

Avis n° 2019-009 du 21 février 2019
portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises 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 règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

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° 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 l'avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

Vu l'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 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 3 du 7 décembre 2018 » ;

Vu le courrier en date du 3 janvier 2019 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 21 février 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 7 décembre 2018, le document de référence du réseau modifié pour l'horaire de service 2019 : le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 (version 3 du 7 décembre 2018) » (ci-après « DRR 2019 »). 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 notamment 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 2019.
2. Conformément au II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité rend « *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* ». 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.
3. S'agissant des principes tarifaires applicables, l'Autorité rappelle que conformément au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, elle vérifie notamment 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* ». En outre, l'article 7 du décret n° 2012-70 susvisé indique que « *le service de base fourni sur les infrastructures ferroviaires des terminaux de marchandises comprend :*
 - 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. Les terminaux de marchandises, tels que décrits à la section 3.6.2 du DRR 2019, comprennent les cours de marchandises, d'une part, et les chantiers de transport combiné, d'autre part. Le DRR précise que les cours de marchandises « *permettent le transbordement de marchandises de la voie ferrée à un mode routier et vice versa* » et sont composées « *d'une ou plusieurs voies de manutention à l'intérieur du site, de voies d'appui au terminal qui leur sont majoritairement dédiées aux fins de manœuvre et de stationnement, d'un accès routier permettant aux camions d'accéder au site et, le cas échéant de halles, quais ou bâtiments* ».
5. Les chantiers de transport combiné de SNCF Réseau sont, quant à eux, définis par cette même section du DRR comme « *des espaces exclusivement utilisés pour le transport rail/route, qui permettent de charger ou décharger les UTI (unité de transport intermodal) par grue mobile ou portique* ». Ils sont composés « *d'une ou plusieurs voies de manutention à l'intérieur du site et, de voies d'appui au terminal qui leur sont majoritairement dédiées à des fins de manœuvre et de stationnement. Les plateformes routières de ces sites sont spécialement conçues pour la circulation des poids lourds et l'utilisation de grues routières dont la charge à l'essieu est particulièrement importante* ».
6. Le service de base fourni sur les terminaux de marchandises est spécifié à la section 5.3.1 « *gares de triage à la gravité, voies de service, cours de marchandises et chantiers de transport combiné* » du DRR 2019.
7. S'agissant de la tarification des prestations relatives aux cours de marchandises, une « *redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles* » est prévue au titre du service de base. Lorsqu'à la suite d'un diagnostic concernant l'état de la cour, il est établi que celle-ci ne peut être mise à disposition de l'entreprise ferroviaire qu'après réalisation de travaux, le montant des travaux est pris en charge par l'entreprise ferroviaire. A cette redevance pour l'usage courant de la cour peut s'ajouter des redevances de programmation ou de reprogrammation.
8. 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* ». A cette redevance, peuvent également s'ajouter des redevances de programmation ou de reprogrammation.

2. ANALYSE

2.1. Sur la notion de voies d'appui et son impact sur la définition des terminaux de marchandises

9. Dans son avis n° 2018-036 susvisé, l'Autorité avait invité SNCF Réseau « *à améliorer la définition des terminaux de marchandises en définissant plus clairement les voies d'appui et en précisant les modalités d'utilisation et de tarification de ces voies, ainsi que leurs caractéristiques techniques* ». L'Autorité constate que ces précisions n'ont pas été apportées dans le DRR 2019.
10. En outre, l'Autorité relève que, dans les versions initiales du DRR 2019¹, les voies d'appui étaient considérées comme des voies « *exclusivement dédiées* » aux terminaux de marchandises. Dans sa dernière version du 7 décembre 2018, le DRR 2019 indique que les cours de marchandises ou les

¹ Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1 du 8 décembre 2017 et Version 1.1 du 15 mars 2018

chantiers de transport combiné comprennent des « voies d'appui au terminal qui leur sont majoritairement dédiées à des fins de manœuvre et de stationnement ».

11. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que, pour l'horaire de service 2019, « les voies d'appui ne font pas l'objet d'une facturation spécifique. Les charges liées aux voies d'appui sont en principe incluses dans la tarification de l'usage des terminaux ». A cet égard, SNCF Réseau a précisé que des voies d'appui avaient été comptabilisées pour déterminer les coûts de gestion des circulations des sites de Noisy le Sec et d'Avignon. SNCF Réseau considère qu'il ne peut cependant réserver ses voies d'appui à un usage exclusif de transbordement, « sauf à contraindre la capacité des sites ».
12. Il résulte de ces éléments que dès lors que les dispositions du DRR n'empêchent pas que ces voies soient également allouées par SNCF Réseau dans le cadre d'un usage courant des voies de service, l'Autorité considère que, outre le caractère imprécis de l'adverbe « majoritairement » retenu, ces voies ne peuvent, en l'état du dispositif affiché dans le DRR, être affectées au périmètre des terminaux de marchandises. Les charges relatives à ces voies ne sauraient en conséquence être comprises dans les revenus autorisés établis par SNCF Réseau pour les cours de marchandises et les chantiers de transport combiné. L'Autorité renouvelle sa demande à SNCF Réseau de définir précisément, dans le DRR et conformément aux principes réglementaires en vigueur, la notion de voies d'appui ainsi que les modalités d'allocation et de tarification de ces voies dès le prochain horaire de service.

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

2.2.1. Contexte

13. S'agissant de la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles, SNCF Réseau avait défini dans le DRR 2018, dans sa version publiée le 7 septembre 2018, 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 correspondaient aux redevances perçues pour l'usage courant des cours de marchandises compte tenu des tarifs 2017 validés par l'Autorité. Les unités d'œuvre correspondaient au nombre de jours d'utilisation des cours de marchandises facturés aux entreprises ferroviaires pour l'horaire de service 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 avait procédé à une analyse de la base de charges constituant le revenu autorisé établi par SNCF Réseau, relatif à la prestation d'usage courant des cours de marchandise immédiatement accessibles. Cette analyse avait notamment pour objet de vérifier que le montant des recettes 2017 retenu pour déterminer le tarif n'excédait 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.
15. En l'absence de séparation comptable, l'Autorité avait considéré l'estimation des coûts d'exploitation courants retenus par SNCF Réseau comme mieux justifiée au regard notamment de l'instruction des précédents projets tarifaires dont elle avait été saisie pour l'horaire de service 2018. Elle avait cependant émis des réserves sur la fiabilité de la base d'actifs régulée et des mesures de cours servant à l'estimation des charges de capital - à ce titre, l'Autorité n'avait pas retenu de charges de capital au titre du revenu autorisé de l'usage courant des cours de marchandises pour l'horaire de service 2018.
16. Constatant toutefois que les recettes retenues par SNCF Réseau pour déterminer les tarifs régulés des cours de marchandises étaient inférieures au revenu autorisé retenu par l'Autorité, l'Autorité avait considéré que le tarif de 74,5 euros HT ne présentait pas de risque de sur-tarification au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, et émis un avis favorable sur les redevances relatives à

l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles au titre de l'horaire de service 2018.

17. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a saisi l'Autorité pour la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles d'un tarif de 74,5 euros HT, identique au tarif validé par l'Autorité au titre de l'horaire de service 2018.
18. 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 susvisé, 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 courant des cours de marchandises immédiatement accessibles au titre de l'horaire de service 2019.

2.2.2. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Sur les coûts d'entretien et de surveillance

19. SNCF Réseau estime les coûts d'entretien et de surveillance des cours de marchandises à [600 - 700] k€ pour l'horaire de service 2019. 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 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.
20. 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 ». Conformément aux recommandations de l'Autorité dans le cadre de son avis n° 2018-081 susvisé, ces coûts n'ont pas été indexés.
21. En conclusion, si l'Autorité rappelle le caractère perfectible de cette méthode d'estimation des coûts d'entretien et de surveillance, elle considère néanmoins la base de charges de [600 - 700] k€ retenue au titre des coûts d'entretien des cours pour l'horaire de service 2019 comme acceptable.
22. 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'écartier tout risque de double comptabilisation de ces coûts sur les différentes installations de service.

b. Sur les coûts de gestion des circulations

23. SNCF Réseau retient une estimation des coûts de gestion des circulations des cours de marchandises à hauteur de [50 - 100] k€, correspondant à l'estimation qu'il avait établi au titre de l'horaire de service 2018 corrigée des erreurs relevées par l'Autorité dans le cadre de son avis n° 2018-081 susvisé (retrait des cours accessibles après diagnostic et remise en état éventuel, correction de la clé relative à la cour d'Ambérieu). Cette estimation se fonde sur les données réalisées en 2017 projetées pour 2018, et ne retient que les charges directes de personnel des postes d'aiguillage de 8 cours de marchandises (sur 182 cours immédiatement accessibles figurant dans le DRR 2019). 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.

