



Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [...] ou [fourchette]

Avis n° 2019-010 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 2020

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° 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 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 l'avis n° 2018-087 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 2018 ;

Vu l'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 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2020 - Version 1 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 ferré national - Horaire de service 2020 - Version 1 du 7 décembre 2018 » (ci-après « DRR 2020 »). 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 2020.
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 2020, 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 2020.
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 peuvent 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 2020.
10. S'agissant des caractéristiques techniques des voies d'appui, SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction, que « les données relatives aux voies d'appui étaient en cours de collecte et de consolidation ».
11. L'Autorité relève également que, dans sa version du 7 décembre 2018, le DRR 2020 indique que les cours de marchandises ou les chantiers de transport combiné comprennent des « voies d'appui au terminal qui leur sont majoritairement dédiées à des fins de manœuvre et de stationnement ».
12. En outre, dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que, pour l'horaire de service 2020, ces voies d'appui ne feraient pas l'objet d'une facturation séparée, mais que les charges liées aux voies d'appui seraient en principe incluses dans la tarification de l'usage des terminaux.
13. En pratique, les coûts d'entretiens de ces voies n'ont pas été pris en compte dans la tarification de l'usage des terminaux. En revanche, 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 ».
14. 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 dans la version modifiée du DRR 2020.

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

2.2.1. Contexte

15. 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.
16. 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.

17. 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.
18. 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, celle-ci 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.
19. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau a saisi l'Autorité pour la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles d'un tarif de 82,20 euros HT, soit une hausse de 10 % par rapport au tarif de l'horaire de service 2018 et au tarif proposé au titre de l'horaire de service 2019. SNCF Réseau indique, à l'annexe 6.1.2 du DRR, que cette hausse s'inscrit dans un processus de rattrapage du coût complet des cours de marchandises sur une période de 20 ans, ce qui induit une augmentation annuelle des tarifs de 10 %.
20. 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 2020.

2.2.2. Périmètre de la prestation

21. L'Autorité a noté que l'intitulé de la redevance d'usage des cours de marchandises a été modifié dans le DRR 2020. Pour les horaires de service précédents, cette redevance s'intitulait « *redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles* ». La redevance est désormais intitulée « *redevance pour l'usage des installations ferroviaires des cours de marchandises immédiatement accessibles* ».
22. SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction que la modification de l'intitulé de la redevance d'usage des cours de marchandises dans l'annexe 6.3 du DRR 2020 n'emportait pas de modification de la prestation couverte par la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles. Il a confirmé que la redevance ne se limite pas à l'usage des seules voies ferrées de la cour et comprend toujours l'utilisation de la surface de transbordement de la cour de marchandises.
23. L'Autorité demande SNCF Réseau de corriger ce libellé dans la version modifiée du document mis à la consultation à l'été 2019, de manière à ce qu'il reflète bien les prestations offertes.

2.2.3. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Sur les coûts d'entretien et de surveillance

