurs nettes comptables (VNC) et des amortissements qu'à la maille d'un lot foncier, comprenant notamment la cour de marchandises, et détermine la quote-part attribuable à la cour de marchandises au prorata de sa surface dans la surface développée.
36. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau a calculé une quote-part unique pour l'ensemble des cours, estimée à [30 - 40] %, à partir des données de mesures cumulées des cours immédiatement accessibles (surface de transbordement et longueur utile des voies de transbordement).

⁶ L'Autorité avait en particulier estimé qu'il incombait à SNCF Réseau « *de veiller, d'une part, à ce que l'usage des cours de marchandises ne soit pas sur-tarifé en raison du surdimensionnement de la cour, hérité des estimations de la SNCF, et, d'autre part, à ce que la tarification de l'usage de la cour de marchandises reflète le coût de la prestation, en lien avec le besoin opérationnel des entreprises ferroviaires. Cette réflexion pourrait notamment tenir compte de différentes configurations des cours (présence ou non de deux points d'accès routiers, présence d'une voie unique ou de plusieurs voies de transbordement par exemple) et des besoins opérationnels des entreprises ferroviaires (largeur nécessaire pour une opération de transbordement, longueur des voies) ».*

37. L'Autorité relève que, selon SNCF Réseau, les données n'ont pas été mises en qualité depuis le précédent projet tarifaire. C'est pourquoi, l'Autorité invite SNCF Réseau à améliorer la fiabilité des mesures des cours.
38. Compte tenu des limites relatives à la base d'actifs régulée d'une part, et aux mesures des cours d'autre part, l'Autorité ne peut retenir les charges de capital estimées par SNCF Réseau au titre du revenu autorisé de l'usage courant des cours de marchandises pour l'horaire de service 2018.

2.1.3. Sur les risques de sur-tarification

39. En dépit des limites relevées par l'Autorité dans le cadre du présent avis concernant certains postes de charges, l'Autorité considère les coûts relatifs aux cours de marchandises comme mieux justifiés, au regard notamment de l'instruction des précédents projets tarifaires dont elle a été saisie pour l'horaire de service 2018.
40. En outre, dans la mesure où les recettes retenues par SNCF Réseau pour déterminer les tarifs régulés des cours de marchandises ([450 - 500] k€) sont inférieures au revenu autorisé retenu par l'Autorité ([1000 - 1100] k€), le tarif de 74,5 euros HT présenté pour l'horaire de service 2018 ne présente pas de risque de sur-tarification au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.

2.2. Sur les cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle

41. Pour les cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle (ci-après cours AAD), SNCF Réseau propose un tarif « *fixé sur devis, sur la base notamment du montant des travaux éventuels de remise en état⁷* ».
42. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué qu'en cas d'utilisation d'une cour accessible après diagnostic par une entreprise ferroviaire, la tarification sur devis comprend un tarif d'usage de la cour de 74,5 euros par jour, identique au tarif d'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles, et la facturation du coût éventuel de remise en état de la cour.
43. Bien que la base d'actifs régulés présentée par SNCF Réseau pour la validation de la tarification des redevances d'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles comprenne les actifs des cours AAD, l'Autorité considère que le principe de tarification des redevances pour l'usage des cours de marchandises accessibles après diagnostic ne présente pas de risque de double comptabilisation des investissements réalisés sur ces cours pour l'horaire de service 2018 dans la mesure où, conformément au paragraphe 38 du présent avis, les charges de capital (amortissements et rémunération du capital au titre du bénéfice raisonnable) n'ont pas été retenues par l'Autorité pour la validation du niveau tarifaire de 74,5 euros HT par jour pour la redevance d'usage des cours immédiatement accessibles.