24. Toutefois, comme elle l'a soulevé dans ses précédents avis, l'Autorité rappelle que, malgré les hypothèses prudentes prises en compte par SNCF Réseau pour estimer les coûts de gestion des circulations relatifs aux cours de marchandises, la méthode d'estimation reste perfectible². 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, pour établir la quote-part des coûts de gestion des circulations attribuables aux 8 cours de marchandises, SNCF Réseau a pris en compte les voies de débord ainsi que les voies d'accès ou de desserte des cours.
25. L'Autorité considère que le recensement des voies de service 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 clé d'allocation plus pertinente.
26. En conclusion, compte tenu des hypothèses prudentes, rappelées au point 23, retenues par SNCF Réseau pour estimer ces coûts de gestion des circulations par ailleurs circonscrits à un périmètre restreint de 8 cours, l'Autorité considère comme acceptable l'estimation des coûts de gestion des circulations retenue au titre de l'horaire de service 2019.

c. Sur les autres charges d'exploitation

27. L'Autorité note que SNCF Réseau n'a, comme pour l'horaire de service 2018, 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 aux cours de marchandises.
28. SNCF Réseau intègre également à sa base de coûts des charges internes de gestion et pilotage pour un montant de [200 - 300] k€, 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.
29. Toutefois, l'Autorité a constaté une erreur d'indexation dans l'estimation retenue par SNCF Réseau, entraînant une surestimation des charges internes de gestion et pilotage de 4 k€.
30. Sur la base de ces travaux et des données corrigées du taux d'indexation, l'Autorité considère qu'un montant à hauteur de [200 - 300] k€ peut être retenu dans le revenu autorisé relatif à l'usage courant des cours de marchandises au titre des charges internes de gestion et pilotage pour l'horaire de service 2019.

2.2.3. Sur les charges de capital

- Sur les actifs régulés

31. Dans son avis n° 2018-081 susvisé, l'Autorité avait constaté l'avancée notable pour estimer les charges de capital relatives aux cours de marchandises permise par les travaux de classification réalisés par SNCF Réseau sur la base d'actifs retenus.

² Avis n° 2018-014 du 5 mars 2018 et avis n° 2018-081 susvisés.

32. L'Autorité avait néanmoins relevé la prise en compte de nombreux actifs dont les libellés disponibles dans la base d'actifs transmise semblaient correspondre à des aires de stockage (halles de fret, entrepôts, bâtiments, hangars) qui, lorsqu'elles s'intègrent au périmètre des cours de marchandises, ne peuvent en aucun cas correspondre au périmètre de la prestation régulée pour laquelle l'Autorité est saisie - l'utilisation d'aires de stockage étant facturée à part.
33. Pour l'horaire de service 2019, l'Autorité constate que les actifs retenus au titre de la base d'actifs régulée sont identiques à ceux retenus pour l'horaire de service 2018. En ce sens, elle formule les mêmes réserves que celles exprimées dans le cadre de son avis n° 2018-081 susvisé, et demande à SNCF Réseau de poursuivre ses 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. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau avait calculé une quote-part unique pour l'ensemble des cours visant de détourner les valeurs nettes comptables des cours de marchandises – SNCF Réseau ne disposant de données comptables qu'à la maille de lots fonciers plus larges -, 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).
35. Dans son avis n° 2018-081 susvisé, l'Autorité avait relevé que ces données (surface de transbordement et longueur utile des voies de transbordement) n'avaient pas été mises en qualité malgré les réserves émises dans le cadre de son avis n° 2017-127 du 4 décembre 2017 pour la redevance pour la prestation d'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles au titre de l'horaire de service 2018.
36. L'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas amélioré la fiabilité des mesures des cours pour l'horaire de service 2019 – reprenant la même clé de [30 - 40] % pour estimer la valeur nette comptable des cours de marchandises.
37. Aussi, compte tenu des limites relatives à la base d'actifs régulée d'une part, 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 2019.