24. SNCF Réseau estime les coûts d'entretien et de surveillance des cours de marchandises à [700 - 800] k€ pour l'horaire de service 2020. 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.
25. Le coût d'entretien de référence de 24 euros par kilomètre et par jour pris en compte par SNCF Réseau correspond au coût d'entretien qu'il avait estimé pour la tarification des voies de service pour les horaires de service 2018 et 2019. Ce coût annuel moyen d'entretien des voies de service avait été calculé en rapportant les coûts d'entretien annuels directs « géographisables » - c'est-à-dire associés à un segment de gestion - évalués sur la période 2013 à 2015, à la longueur utile des voies de service correspondantes. Ces coûts directs ne comprenaient ni charges d'encadrement ni charges de maîtrise d'ouvrage entretien (« MOE entretien »).
26. L'Autorité note une erreur dans la méthodologie d'indexation de ce coût d'entretien, conduisant à l'application d'un taux d'actualisation de 12,6 % au coût de référence de 24 euros par kilomètre et par jour au lieu de 6,4 %.
27. S'agissant du coût de référence, l'Autorité avait considéré, dans ses avis n° 2017-128 et n° 2018-014 susvisés, 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 relevé que « les coûts directs présentés dans le cadre de cette instruction intègrent d'autres voies, comme les voies de gestion des circulations qui nécessitent un entretien plus exigeant ». Elle 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 ».
28. Sur la base du nouveau modèle de coûts de SNCF Réseau, au sein duquel est revue l'affectation des charges directes et indirectes d'entretien et qui s'appuie notamment sur des données de pointage permettant de géographiser davantage d'opérations d'entretien, le coût d'entretien de 24 euros par kilomètre et par jour retenu par SNCF Réseau apparaît en deçà des coûts traçables et auditables.
29. En utilisant ce modèle, SNCF Réseau a présenté à l'Autorité des charges de [100 - 200] millions d'euros en 2016 et [100 - 200] millions d'euros en 2017. Pour la période 2013-2015, la moyenne annuelle s'élevait à [50 - 150] millions d'euros. Sur cette base, pour établir le tarif de 24 euros par kilomètre et par jour validé par l'Autorité pour les horaires de service 2018 et 2019, SNCF Réseau n'avait retenu que [50 - 150] millions d'euros en excluant la MOE entretien et les coûts d'encadrement qui n'étaient pas justifiés en l'état de la connaissance des coûts à date.
30. Les travaux menés par l'Autorité ont toutefois soulevé des questions de lien entre les prestations effectuées et leur coût. Le suivi interne mené par SNCF Réseau ne permet en effet pas de connaître l'exhaustivité des unités d'œuvre sur les travaux d'entretien effectués : un suivi de l'intégralité des opérations effectuées en volume paraît nécessaire, de manière à pouvoir s'assurer non seulement de la réalité mais également de la pertinence de ses coûts en termes d'efficacité de l'opérateur.
31. En outre, l'Autorité constate que l'estimation n'a pas été affinée afin de distinguer les coûts d'entretien des voies de service pour usage courant des coûts d'entretien des voies d'autres installations de service, en particulier les cours de marchandises.
32. S'agissant du nombre de kilomètres de voies de transbordement retenues, l'Autorité constate que le nombre de kilomètres n'a pas été révisé à la suite des changements effectués par SNCF Réseau pour

l'horaire de service 2020 concernant la liste des cours de marchandises immédiatement accessibles (retrait de cours de l'offre, changements de statut des cours immédiatement accessibles ou accessibles après diagnostic et remise en état, ajout de cours nouvelles). Par conséquent, l'Autorité considère que le nombre de kilomètres retenu pour la tarification ne correspond pas au nombre de kilomètres des voies de transbordement des cours immédiatement accessibles.