2.3. Sur la redevance pour l'usage des chantiers de transport combiné

44. Le DRR 2018 révisé, dans sa version 4 publiée le 7 septembre 2018, prévoit la tarification de l'usage courant des vingt chantiers de transport combiné (ci-après « CTC ») pour l'horaire de service 2018. Par rapport au précédent horaire de service, deux sites ont été fermés ou sont en cours de fermeture au Havre.
45. En réponse aux remarques formulées par l'Autorité dans ses avis précédents sur l'horaire de service 2018 et à l'instar de la méthodologie suivie pour les cours de marchandises, SNCF Réseau a abandonné la structure tarifaire présentée au titre des précédents horaires de service, qui distinguait les chantiers de transport combiné en trois catégories suivant les longueurs de voies estimées. Dans

⁷ Annexe 6.1.2, » Principes de la tarification des installations de service, DRR 2018, version 4 du 7 septembre 2018.

son avis n° 2017-127 du 4 décembre 2017, l'Autorité avait notamment souligné que les critères de segmentation proposés par SNCF Réseau n'étaient pas suffisamment pertinents pour approximer le coût de la prestation fournie dans ces chantiers.

46. SNCF Réseau propose désormais pour l'horaire de service 2018 une redevance d'usage unique de 160,68 € par train accédant.
47. Cette redevance est assise sur un modèle de coûts qui rapporte le revenu autorisé au titre de l'horaire de service 2018 aux unités d'œuvre de l'horaire de service 2017.
48. 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 qui prévoient que « *la 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* », l'Autorité a analysé la base de charges et les unités d'œuvre utilisées pour déterminer le revenu autorisé par train pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.

2.3.1. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Coût d'entretien

49. Comme pour les cours de marchandises, SNCF Réseau a fait évoluer son modèle de tarification en s'appuyant sur les tarifs préalablement approuvés par l'Autorité pour les voies de service et sur des longueurs de voies qu'elle a indiqué avoir fiabilisées.
50. SNCF Réseau propose ainsi une estimation des coûts d'entretien et de surveillance des voies des chantiers de transport combiné à [350 - 400] k€ pour l'horaire de service 2018 à partir du tarif de l'usage courant des voies de service pour l'horaire de service 2018, soit 24 euros par kilomètre et par jour du coût moyen d'entretien et de surveillance. Ce coût est indexé puis appliqué à la longueur cumulée des voies des chantiers de transport combiné.
51. Comme pour les cours de marchandises, l'Autorité considère cette approche acceptable à condition de ne pas retenir d'indexation. L'Autorité rappelle que le coût de 24 euros par kilomètre et par jour pour l'horaire de service 2018 ayant été validé sans indexation, le taux d'indexation de [0 - 5] % retenu ici par SNCF Réseau ne saurait être pris en compte.
52. SNCF Réseau a révisé la longueur totale des voies des chantiers de transport combiné. Les données utilisées sont celles publiées sur le site de la PSEF, à l'exception des voies du Havre qui sont fermées.
53. Bien que la méthode d'estimation reste, à date, perfectible, l'Autorité considère l'approche retenue par SNCF Réseau pour valoriser les coûts d'entretien et de surveillance comme acceptable.
54. Corrigé à hauteur du montant résultant de la suppression de l'indexation, le revenu autorisé pour le coût d'entretien serait de [350 - 400] k€.

b. Coût de gestion des circulations

55. SNCF Réseau propose d'estimer les coûts de gestion des circulations pour les chantiers de transport combiné selon la même méthode que pour les cours de marchandises.
56. Cette estimation a été réalisée en retenant des hypothèses prudentes, semblables à celles retenues par l'Autorité pour la détermination d'un revenu autorisé relatif aux coûts de gestion des circulations des voies de services pour l'horaire de service 2019 dans son avis n° 2018-014 précité.

57. Cette estimation comprend la valorisation des coûts de gestion des circulations de six sites pour l'horaire de service 2018, pour un total de coûts retenu de [450 - 500] k€.
58. Compte tenu des hypothèses perfectibles mais prudentes retenues par SNCF Réseau, les coûts de gestion des circulations proposés par SNCF Réseau pour la détermination du revenu autorisé des chantiers de transport combiné sont acceptables.

c. Autres charges

59. SNCF Réseau n'a pas été en mesure de justifier le détail des montants retenus au titre de la fiscalité car elle ne dispose, à date, d'aucun décompte au niveau de la fiscalité locale. En l'absence de piste d'audit, SNCF Réseau n'a pas retenu de charges au titre de la fiscalité pour l'horaire de service 2018.
60. Comme pour les cours de marchandises, SNCF intègre 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. L'Autorité a obtenu les justificatifs permettant de s'assurer que les charges affectées ne sont pas doublement comptées sur plusieurs installations de service.
61. L'Autorité n'émet pas de réserves sur l'évaluation des autres charges proposées pour l'horaire de service 2018.

2.3.2. Sur les charges de capital

62. Pour les tarifs révisés relatifs à l'horaire de service 2018, SNCF Réseau a présenté une méthode d'évaluation de sa base d'actifs régulés (ci-après « BAR ») à partir d'éléments comptables issus de ses bases d'actifs historiques. SNCF Réseau a précisé que le périmètre a été restreint par prudence aux actifs en service au 31 décembre 2017 et qui étaient avec certitude relatifs aux chantiers de transport combiné. Compte tenu de cette BAR, SNCF Réseau a déterminé le montant des amortissements relatifs à ces actifs ainsi que la rémunération du capital.
63. L'Autorité note cependant la présence d'actifs dans la BAR relevant de chantiers qui ne font plus partie de l'offre de référence et d'actifs qui ne correspondent pas au périmètre exclusif des voies ferrées des chantiers de transport combiné. Ces actifs relèvent, par exemple, des cours de transbordement. Or, l'Autorité rappelle que la redevance régulée concerne uniquement l'usage des voies ferrées.
64. Afin d'écartier tout risque de sur-tarification de la redevance d'utilisation des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, l'Autorité considère que les charges de capital proposées par SNCF Réseau, pour un montant de [200 - 250] k€, ne peuvent être retenues dans le revenu autorisé.

2.3.3. Sur les unités d'œuvre

65. Pour construire le tarif révisé pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau rapporte le revenu autorisé aux unités d'œuvre relatives à l'usage des chantiers de transport combiné en 2017. Les unités d'œuvre correspondent au nombre de trains ayant accédé aux chantiers de transport combiné pertinents en 2017. Elles sont établies à partir des avis déclaratifs des entreprises ferroviaires auprès de SNCF Réseau qui servent à facturer les redevances pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.
66. Dans son avis n° 2017-127 susvisé, l'Autorité avait soulevé le manque de fiabilité de ces unités d'œuvre. A la suite de cet avis, SNCF Réseau a fiabilisé les unités d'œuvre des sites pour lesquels l'Autorité avait constaté des erreurs matérielles.

67. Par ailleurs, dans un contexte de stabilité ou de décroissance des unités d'œuvre, l'usage des données constatées 2017 n'appelle pas de remarque particulière.
68. En conséquence, l'Autorité considère que le montant d'unités d'œuvre proposé par SNCF Réseau peut être retenu dans le tarif pour l'horaire de service 2018.
69. L'Autorité appelle cependant à nouveau SNCF Réseau à améliorer la fiabilité des unités d'œuvre, ce qui permettra dans le même temps de résoudre les difficultés de collecte de recettes pour les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.

2.3.4. Synthèse

70. Malgré les limites relevées par l'Autorité dans le cadre du présent avis concernant certains postes de coûts, l'Autorité considère que les coûts relatifs aux chantiers de transport combiné comme mieux justifiés, au regard notamment de l'instruction des précédents projets tarifaires dont elle a été saisie pour l'horaire de service 2018.
71. Il résulte de tout ce qui précède que la révision du revenu autorisé conduit à un revenu autorisé de 134,46 euros par train, soit une diminution de 26,22 euros par rapport au tarif révisé proposé par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2018.
72. L'Autorité précise que la séparation comptable, même si elle est nécessaire pour permettre au gestionnaire de mieux connaître ses coûts, n'est pas en soi suffisante. Le principe d'une tarification fondée sur les coûts ne saurait en effet 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.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles et à l'usage des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle.

L'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 134,46 euros par train sur les redevances relatives à l'usage des chantiers de transport combiné.

*

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 22 novembre 2018.

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

Le Président

Bernard Roman