2.2.4. Sur les risques de sur-tarification

38. En dépit des limites relevées par l'Autorité dans le cadre du présent avis concernant certains postes de charges, l'Autorité constate que l'estimation des coûts relatifs aux cours de marchandises et la méthode de justification du tarif présentés pour l'horaire de service 2019 s'inscrivent dans la continuité de la précédente tarification, à savoir des recettes ([400 - 500] k€) inférieures au revenu autorisé retenu par l'Autorité ([900 - 1000] k€)
39. En conséquence, l'Autorité considère que le tarif de 74,5 euros HT présenté pour l'horaire de service 2019 ne présente pas de risque de sur-tarification au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.

2.3. Sur les frais de programmation des réservations et de reprogrammation des cours de marchandises

40. Pour la réservation des cours de marchandises, l'entreprise ferroviaire choisit entre une offre dite « ferme », pour laquelle elle s'engage sur des tranches horaires déterminées dès la signature du contrat local d'application, et une offre dite « open », permettant à l'entreprise ferroviaire d'effectuer « une réservation tardive, jusqu'à J-3 ». Dans le cas où l'entreprise ferroviaire souhaite bénéficier de la flexibilité de l'offre « open », elle doit s'acquitter d'une redevance de « programmation des

réservations ». En outre, dans le cas de demande de modification d'une tranche horaire déjà réservée, l'entreprise ferroviaire doit s'acquitter d'une redevance de « *reprogrammation des réservations* », dans le cas d'offres « ferme » et « open ».

41. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a laissé inchangé le tarif des redevances de programmation et de reprogrammation de l'horaire de service 2018, soit un tarif forfaitaire de 34,50 euros par demande.
42. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau avait indiqué que le montant forfaitaire des frais de programmation et de reprogrammation était calculé d'après l'estimation du temps passé à effectuer ces opérations (soit une demi-heure pour réaliser la prestation) et le coût horaire, chargé des frais généraux, d'un agent. SNCF Réseau avait expliqué qu'outre les tâches usuelles d'ouverture de dossiers, de renseignement de tableaux de suivi, et de réponse au client, la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF) devait solliciter la direction territoriale de SNCF Réseau pour connaître la disponibilité effective d'une cour, l'installation de service pouvant être occupée par SNCF Réseau lui-même (entités Maintenance et Travaux) sans que la PSEF n'en soit informée.
43. Ces redevances avaient fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité³, qui avait toutefois recommandé à SNCF Réseau de modifier les processus d'information concernant l'utilisation interne des cours, afin que la PSEF puisse être informée de la disponibilité effective des cours.
44. S'agissant de la tarification proposée pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a, au cours de l'instruction, justifié le niveau tarifaire retenu pour ces deux redevances en affectant une partie des charges internes de gestion et de pilotage aux missions de programmation/reprogrammation. Cette méthodologie permet de garantir l'absence de double comptabilisation des charges relatives aux missions de programmation et de reprogrammation au titre des charges internes de gestion et de pilotage prises en compte pour la tarification d'autres redevances relatives à l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis. Le montant des charges internes de gestion et de pilotage affectées aux missions de programmation/reprogrammation des cours de marchandises constitue un revenu autorisé pour la tarification de ces prestations, établi par SNCF Réseau à [10 - 20] k€ pour l'horaire de service 2019.
45. Compte tenu des unités d'œuvre prévisionnelles fixées par SNCF Réseau à hauteur du réalisé 2017, soit 486 opérations de programmation/reprogrammation, l'Autorité a vérifié que le tarif proposé par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2019 ne dépassait pas le revenu autorisé déterminé par SNCF Réseau pour ces redevances (soit [40 - 50] euros par opération).
46. S'agissant des mesures prises par SNCF Réseau pour améliorer les processus d'information concernant l'utilisation interne des cours, SNCF Réseau a indiqué avoir réalisé un support destiné à sensibiliser ses services internes (Infrapôles, Infralog, I&P...) par les Directions Territoriales à la nécessité de réserver au préalable les cours de marchandises pour une utilisation ponctuelle ou de longue durée.
47. En conclusion, l'Autorité considère que le tarif de 34,5 euros par demande proposé par SNCF Réseau au titre des redevances de programmation et de reprogrammation des cours de marchandises pour l'horaire de service 2019 est conforme aux dispositions du décret n° 2012-70 susvisé. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ses efforts d'amélioration de ses procédures internes, en s'assurant que le processus de réservation interne des cours est effectivement mis en œuvre et que les informations concernant l'occupation effective ou prévue des cours concernées soient immédiatement communiquées à la PSEF.