b. Sur les coûts de gestion des circulations

33. SNCF Réseau retient une estimation des coûts de gestion des circulations des cours de marchandises à hauteur de [1000 - 1500] k€. Ces coûts de gestion des circulations ont été calculés pour 16 cours de marchandises à partir de la méthode établie par SNCF Réseau dans le cadre de son projet de tarification de l'usage courant des voies de service pour l'horaire de service 2019.
34. SNCF Réseau a estimé les coûts de gestion des circulations des postes d'aiguillage commandant les circulations sur les sites d'installations de service auxquels appartiennent ces 16 cours de marchandises. La répartition des coûts de gestion des circulations entre les différentes installations de service que les postes d'aiguillage desservent, et donc l'allocation spécifique aux cours de marchandises, est réalisée en appliquant une clé d'allocation fondée sur le nombre de voies attribuables aux cours de marchandises relativement aux voies de service du site.
35. En premier lieu, l'Autorité déplore qu'en dépit des réserves soulevées dans son avis n° 2018-014, SNCF Réseau n'ait pas circonscrit le périmètre des coûts de gestion des circulations estimés pour les cours de marchandises pour l'horaire de service 2020 aux seules charges directes de personnel des agents présents dans les postes ayant un intitulé « lettre », historiquement dédiés aux circulations sur les sites d'installations de service.
36. En effet, l'Autorité relève que les coûts de certains postes à intitulé « chiffre » ont été retenus dans l'estimation. Dans son avis n° 2018-014, l'Autorité avait constaté qu'en l'absence de séparation comptable, SNCF Réseau n'avait pas fourni d'éléments suffisamment probants permettant de justifier l'absence de double comptabilisation, au titre des prestations minimales, des charges relatives aux postes mixtes commandant les itinéraires desservant les sites d'installations de service depuis/vers les voies principales et les itinéraires effectués sur les sites d'installations de service. L'Autorité avait considéré que les coûts des postes mixtes, dont l'intitulé « chiffre » est caractéristique des postes gérant une circulation sur des voies principales, ne pouvaient être retenus à des fins de justification du coût moyen de gestion des circulations des sites de triage.
37. En outre, l'Autorité relève que des coûts d'encadrement ont été pris en compte dans l'estimation, par l'ajout de quotes-parts des coûts des sièges de l'Etablissement Infra Circulation (EIC) et de l'unité opérationnelle (UO) ainsi que du dirigeant de proximité et son assistant. Dans son avis n° 2018-014, l'Autorité avait estimé qu'en l'absence de séparation comptable et d'éléments suffisamment probants permettant d'exclure les risques de double comptabilisation de ces coûts communs aux voies principales, ces charges d'encadrement ne pouvaient être retenues dans l'estimation du coût moyen de gestion des circulations des sites de triage.
38. En deuxième lieu, l'Autorité constate que la clé d'allocation des coûts de gestion des circulations n'a pas été améliorée pour l'horaire de service 2020, malgré les limites soulevées par l'Autorité dans ses précédents avis. L'Autorité avait en particulier souligné que la clé représentant la quote-part des charges attribuables aux installations de service exploitées par SNCF Réseau ne reflétait que partiellement le trafic lié à l'usage des installations de service concernées, les voies étant plus ou moins fréquemment utilisées. En outre, l'Autorité avait considéré que les hypothèses relatives à la construction des clés nécessitaient d'être affinées, en particulier s'agissant de la prise en compte des voies des installations de service autres appartenant à d'autres gestionnaires d'installations de service que SNCF Réseau (installations de maintenance et dépôts de SNCF Mobilités, installations terminales embranchées appartenant à des tiers, etc.) et des voies des faisceaux équipement. L'Autorité avait également indiqué la nécessité de tenir compte des travaux de recensement des voies de services et de leur usage, entrepris par SNCF Réseau dans le cadre du groupe COOPERE, afin d'améliorer le

paramétrage de la clé d'allocation entre les activités, dans l'attente de l'établissement d'une clef d'allocation plus pertinente.

39. En troisième 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. Ainsi, SNCF Réseau retient dans le revenu autorisé de la redevance d'usage des cours de marchandises pour l'horaire de service 2020, les coûts de gestion des circulations estimés pour l'horaire de service 2019. En outre, l'Autorité relève une erreur de taux d'indexation appliqué aux coûts moyens agent estimés sur la base des données réelles de l'exercice comptable 2017, pris en compte pour calculer le coût des agents des postes d'aiguillage de l'horaire de service 2019. L'Autorité souligne que ces erreurs pourraient être de nature à remettre en cause la fiabilité des bases de données utilisées pour la justification des tarifs.
40. En dernier lieu, l'Autorité déplore que des cours accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, tels que Hausbergen et Metz Sablon, figurent à nouveau parmi les 16 sites pour lesquels les coûts de gestion de circulation ont été estimés. Dans son avis n° 2018-081, l'Autorité avait déjà relevé que SNCF Réseau avait retenu 5 cours figurant dans l'offre des cours accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle (AAD) alors que ces cours sont par définition non exploitées.
41. En conclusion, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère qu'elle ne peut retenir les coûts de gestion de circulation estimés par SNCF Réseau à des fins de justification de la tarification proposée pour l'usage des cours immédiatement accessibles pour l'horaire de service 2020. L'Autorité demande à SNCF Réseau de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de collecter des données sur le nombre de trains accédant aux différentes installations des sites (installations de service de SNCF Réseau mais également installations des tiers, telles que les ateliers de maintenance), afin de proposer une allocation des coûts de gestion des circulations reposant sur un inducteur satisfaisant de l'activité des installations de service dans les sites, d'améliorer l'établissement du lien entre le tarif proposé et la prestation effectivement réalisée, et éviter tout risque de subvention croisée entre les différentes activités présentes sur le site.

c. Sur les autres charges d'exploitation

42. L'Autorité note que SNCF Réseau n'a, comme pour les horaires de service précédents, pas retenu de charges au titre de la fiscalité pour l'horaire de service 2020 au motif qu'il n'était pas en mesure de justifier de montants affectables aux cours de marchandises.
43. 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.
44. 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 (application d'un taux d'indexation de 13 % aux coûts agent standards issus du réalisé 2017, au lieu de 6,7 %).