³ Avis n° 2017-098 du 27 septembre 2017.

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

48. Pour les cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle (ci-après cours AAD), le tarif applicable correspond à la redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles, soit 74,5 euros par jour. Lorsqu'à la suite d'un diagnostic concernant l'état de la cour, il est établi que celle-ci ne peut être mise à disposition de l'entreprise ferroviaire qu'après réalisation de travaux, le montant des travaux est pris en charge par l'entreprise ferroviaire.
49. Comme indiqué au point 39, l'Autorité considère que le tarif de 74,5 euros par jour proposé par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2019 pour la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles ne présente pas de risque de sur-tarification au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.
50. 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 2019 dans la mesure où, conformément au paragraphe 37 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.

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

51. S'agissant de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, SNCF Réseau avait proposé, dans le DRR 2019 publié le 7 décembre 2018, une redevance d'usage unique de 160,68 € par train accédant.
52. Cette redevance était assise sur un modèle de coûts rapportant le revenu autorisé au titre de l'horaire de service 2018 aux unités d'œuvre de l'horaire de service 2017. En l'absence de séparation comptable, l'Autorité avait considéré les coûts relatifs aux chantiers de transport combiné comme mieux justifiés, au regard notamment de l'instruction des précédents projets tarifaires. L'Autorité avait toutefois émis certaines réserves concernant les charges de capital, en raison de la présence, dans la base d'actifs régulés, d'actifs relevant de chantiers ne faisant plus partie de l'offre de référence et d'actifs ne correspondant pas au périmètre exclusif des voies ferrées des chantiers de transport combiné. Par ailleurs, l'Autorité n'avait pas retenu l'indexation des charges d'entretien.
53. Afin d'écartier tout risque de sur-tarification de la redevance d'utilisation des installations ferroviaires, l'Autorité avait retenu un revenu autorisé de 134,46 euros par train, soit une diminution de 26,22 euros par rapport au tarif proposé par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2018.
54. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a saisi l'Autorité, pour la redevance d'usage des chantiers de transport combiné, d'un tarif de 160,68 euros HT, identique au tarif initialement proposé par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2018.
55. 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.

2.5.1. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Coût d'entretien et de surveillance

56. Comme pour les cours de marchandises, SNCF Réseau propose une estimation des coûts d'entretien et de surveillance des voies des chantiers de transport combiné fondée sur le tarif de l'usage courant des voies de service pour l'horaire de service 2018, soit 24 euros par kilomètre et par jour, assis sur le coût moyen d'entretien et de surveillance des voies de service. Ce coût est appliqué à la longueur cumulée des voies de manutention des chantiers de transport combiné. Conformément aux recommandations de l'Autorité dans le cadre de son avis n° 2018-081 susvisé, ces coûts n'ont pas été indexés. Pour l'horaire de service 2019, les coûts d'entretien et de surveillance sont estimés à [300 - 400] k€.
57. L'Autorité considère la référence au coût moyen d'entretien des voies de service 2018 acceptable pour l'horaire de service 2019, bien que la méthode d'estimation reste, à date, perfectible.

b. Coût de gestion des circulations

58. Comme pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau propose d'estimer les coûts de gestion des circulations pour les chantiers de transport combiné selon une méthode identique à celle utilisée pour la tarification de l'usage des cours de marchandises.
59. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a étendu la valorisation des coûts de gestion des circulations à quatre sites supplémentaires (Marseille, Avignon, Nancy, Noisy-le-Sec). Au total, les coûts de gestion des circulations attribuables aux chantiers de transport combiné sont estimés par SNCF Réseau à [900 - 1000] k€ pour les 10 sites retenus, soit des coûts 2 fois plus élevés que pour l'horaire de service 2018.
60. L'Autorité relève que près de 40 % de ces coûts de gestion de circulation sont dus au site de Noisy-le-Sec pour lesquels [10 - 20] départs trains ont été déclarés en 2017.
61. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, comme elle l'a relevé pour les cours de marchandises, la méthode d'estimation reste perfectible.
62. En deuxième lieu, l'Autorité souligne que plusieurs erreurs ont été relevées dans les bases de données transmises par SNCF Réseau à des fins de justification des montants estimés au titre des coûts de gestion des circulations. Tel est le cas du taux d'indexation pris en compte pour calculer le coût des agents des postes d'aiguillage, sur la base des données de l'exercice comptable 2017, et du nombre d'agents comptabilisés sur les postes du site de Valenton, conduisant à une possible surestimation des coûts de gestion des circulations calculés par SNCF Réseau. Tel est aussi le cas des clés d'allocation des coûts de gestion des circulations à chaque type d'installations de service présentes sur les sites de Vénissieux-Saint Priest et de Noisy-le-Sec. Dans une démarche d'audit, ces erreurs sont en outre de nature à remettre en cause la fiabilité des bases de données utilisées pour la justification des tarifs.
63. En troisième lieu, l'Autorité relève que des voies d'appui ont été prises en compte pour le calcul des clés d'allocation des coûts de gestion des circulations pour les sites de Avignon et de Noisy-le-Sec. Comme indiqué au point 12, l'Autorité considère que, dès lors que les dispositions du DRR n'empêchent pas que ces voies soient également allouées par SNCF Réseau dans le cadre d'un usage courant des voies de service, ces voies ne peuvent, en l'état du dispositif affiché dans le DRR, être affectées au périmètre des chantiers de transport combiné.
64. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère qu'elle ne peut retenir les coûts de gestion des circulations estimés par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2019.

c. Autres charges d'exploitation

65. SNCF Réseau n'a pas été en mesure de justifier le détail des montants retenus au titre de la fiscalité car il 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 2019.
66. 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. Pour l'horaire de service 2019, ces coûts sont estimés à [400 – 500] k€.
67. Toutefois, l'Autorité a constaté une erreur d'indexation dans l'estimation retenue par SNCF Réseau, entraînant une surestimation des charges internes de gestion et pilotage d'environ 8 k€.

2.5.2. Sur les charges de capital

68. A la suite de l'avis n° 2018-081 susvisé, SNCF Réseau a mené des travaux de fiabilisation de sa base d'actifs régulés, en retirant les actifs des sites fermés de Sète et Lomme et les actifs ne relevant pas du périmètre de la prestation d'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.
69. SNCF Réseau a déterminé le montant des amortissements relatifs à ces actifs ainsi que la rémunération du capital. L'Autorité précise que le taux de rémunération du capital, ainsi que les montants des dotations aux amortissements et de la rémunération du capital, ont été corrigées par SNCF Réseau au cours de l'instruction, à la suite d'erreurs matérielles relevées.
70. Compte tenu des subventions d'investissement perçues par SNCF Réseau, les charges de capital sont estimées à [100 – 200] k€ pour l'horaire de service 2019. Cette estimation n'appelle pas de commentaire particulier de l'Autorité.

2.5.3. Sur les unités d'œuvre

71. SNCF Réseau a indiqué que les unités d'œuvre prévisionnelles pour 2019 ont été établies à hauteur du réalisé 2017, à savoir 9 234 trains accédant. Les unités d'œuvre correspondent au nombre de trains accédant aux chantiers de transport combiné pertinents. 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.
72. Dans son avis n° 2018-081 susvisé, l'Autorité avait constaté que SNCF Réseau avait fiabilisé les unités d'œuvre des sites pour lesquels l'Autorité avait relevé des erreurs matérielles. SNCF Réseau avait en effet collecté des données concernant l'utilisation des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné exploités pour lesquels il ne disposait d'aucun déclaratif de la part des entreprises ferroviaires utilisatrices.
73. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a cependant constaté que les données relatives aux unités d'œuvre dont disposent SNCF Réseau nécessitent des travaux de fiabilisation plus approfondis. En effet, l'exemple du site de Noisy-le Sec a montré un écart important entre le nombre de trains accédant déclarés en 2017 (soit [10 – 20] trains accédant) et les données communiquées par l'exploitant du site (soit [200 – 300] trains accédant en 2017).

74. Par ailleurs, SNCF Réseau a communiqué à l'Autorité une estimation de [15 000 - 20 000] trains accédant aux installations ferroviaires de ses chantiers de transport combiné au titre de l'horaire de service 2019, réalisée sur la base des sillons commandés renseignés dans l'outil GESICO. SNCF Réseau a précisé que cette estimation, portant sur un périmètre réduit de 12 sites, n'incluait pas tous les trafics internationaux, plus difficilement identifiables.
75. Bien que, selon SNCF Réseau, le volume des trains effectivement tracés et circulés devrait être inférieur au volume de trains estimés sur la base des sillons commandés en raison des contraintes et aléas de production des candidats et du gestionnaire d'infrastructure, l'Autorité s'interroge sur l'écart important entre cette estimation et le nombre d'unités d'œuvre prévisionnelles à hauteur du réalisé 2017 retenu par SNCF Réseau pour justifier son projet tarifaire 2019, soit 9 234 trains accédant à l'ensemble des sites.
76. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité demande à SNCF Réseau de conduire des travaux approfondis de fiabilisation en collectant les informations auprès des entreprises ferroviaires et des exploitants et en utilisant les données disponibles dans ses outils de gestion, afin d'améliorer ses prévisions d'unités d'œuvre et résoudre les difficultés de collecte de recettes pour les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.