2.2.4. Sur les charges de capital

- Sur les actifs régulés

45. 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 retenue.

46. 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.
47. Pour l'horaire de service 2020, 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 service, le périmètre des catégories d'actifs servant de base à la tarification.
- Sur les données de mesure des cours
48. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau avait calculé une quote-part unique pour l'ensemble des cours visant à 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).
49. 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.
50. L'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas amélioré la fiabilité des mesures des cours pour l'horaire de service 2020 - reprenant la même clé de [30 - 40] % pour estimer la valeur nette comptable des cours de marchandises.
- Sur le taux de rémunération du capital
51. L'Autorité relève que le taux de rémunération du capital (CMPC) appliqué à la valeur nette comptable des actifs a été maintenu à [0 - 5] %, sans mise à jour pour l'horaire de service 2020 afin de tenir compte notamment de l'évolution du cours moyen des OAT à 10 ans. Il conviendrait donc de procéder à une mise à jour des paramètres financiers.
52. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, 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 2020.

2.2.5. Sur les risques de sur-tarification

53. 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 2020 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 d'émettre un avis favorable.

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

54. 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 d'une 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 ».

55. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau a augmenté 0,6 euros le tarif des redevances de programmation et de reprogrammation par rapport au tarif de l'horaire de service 2018. Le tarif forfaitaire proposé est 35,10 euros par demande.
56. 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 au niveau de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires 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.
57. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau a évalué le montant des charges internes de gestion et de pilotage affectées aux missions de programmation/reprogrammation des cours de marchandises à [20 - 30] k€.
58. Les unités d'œuvre prévisionnelles pour l'horaire de service 2020 ont été fixées par SNCF Réseau à hauteur du réalisé 2017, soit 486 opérations de programmation/reprogrammation.
59. Le tarif proposé par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2020 est inférieur au coût déterminé par SNCF Réseau pour ces redevances (soit [40 - 50] euros par opération).
60. Cependant, l'Autorité relève, là encore, une erreur d'indexation des charges internes dans les justifications présentées par SNCF Réseau pour asseoir le revenu autorisé.
61. L'Autorité considère donc qu'elle ne peut retenir les justifications apportées à la redevance de 35,10 euros proposée pour les frais de programmation et de reprogrammation des cours de marchandises pour l'horaire de service 2020.
62. L'Autorité encourage de nouveau 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.

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

63. 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 82,2 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.
64. Comme indiqué au point 53, l'Autorité considère que le tarif de 82,2 euros par jour proposé par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2020 pour la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles n'est pas justifié de façon satisfaisante au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.
65. En revanche, 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 2020 dans la mesure où, conformément au paragraphe 52 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 82,2 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

66. S'agissant de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, SNCF Réseau avait proposé, dans le DRR 2018 publié le 7 décembre 2018, une redevance d'usage unique de 160,68 euros par train accédant.
67. 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.
68. 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.
69. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau a saisi l'Autorité d'un tarif de 163,60 euros HT pour la redevance d'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné. SNCF Réseau précise, à l'annexe 6.1.2 du DRR, que le tarif correspond au tarif 2019, actualisé de l'inflation (indice des prix à la consommation harmonisé ou IPCH), le tarif proposé pour l'horaire de service 2019 correspondant au tarif de 160,68 € initialement soumis à l'Autorité pour avis au titre de l'horaire de service 2018.
70. 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 le périmètre de la prestation

71. En ce qui concerne le chantier de transport combiné d'Orléans, l'annexe de consultation sur les projets de DRR 2019 et 2020 prévoyait le retrait de ce site de l'offre de SNCF Réseau, du fait d'un « *projet de construction d'un centre d'entretien du matériel roulant ferroviaire* ». Le DRR 2020 publié le 7 décembre 2018 ne mentionne cependant pas le retrait du site d'Orléans.
72. SNCF Réseau a confirmé au cours de l'instruction prévoir effectivement de retirer le chantier d'Orléans de l'offre pour l'horaire de service 2020.
73. L'Autorité appelle donc SNCF Réseau à corriger cette erreur dans une version modifiée du DRR.