2.5.4. Synthèse

77. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que SNCF Réseau n'apporte pas de justification satisfaisante pour asseoir la détermination des redevances proposées pour l'horaire de service 2019 au regard des principes prévus par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. Les justifications fournies ne sauraient être considérées de qualité suffisante pour permettre à l'Autorité de donner un avis favorable sur tous les tarifs.
78. Conformément à sa mission consistant à concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national et compte tenu de la nécessité pour les entreprises ferroviaires de disposer d'une prévisibilité satisfaisante de la tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis, l'Autorité admet que la redevance d'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné soit établie au niveau de celle validée au titre de l'horaire de service 2018, dernière référence validée connue des utilisateurs.
79. Toutefois, l'Autorité rappelle l'impérieuse nécessité pour SNCF Réseau de continuer à mener des travaux approfondis dans les conditions précisées aux différentes sections du présent avis afin d'améliorer la connaissance de ses coûts et de modifier ses principes de tarification, travaux qui devront aboutir pour l'horaire de service 2021.

2.6. Sur les frais de programmation et de reprogrammation des réservations pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné

80. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a introduit des redevances de programmation et de reprogrammation des réservations sur le modèle des redevances existant pour les cours de marchandises. SNCF Réseau a en effet mis en place une contractualisation de l'utilisation des installations ferroviaires de ses chantiers de transport combiné prévoyant que, pour chaque installation demandée, l'entreprise ferroviaire choisisse entre une offre dite « ferme » (réservation de tranches horaires fixes) et une offre dite « open » (réservation de jours possible jusqu'à J-3 ouvrés). L'entreprise ferroviaire souhaitant bénéficier de la flexibilité de l'offre « open » doit s'acquitter d'une redevance de « programmation des réservations ». En outre, dans le cas de demande de modification d'une tranche horaire déjà réservée, l'entreprise ferroviaire doit s'acquitter d'une redevance de « reprogrammation des réservations », dans le cas d'offres « ferme » et « open ».
81. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau propose d'appliquer un tarif forfaitaire de 34,50 euros par demande, identique au tarif proposé au titre des redevances de programmation et de reprogrammation pour les cours de marchandises.

82. S'agissant de la justification de la facturation de ces nouvelles redevances, SNCF Réseau a expliqué que, la plupart des chantiers de transport combiné étant multi-cours et parfois multi-opérateurs de transport combiné et multi-EF, une analyse de l'occupation des voies ferrées de manutention doit être réalisée pour vérifier que la concomitance est possible. Cette analyse est faite par la PSOTC⁴, en lien avec la PSEF⁵ et les directions territoriales.
83. S'agissant du niveau du tarif proposé, SNCF Réseau a, au cours de l'instruction, justifié le niveau tarifaire retenu pour ces deux redevances en affectant une partie des charges internes prévisionnelles de gestion et de pilotage aux missions de programmation/reprogrammation. Cette méthodologie permet de garantir l'absence de double comptabilisation des charges attribuables aux missions de programmation et de reprogrammation au titre des charges internes de gestion et de pilotage prises en compte pour la tarification d'autres redevances relatives à l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis. Le montant des charges internes de gestion et de pilotage affectées aux missions de programmation/reprogrammation des chantiers de transport combiné constitue un revenu autorisé pour la tarification de ces prestations, établi par SNCF Réseau à [5 - 10] k€ pour l'horaire de service 2019. SNCF Réseau considère que, compte tenu d'unités d'œuvre prévisionnelles fixées à hauteur de 100 opérations de programmation/reprogrammation, le tarif proposé au titre de l'horaire de service 2019 ne dépasse pas le revenu autorisé par opération déterminé (soit [50 - 60] euros).
84. L'Autorité estime cependant que SNCF Réseau n'a pas fourni de justification probante du nombre d'unités d'œuvre prévisionnelles pour ces redevances. Par voie de conséquence, l'Autorité considère qu'elle ne peut écarter tout risque de sur-tarification de ces redevances et ne peut donc valider celles-ci.