2.5.2. Sur les coûts d'exploitation courants

a. Coût d'entretien et de surveillance

74. 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 projeté pour l'horaire de service 2020 et appliqué à la longueur cumulée des voies de manutention des chantiers de transport combiné. Pour l'horaire de service 2020, les coûts d'entretien et de surveillance sont estimés à [400 - 500] k€.
75. Le coût de référence de 24 euros par kilomètre et par jour étant également celui retenu pour l'estimation des coûts d'entretien et de surveillance des cours de marchandises, les analyses de l'Autorité exposées aux points 27 à 31 s'appliquent au coût d'entretien des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.
76. Pour le prochain horaire de service, l'Autorité demande à SNCF Réseau de mener des travaux d'actualisation de l'estimation des coûts d'entretien des voies de service, sur la base d'une méthodologie affinée tenant compte des données des exercices les plus récents disponibles, et permettant de lier les coûts d'entretien à des opérations précises et exhaustives par site.
77. S'agissant de la méthodologie d'indexation de ce coût de référence, utilisée pour estimer le coût projeté pour l'horaire de service 2020, l'Autorité relève que le taux d'indexation retenu est un taux d'indexation relatif aux charges de personnel et non un taux spécifique aux charges d'entretien, plus pertinent. En outre, l'Autorité constate, comme pour les cours de marchandises, des erreurs dans la méthodologie d'indexation.
78. S'agissant de la longueur des voies de manutention prise en compte, l'Autorité constate que celle-ci n'a pas été ajustée pour tenir compte du retrait de l'offre du site d'Orléans.

b. Coût de gestion des circulations

79. 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.
80. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau a étendu la valorisation des coûts de gestion des circulations à huit sites supplémentaires par rapport à l'horaire de service 2018¹, de sorte que la quasi-totalité des sites de SNCF Réseau exploités sont considérés. Au total, les coûts de gestion des circulations attribuables aux chantiers de transport combiné sont estimés par SNCF Réseau à [1500 - 2000] k€, soit des coûts 4 fois plus élevés que pour l'horaire de service 2018.
81. L'Autorité relève que plus de 20 % de ces coûts de gestion de circulation sont dus au site Noisy-le-Sec pour lesquels [10 - 20] départs trains ont été déclarés en 2017.
82. En premier lieu, comme pour les cours de marchandises, l'Autorité déplore qu'en dépit des réserves soulevées dans son avis n° 2018-014, SNCF Réseau n'ait pas circonscrit le périmètre des coûts de gestion des circulations estimés pour les installations ferroviaires des chantiers de transport combiné aux seules charges directes de personnel des agents présents dans les postes ayant un intitulé « lettre », historiquement dédiés aux circulations sur les sites d'installations de service. En effet, l'Autorité relève que les coûts de certains postes à intitulé « chiffre » ont été retenus dans l'estimation. En outre, l'Autorité relève que des quotes-parts des coûts des sièges de l'Etablissement Infra Circulation (EIC) et

¹ Marseille, Avignon, Nancy, Noisy-le-Sec, Hendaye, Bordeaux Hourcade, Toulouse Saint-Jory, Tours Saint-Pierre-des-Corps.

de l'unité opérationnelle (UO) ainsi que du dirigeant de proximité et son assistant ont également été pris en compte.

83. En deuxième lieu, l'Autorité constate que la clé d'allocation des coûts de gestion des circulations n'a pas été améliorée pour l'horaire de service 2020, malgré les limites soulevées par l'Autorité dans ses précédents avis. L'Autorité avait en particulier souligné que la clé représentant la quote-part des charges attribuables aux installations de service exploitée par SNCF Réseau ne reflétait que partiellement le trafic lié à l'usage des installations de service concernées, les voies étant plus ou moins fréquemment utilisées. En outre, l'Autorité avait considéré que les hypothèses relatives à la construction des clés nécessitaient d'être affinées, en particulier s'agissant de la prise en compte des voies des installations de service autres appartenant à d'autres gestionnaires d'installations de service que SNCF Réseau (installations de maintenance et dépôts de SNCF Mobilités, installations terminales embranchées appartenant à des tiers, etc.) et des voies des faisceaux équipement. L'Autorité avait également indiqué la nécessité de tenir compte des travaux de recensement des voies de services et de leur usage, entrepris par SNCF Réseau dans le cadre du groupe COOPERE, afin d'améliorer le paramétrage de la clé d'allocation entre les activités, dans l'attente de l'établissement d'une clef d'allocation plus pertinente.
84. En troisième 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.
85. En dernier 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 d'Avignon et de Noisy-le-Sec. Comme indiqué au point 14, 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.
86. 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 2020. Comme elle l'a indiqué au point 41, l'Autorité demande à SNCF Réseau de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de collecter des données sur le nombre de trains accédant aux différentes installations des sites (installations de service de SNCF Réseau mais également installations des tiers, telles que les ateliers de maintenance), afin de proposer une allocation des coûts de gestion des circulations reposant sur un inducteur satisfaisant de l'activité des installations de service dans les sites, et éviter tout risque de subvention croisée entre les différentes activités présentes sur le site.

c. Autres charges d'exploitation

87. 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 2020.
88. 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. Pour l'horaire de service 2020, ces coûts sont estimés à [400 – 500] k€.

89. Toutefois, comme pour les charges internes retenues pour la tarification de l'usage des cours de marchandises, 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 pour l'horaire de service 2020.

2.5.3. Sur les charges de capital

90. 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.
91. SNCF Réseau a déterminé le montant des amortissements relatifs à ces actifs ainsi que la rémunération du capital. 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 2020.
92. Comme pour les cours de marchandises, l'Autorité constate que le taux de rémunération du capital (CMPC) appliqué à la valeur nette comptable des actifs a été maintenu à [0 – 5] %, sans mise à jour pour l'horaire de service 2020 afin de tenir compte notamment de l'évolution du cours moyen des OAT à 10 ans. Il conviendrait donc de procéder à une mise à jour des paramètres financiers.
93. Compte tenu de cet élément, l'Autorité ne peut retenir les charges de capital estimées par SNCF Réseau au titre du revenu autorisé de l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2020.

2.5.4. Sur les unités d'œuvre

94. SNCF Réseau a indiqué que les unités d'œuvre prévisionnelles pour 2020 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.
95. 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.
96. 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).
97. 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.
98. 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 déclarées en 2017 et 2018, soit 9 234 et 7 648

trains accédant respectivement, les données relatives au mois de décembre 2018 étant cependant incomplètes.

99. 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.

2.5.5. Synthèse

100. 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 2020 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.

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

101. SNCF Réseau a introduit des redevances de programmation et de reprogrammation pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné 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 ».
102. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau propose d'appliquer un tarif forfaitaire de 35,10 euros par demande, identique au tarif proposé au titre des redevances de programmation et de reprogrammation pour les cours de marchandises pour ce même horaire.
103. SNCF Réseau a, au cours de l'instruction, justifié la tarification de ces redevances en affectant une partie des charges internes de gestion et de pilotage aux missions de programmation/reprogrammation des chantiers de transport combiné, pour un montant de [5 - 10] k€.
104. Les unités d'œuvre prévisionnelles pour l'horaire de service 2020 ont été fixées par SNCF Réseau à 100 opérations de programmation/reprogrammation, en l'absence d'historique et en considérant que les trains dans les chantiers de transport combinés étaient planifiés plus en amont et de façon plus stable que dans les cours de marchandises. SNCF Réseau considère que, compte tenu de ces unités d'œuvre, le tarif proposé au titre de l'horaire de service 2020 ne dépasse pas le revenu autorisé par opération (soit [60 - 70] euros).
105. 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.

2.7. Sur la conformité des redevances

106. 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 2020

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.

107. 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 les redevances d'usage courant des cours de marchandises et des chantiers de transport combiné, ainsi que les frais de programmation et de reprogrammation pour l'usage des cours de marchandises, soient établies au niveau de celles validées au titre de l'horaire de service 2018, dernières références validées connues des utilisateurs.
108. 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.

2.8. Sur les installations de service non utilisées

109. 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 et 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.
110. 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.
111. 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 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.
112. 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.

113. 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.
114. 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.
115. 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 à hauteur de 74,5 euros sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles.

L'Autorité un avis favorable à hauteur du tarif validé au titre de l'horaire de service 2018 sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle.

L'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 34,5 euros sur les frais de programmation et de reprogrammation des réservations pour l'usage des cours de marchandises.

L'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 134,46 euros sur les redevances relatives à l'usage courant des installations ferroviaires des chantiers de transport combinés.

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