2.7. Sur les installations de service non utilisées

85. L'Autorité constate que de nombreuses installations de services, telles que des cours de marchandises ou des chantiers de transport combiné, ne sont plus utilisées depuis plusieurs années. Tel est le cas des chantiers de transport combiné de Paris-La Chapelle, Orléans, Marseille-Canet 2. De plus, selon les données communiquées par SNCF Réseau, 113 cours, soit environ 62 % des cours de marchandises immédiatement accessibles figurant à l'offre de référence n'ont pas été utilisés depuis au moins 2 années consécutives. A ces cours s'ajoutent les 213 cours accessibles après diagnostic et remise en état éventuel.
86. Les articles 13 paragraphe 6 de la directive 2012/34/UE modifiée et 15 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisés fixent le dispositif permettant de rendre disponibles les installations de service restées inutilisées pendant deux ans. En effet, l'article 13 paragraphe 6 susmentionné pose le principe selon lequel le propriétaire d'une installation de service visée à l'annexe II point 2 de la directive 2012/34/UE annonce publiquement que son exploitation est disponible, en totalité ou en partie, à la location ou au crédit-bail en tant qu'installation de service ferroviaire dès lors que cette installation n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives. En outre, cette annonce ne peut intervenir qu'à la suite de l'intérêt manifesté par une entreprise ferroviaire pour l'accès à cette installation, sur la base de besoins avérés. Enfin, l'exploitant de l'installation de service considérée peut démontrer qu'un processus de reconversion en cours empêche son utilisation par une entreprise ferroviaire. Ce principe posé, l'article 15 susmentionné précise, quant à lui, les différentes étapes du processus à mettre en place. L'Autorité observe que ce dispositif n'interdit pas qu'une activité différente de celle correspondant initialement à l'installation de service considérée soit proposée sur cette installation dès lors qu'il s'agit d'une activité ferroviaire.
87. S'agissant des dispositions de droit français relatives à ce même sujet, l'article L. 2123-3-6 du code des transports prévoit également des règles applicables à une installation de service restée inutilisée pendant deux ans. Toutefois, à la suite de la lettre rectificative au projet de loi d'orientation des mobilités présentée en Conseil des ministres et transmise au Sénat le 20 février 2019, l'article 49 de

⁴ Plateforme de Services aux Opérateurs de Transport Combiné.

⁵ Plateforme de services aux entreprises ferroviaires.

ce projet de loi reprend une disposition originellement intégrée à l'article 22 du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français qui prévoit de modifier cet article L. 2123-3-6 dans l'objectif d'appliquer plus fidèlement le dispositif issu des normes européennes rappelées au point précédent.

88. L'article 15 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisé s'applique directement sur le territoire national à compter du 1er juin 2019. Ainsi, par application de l'ensemble du dispositif juridique rappelé aux points précédents, les exploitants et propriétaires d'installations de service répondants aux critères seront tenus de mettre en œuvre la procédure détaillée par les différents textes.
89. Compte tenu des charges générées par ces installations inutilisées, l'Autorité considère que ces dispositions, en permettant la location ou mise en crédit-bail d'un site auparavant inutilisé, sont favorables à une meilleure rationalisation du patrimoine du gestionnaire d'infrastructure.
90. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, l'Autorité estime que ces nouvelles dispositions sont bénéfiques au secteur dans son ensemble, en offrant aux entreprises une meilleure transparence sur les installations disponibles.
91. Dans cette perspective, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mettre en place sans attendre l'organisation nécessaire au respect des dispositions applicables en engageant, dès à présent, un travail de recensement des installations de service restées inutilisées pendant au minimum deux années ainsi que de leurs diverses caractéristiques. L'Autorité considère que le résultat de cette démarche devra être rendu visible aux entreprises du secteur par un moyen approprié.

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 sur les frais de programmation et de reprogrammation des réservations pour l'usage des cours de marchandises.

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combinés à hauteur des redevances validées au titre de l'horaire de service 2018.

L'Autorité émet un avis défavorable sur les frais de programmation et de reprogrammation des réservations pour l'usage des installations ferroviaires 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 21 février 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman