

Avis n° 2019-012 du 21 février 2019
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 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 code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

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

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

Vu les avis n° 2017-027 du 8 mars 2017, n° 2017-128 du 4 décembre 2017 et 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 les avis n° 2018-014 du 5 mars 2018 et 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 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° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

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 fournies sur les voies de service commercialisables et les gares de triage à la gravité.
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, selon les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, « le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources ».
4. Le DRR 2020 définit les voies de service affectées à un usage courant à la section 3.6.4 « Voies de service ». Ces voies comprennent :
 - Les voies de travail, affectées à la production des entreprises ferroviaires hors sillon (tri, manœuvre et formation de trains, stationnement temporaire amont et aval de ces opérations) ;
 - Les voies de garage, affectées au stationnement temporaire des véhicules ferroviaires entre deux missions : voies seules sans intervention sur le matériel roulant, voies auxquelles sont associées un foncier et/ou un équipement fixe, le tout constituant un espace industriel.
5. Le DRR 2020 présente, à la section 3.6.3 « gares de triage à la gravité », cinq sites de voies de service spécifiques, dont la fonction première est le triage à la gravité.
6. S'agissant de la tarification, le service de base fourni sur les voies de service, décrit 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, donne lieu à la facturation d'une « redevance pour l'usage des voies de service » pour l'usage des voies de travail et des voies de stationnement, qualifié d'utilisation courante des voies de service.

7. En cas d'utilisation de la butte de triage dans une gare de triage à la gravité, une entreprise ferroviaire paiera, en plus de la « redevance pour l'usage des voies de service », la « redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité ».
8. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Réseau propose en outre une nouvelle redevance, pour l'usage des voies de service auxquelles sont associés un foncier et/ou équipement fixe (« redevance de mise à disposition de voies de services et de surfaces complémentaires »).
9. Enfin, une « redevance pour la prestation d'assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites de voies de service » peut être facturée, au titre de prestation complémentaire, pour l'usage des voies de service par les trains de transport exceptionnel particulièrement encombrants (TEPE).
10. Les redevances afférentes aux prestations régulées fournies sur les voies de service commercialisables et dans les gares de triage à la gravité sont précisées dans les annexes 6.2.1, 6.3.1 et 6.5 du DRR 2020 et reprises ci-après :

Nature de la prestation	Mode de calcul de la redevance	Tarif proposé pour l'horaire de service 2020 (en euros HT)
Usage des voies de service, utilisation courante sur 61 sites spécifiés ¹	Tarif par kilomètre de voie de service et par jour	37
Usage des voies de service, utilisation courante hors les 61 sites spécifiés	Tarif par kilomètre de voie de service et par jour	24
Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité	Tarif par train accédant au site de tri à la gravité	370,15
Mise à disposition de voies de services et de surfaces complémentaires <ul style="list-style-type: none"> • Dont voies de service • Dont surfaces et équipements 	Tarif par kilomètre de voie de service et par jour pour les voies	Tarif de l'usage courant des voies de service à l'exclusion des coûts d'entretien pris en charge par l'entreprise ferroviaire + devis
Assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites de voies de service	Tarif par train TEPE et par parcours Origine-Destination	Sur devis

Source : SNCF Réseau

¹ Les sites spécifiés sont les 5 sites de tri à la gravité (Dunkerque, Le Bourget, Miramas, Sibelin et Woippy) et 56 sites de triage à plat (Achères, Ambérieu, Aulnoye, Badan, Bassens-Appontements, Bayonne, Béziers, Blainville, Bordeaux-Saint Jean, Brétigny, Brive, Châlons-en-Champagne, Conflans Jarny, Creil, Culoz, Gevrey, Gravanches, Grenoble, Hausbergen, Hendaye, Hourcade, Laroche-Migennes, Le Mans, Les Aubrais-Orléans, Lille Délivrance, Longueau, Mantes la Jolie, Metz - Ville, Metz Sablon, Mulhouse Nord, Nîmes, Orléans, Perpignan, Perrigny, Poitiers, Portes-lès-Valence, Reims, Rennes, Saint Pierre des Corps, Sète, Somain, Sotteville, St Jean de Maurienne-Arvan, St Jory, St Rambert D'Albon, St-Germain-au-Mont-d'Or, Tergnier, Thionville, Trappes, Troyes, Vaires, Valenciennes, Valenton, Vénissieux, Vierzon, Villeneuve Saint Georges).

2. ANALYSE

2.1. Sur le périmètre des prestations régulées fournies sur les voies de service

11. Dans son avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau « *de modifier la définition de la prestation de « mise à disposition pour usage spécifique », qualifiée par SNCF Réseau de prestation diverse non régulée, et de proposer une prestation régulée pour la mise à disposition de voies et, le cas échéant, d'autres installations, pour les usages prévus dans le cadre d'une « convention de mise à disposition».*
12. En premier lieu, l'Autorité constate que, à la suite de cet avis, SNCF Réseau a modifié dans le DRR 2020 la définition des voies affectées à un usage courant, de sorte que ces dernières incluent désormais les « *voies auxquelles sont associés un foncier et/ou équipement fixe, le tout constituant un espace industriel* ». Une redevance de « mise à disposition des voies de service et de surface complémentaire » est proposée par SNCF Réseau pour la tarification de cette prestation régulée.
13. En second lieu, l'Autorité relève que SNCF Réseau a introduit de nouveaux principes de contractualisation, selon que l'utilisation des voies correspond à un besoin ponctuel ou un besoin récurrent. Selon le DRR 2020, une utilisation des voies pour un besoin ponctuel se fera en application des termes du Contrat d'Utilisation de l'Infrastructure (CUI) tandis qu'une utilisation des voies pour un besoin récurrent se fera par une contractualisation ad hoc. Cette convention pourra prendre la forme d'un nouveau contrat, pour une utilisation en voie de travail et/ou de garage sans intervention sur le matériel roulant et correspondant à une durée d'utilisation maximale sur un horaire de service, ou d'une convention de mise à disposition (CMD), d'une durée nominale de 5 ans maximum et relative à l'utilisation d'un espace industriel dans l'optique d'y réaliser du stationnement dynamique et des interventions sur le matériel roulant, notamment pour y effectuer des opérations de maintenance légère ou de préparation de wagons ou voitures. SNCF Réseau précise que les voies de services faisant l'objet d'une contractualisation pour une utilisation récurrente seront facturées selon les dispositions prévues aux contrats et ne seront plus à inscrire dans le fichier déclaratif mensuel des voies de service.
14. L'Autorité considère satisfaisante la modification du périmètre des prestations régulées fournies sur les voies de service.
15. S'agissant de la transparence des conditions d'accès aux voies de service, l'Autorité regrette que les conditions de contractualisation de l'utilisation des voies de service pour un besoin récurrent ne soient pas précisées dans le DRR 2020. L'Autorité recommande en conséquence à SNCF Réseau de fournir en annexe du DRR ce nouveau contrat et de définir dans ce même DRR la notion de besoin ponctuel et de besoin récurrent.

2.2. Sur la redevance d'usage des voies de service pour utilisation courante

16. Comme mentionné au point 10, SNCF Réseau propose deux redevances d'usage des voies de service pour utilisation courante : une redevance de 37 euros par kilomètre et par jour pour 61 sites spécifiés (5 sites de tri à la gravité et 56 sites de triage à plat) et une redevance de 24 euros par kilomètre et par jour pour les autres sites de voies de service. Selon SNCF Réseau², le tarif de 24 euros par kilomètre par jour est fixé au regard des coûts directs d'entretien des voies de service retenus pour l'horaire de service 2019. Le tarif majoré à 37 euros par kilomètre par jour correspond à la somme du coût d'entretien moyen des voies de service d'un montant de 24 euros par kilomètre et par jour, d'une part, et d'une partie des coûts de gestion des circulations, d'autre part, pour un montant de 13 euros par kilomètre et par jour. Ce projet tarifaire prévoit donc d'étendre à 39 sites supplémentaires le tarif majoré à 37 euros par kilomètre et par jour par rapport aux 22 sites pour lesquels l'Autorité avait validé

² Annexe 6.1.2 « Principes de la tarification des installations de service », DRR 2020, version 1 du 7 décembre 2018.

ce tarif de 37 euros par kilomètre et par jour au titre de l'horaire de service 2019, dans la mesure où le niveau de justification apporté par SNCF Réseau pour ces 22 sites apparaissait suffisant.

17. Afin de s'assurer de la conformité de ce projet tarifaire aux dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précitées, l'Autorité a procédé à une analyse de la base de charges constituant le revenu autorisé établi par SNCF Réseau sur la base des données financières les plus récentes disponibles. Cette analyse a pour objet de vérifier que chacun des tarifs proposés par SNCF Réseau n'excède pas le revenu autorisé pour la prestation d'usage courant des voies de service fournie sur les sites concernés. L'Autorité a également procédé à l'analyse des unités d'œuvre retenues pour déterminer le tarif unitaire afin de s'assurer de sa pertinence.

2.2.1. Sur les coûts d'entretien et de surveillance

18. SNCF Réseau retient, au titre des coûts d'entretien des voies de service pour l'horaire de service 2020, le coût d'entretien de 24 euros par kilomètre et par jour 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 »).
19. Dans ses avis n° 2017-128 et n° 2018-014 susvisés, 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 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 ». 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 ».
20. Sur la base du nouveau modèle de coût 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.
21. En utilisant ce modèle, SNCF Réseau a présenté à l'Autorité des charges de [100 - 200] M€ en 2016 et [100 - 200] M€ en 2017. Pour la période 2013-2015, la moyenne annuelle s'élevait à [50 - 150] M€. 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] M€ 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.
22. 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.

2.2.2. Sur les coûts de gestion des circulations

23. Les coûts de gestion des circulations retenus par SNCF Réseau pour 61 sites spécifiés ont été calculés 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.
24. Conformément aux analyses de l'Autorité dans son avis n° 2018-014 susvisé, SNCF Réseau a toutefois procédé à des ajustements de cette méthodologie : seules sont prises en compte les 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. SNCF Réseau a également tenu compte des charges de l'encadrement de proximité de ces agents (dirigeant de proximité (DPX) et le cas échéant son assistant). Les taux de réserve d'Ile-de-France n'ont quant à eux pas été retenus.

25. 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 de ces coûts aux voies de service, est réalisée en appliquant une clé d'allocation basée sur le nombre de voies des installations de service, élaborée pour chaque site selon la méthodologie retenue par SNCF Réseau dans le cadre de la tarification des voies de service pour l'horaire de service 2019.
26. Rapportés au nombre de kilomètres de voies de service classées C1 et C2 des 61 sites, soient 2 046 km, et à un nombre annuel moyen de jours d'ouverture des postes d'aiguillage intitulés « lettre », soit 350 jours, SNCF Réseau estime les coûts de gestion des circulations attribuables aux voies de service des 61 sites identifiés à [20 – 30] euros par kilomètre et par jour. SNCF Réseau propose toutefois de ne retenir que 13 euros par kilomètre et par jour, comme cela avait été le cas pour l'horaire de service 2019.
27. En premier lieu, l'Autorité constate que, sur les 61 sites pour lesquels SNCF Réseau propose une majoration tarifaire au titre des coûts de gestion des circulations, seuls 38 sites disposent de postes à intitulé « lettre », pouvant justifier d'une majoration au titre des coûts de gestion des circulations. Quand bien même SNCF Réseau souhaiterait opérer une péréquation entre les sites de voies de service, l'Autorité considère que SNCF Réseau ne justifie pas de circonscrire cette péréquation aux 61 sites identifiés. Ainsi, cette modulation ne reflète pas de différence objective de coût de la prestation régulée ou d'incitation à une utilisation optimale des ressources, tel que cela est prévu par l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé à titre de justification pour toute modulation.
28. 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.
29. En dernier 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 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 2020, et également du nombre d'agents comptabilisés sur les postes du site de Valenton. Ces données erronées conduisent à une surestimation des coûts de gestion des circulations calculés par SNCF Réseau. 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.
30. En conclusion, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère qu'elle ne peut retenir, au titre des coûts de gestion des circulations, la majoration tarifaire conduisant à un tarif de 37 euros par kilomètre et par jour pour les 61 sites identifiés par SNCF Réseau. 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.

2.3. Sur les principes de facturation de l'usage courant des voies de service

- Sur la mise en cohérence des principes de réservation au bloc et facturation à la voie
31. Dans ses précédents avis³, l'Autorité avait constaté, « *d'une part, que les recettes collectées par SNCF Réseau pour l'usage des voies de service reposaient sur des déclarations d'usage des voies de service par les entreprises ferroviaires et, d'autre part, que le principe de réservation au bloc, c'est-à-dire de mobilisation d'une capacité forfaitaire sur un ensemble de voies, n'était pas cohérent avec le principe de facturation des seules voies effectivement utilisées par les entreprises ferroviaires ayant réservé un bloc entier* ». Afin de limiter les risques de comportements anticoncurrentiels de la part des entreprises ferroviaires, l'Autorité avait demandé que les modalités de réservation et de tarification des voies de service soient revues.
32. L'Autorité souligne que le DRR 2018, dans sa version 3 du 8 décembre 2017, prévoyait l'observation des cas d'annulations et d'absence d'utilisation de la capacité réservée sur 2 à 3 sites identifiés comme à capacité contrainte, dans l'optique notamment d'éviter les pratiques de surréservation. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que cette étude n'avait pu être réalisée en 2018 mais a relevé des écarts importants entre les données d'utilisation des voies de service issues du système d'information « GOST » et les déclaratifs des entreprises ferroviaires pour une majorité des sites équipés de ce système d'information sur le mois de janvier 2019, les causes de ces écarts n'ayant cependant pas été investiguées.
33. S'agissant du principe de réservation des voies de service par bloc, SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction qu'à la suite de la révision du référentiel « *principe d'utilisation des voies de service* », un principe du découpage des faisceaux des voies de service en blocs « à la voie » a été établi. SNCF Réseau a précisé que ce référentiel a été publié en décembre 2018, après consultation des acteurs au second semestre 2018. Il entrera en vigueur pour l'horaire de service 2020, après une mise à jour de la consistance des blocs dans les consignes locales d'exploitation.
34. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité recommande qu'un retour d'expérience de SNCF Réseau en concertation avec les entreprises ferroviaires soit réalisé, à la suite de la mise en place des nouveaux découpages des blocs. L'Autorité demande par ailleurs à SNCF Réseau de mener sans délai le projet d'observation des cas d'annulations et d'absence d'utilisation de la capacité réservée sur 2 à 3 sites identifiés comme à capacité contrainte, dans l'optique notamment d'éviter les pratiques de surréservation.
- Sur la définition des unités de facturation pertinente
35. Dans son avis n° 2018-014 du 5 mars 2018, l'Autorité avait préconisé qu'un modèle économique des sites de triage soit élaboré afin de mieux évaluer, pour les prochains horaires de service, les coûts d'usage de ces sites, en particulier les coûts de gestion des circulations.
36. Le projet de tarification proposé par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020 ne présente pas d'évolution en ce sens.

³ Avis n° 2017-027 du 8 mars 2017, avis n° 2017-128 du 4 décembre 2017, avis n° 2018-014 du 5 mars 2018.

37. SNCF Réseau a toutefois, au cours de l'instruction, présenté ses pistes de réflexions concernant l'évolution possible de la tarification des voies de service. L'Autorité encourage une telle démarche et demande à SNCF Réseau, en vue de l'horaire de service 2021, de poursuivre ces travaux de refonte de la tarification des voies de services, de manière à ce que cette dernière soit plus en ligne avec les usages des voies de service et que les inducteurs de tarification soient cohérents avec les inducteurs de coûts pertinents.

2.4. Sur la redevance de mise à disposition de voies de service et de surfaces complémentaires

38. Dans le DRR 2020, SNCF Réseau prévoit, pour l'utilisation des voies auxquelles sont associés un foncier et/ou équipement fixe, le tout constituant un espace industriel, la facturation d'une redevance de « mise à disposition des voies de service et de surface complémentaire ». Selon l'annexe 6.1.2 du DRR 2020, « pour la partie voie de services, le tarif de l'usage courant des voies de services est appliqué, à l'exclusion des coûts d'entretien, lorsqu'ils sont à la charge de l'entreprise ferroviaire. Pour les surfaces et équipements directement liés à l'activité considérée ; un devis basé sur les coûts réels intégrant notamment les charges foncières, les impôts et taxes, les amortissements, les charges d'entretien et l'accès aux voies de service est proposé ». Le DRR précise en outre que cette prestation est proposée par SNCF Réseau au titre du service de base fourni sur les installations de service.
39. L'Autorité rappelle que le décret n° 2012-70 susvisé encadre, en son article 3, les conditions dans lesquelles un exploitant d'installation de service peut proposer une tarification sur devis pour les prestations régulées qu'il fournit sur les installations de service, en disposant que « lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 ou des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant d'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis, à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations ».
40. Par voie de conséquence, l'Autorité considère que les principes tarifaires de la redevance de mise à disposition de voies de service et de surfaces complémentaires ne sont pas conformes aux dispositions du décret n° 2012-70 susvisé dans la mesure où cette prestation est proposée en qualité de service de base relatif aux installations de service. S'agissant de l'autre condition cumulative exigée par l'article 3 du décret précité, l'Autorité relève qu'en tout état de cause, les tarifs élémentaires relatifs à cette prestation n'ont pas été précisés dans le DRR.

2.5. Sur la redevance d'usage des voies de service par les trains TEPE

41. Selon l'annexe 6.1.2 du DRR 2020, la prestation d'usage des voies de service par les trains TEPE constitue un service de base et se voit appliquer le tarif de l'usage courant des voies de service. En outre, la prestation d'assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites de voies de service constitue, quant à elle, une prestation complémentaire régulée en vertu des dispositions des articles préliminaire et 6.II b) du décret n° 2012-70 susvisé. SNCF Réseau indique que cette prestation se voit appliquer une tarification sur devis et que ce dernier est établi sur la base des charges liées à tout aménagement ou travail particulier occasionné. Aucune précision des tarifs élémentaires correspondant à ces charges n'est communiquée dans le DRR.
42. S'agissant de cette même prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites des voies de service, l'Autorité avait, dans son avis n° 2018-087 du 6 décembre 2018, indiqué que, si cette disposition est conforme au décret n° 2012-70 susvisé, elle « regrette que, compte tenu de la première application de la mesure à l'occasion de l'horaire de service 2018, d'une part, et de la spécificité et de la disparité des prestations potentiellement offertes dans le cadre de cette prestation complémentaire, d'autre part, des tarifs élémentaires n'aient pu être établis ».

43. L'Autorité relève que la situation d'espèce se présente, en faits et en droit, en termes identiques à celle décrite dans l'avis n° 2018-087 susvisé. En outre, compte tenu du calendrier rapproché de ces deux avis, il s'agit d'une situation correspondant toujours aux premières applications de la mesure. Aussi, conformément à l'analyse énoncée dans son avis n° 2018-087 précité, l'Autorité considère que, pour l'horaire de service 2020, les caractéristiques spécifiques du cas d'espèce autorisent le gestionnaire de l'infrastructure à recourir au principe tarifaire du devis pour cette prestation. L'Autorité renouvelle également sa recommandation à SNCF Réseau, à savoir constituer sans attendre une base de données permettant de répondre à l'exigence du texte réglementaire. En conséquence, il est demandé au gestionnaire de l'infrastructure, d'alimenter cette base de données au fil de l'eau et en fonction du retour d'expérience lié à l'utilisation de cette prestation complémentaire. L'Autorité demande à SNCF Réseau de l'informer de l'avancement de cette base de données afin notamment de voir dans quelle mesure il serait possible de publier les tarifs élémentaires afférents à cette prestation complémentaire dans le prochain DRR.

2.6. Sur la redevance pour l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité

44. SNCF Réseau offre une prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité sur les cinq sites de triage à la gravité en activité sur le réseau ferré national : Sibelin, Le Bourget, Woippy, Miramas et Dunkerque. Fret SNCF est aujourd'hui la seule entreprise ferroviaire utilisatrice de cette prestation.
45. Le niveau tarifaire de 370,15 euros proposé correspond au niveau tarifaire actualisé qui a été validé pour cette même redevance au titre de l'horaire de service 2019, soit 363,61 euros.
46. Afin de s'assurer de la conformité de ce projet tarifaire au regard des dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précitées, l'Autorité a procédé à une analyse de la base de charges constituant le revenu autorisé établi par SNCF Réseau pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité pour l'horaire de service 2019. La base de charges fournie par SNCF Réseau a été élaborée dans le cadre d'une étude des coûts des sites de tri à la gravité et de ses travaux de séparation comptable, analysée par l'Autorité dans le cadre de son avis n° 2018-088 susvisé.

2.6.1. Sur les coûts d'entretien et de surveillance spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité

47. SNCF Réseau a estimé les coûts d'entretien et de surveillance relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité en isolant, en comptabilité analytique, les dépenses correspondant aux interventions pertinentes réalisées par des équipes spécialisées. Les coûts d'entretien sont également identifiés selon une segmentation géographique identifiant chaque site de tri à la gravité comme un segment de gestion spécifique. Afin d'isoler les coûts spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité des coûts d'entretien réalisés sur le reste du site (en particulier sur les voies de service), SNCF Réseau a recensé, auprès des opérationnels, le nombre d'« unités d'œuvre de production » (ci-après « UOP ») ou le nombre d'heures réalisées par ces deux types d'équipes sur les installations de tri à la gravité au titre de l'horaire de service 2017. SNCF Réseau rapporte ensuite le nombre d'UOP du tri à la gravité au nombre d'UOP totales réalisées sur le site, obtenant une clé de répartition, appliquée *in fine* aux coûts totaux d'entretien du site relatifs aux interventions sur les freins de voies et les systèmes électroniques. Une quote-part des coûts des opérations de maintenance sous-traitées est également affectée à la fonctionnalité de tri à la gravité. Les montants estimés pour l'horaire de service 2017 sont actualisés par l'application d'un indice.
48. L'Autorité constate que ces travaux permettent d'identifier de façon satisfaisante les coûts d'entretien propres à la fonctionnalité de tri à la gravité. Toutefois, l'Autorité relève une erreur d'indexation des charges pour l'horaire de service 2020.

2.6.2. Sur les coûts de gestion des circulations spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité

49. Les coûts de gestion des circulations intègrent les coûts du poste d'aiguillage dédié au tri à la gravité (poste de débranchement), géré par le personnel de SNCF Réseau, et la gestion des opérations de freinage et d'enrayage, sous-traitées à Fret SNCF.
50. S'agissant des coûts des postes de débranchement, l'estimation des coûts de gestion des circulations a été réalisée à partir des données réalisées 2017, projetées⁴ pour l'année 2020, en ne retenant que les charges directes de personnel des postes d'embranchement des cinq sites de tri à la gravité. Cette estimation demeure tributaire de la méthodologie générale d'évaluation des coûts de gestion de circulation. Pour l'horaire de service 2020, l'Autorité note que cette méthodologie n'a pas été mise à jour par SNCF Réseau, en dépit des remarques de l'Autorité dans ses avis précédents. En outre, les mêmes erreurs d'indexation que pour la justification de la redevance d'usage des voies de service ont été relevées.
51. S'agissant des opérations de freinage et d'enrayage, le coût correspond au nombre d'heures de tenue de poste des agents de Fret SNCF assurant la sous-traitance de ces opérations, valorisées à leur coût moyen agent. SNCF Réseau a fourni le détail de ces équivalents temps plein (ETP) et du coût moyen agent facturés par Fret SNCF à SNCF Réseau.

2.6.3. Sur les autres charges spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité

52. L'Autorité note que SNCF Réseau n'a 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 à la fonction de tri à la gravité.
53. L'Autorité constate que SNCF Réseau intègre en outre à sa base de coûts des charges internes de gestion et pilotage, correspondant au coût des agents affectés à la gestion et au pilotage des installations de service et dont le temps de travail n'est pas directement enregistré dans les systèmes de gestion. Le coût de ces effectifs est valorisé selon des coûts standards par qualification incluant la masse salariale ainsi que les coûts d'environnement indirects estimés sur la base des données du réalisé 2017 projetées.
54. L'Autorité souligne que, comme pour les coûts de gestion des circulations, le taux d'indexation appliqué aux charges salariales des agents concernés est erroné.

2.6.4. Sur les charges de capital spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité

55. La même base d'actifs que la base d'actifs proposée pour l'horaire de service 2019 a été transmise par SNCF Réseau. Elle permet d'identifier, en comptabilité analytique, les segments de gestion correspondant à l'activité de tri à la gravité. La base d'actifs étant segmentée géographiquement, SNCF Réseau a retenu les actifs des 5 sites de tri à la gravité présents à l'offre. Cette base a été enrichie des retours du terrain pour identifier les investissements relatifs à l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité ainsi que les investissements prévisionnels mis en service au cours des horaires de service 2018, 2019 et 2020.

⁴ Les coûts directs de personnel pris en compte pour l'estimation des coûts de gestion des circulations des sites de tri à la gravité pour l'horaire de service 2019 ont été estimés sur la base de projections des données de l'exercice 2017, contrairement aux coûts de gestion des circulations des voies de service, basées sur la projection des données de l'exercice 2016.

56. S'agissant des charges de capital, relatives aux investissements qui seront mis en service en 2019 sur certains sites de voies de service, l'Autorité relève, comme pour la redevance d'usage des voies de service, que le taux de rémunération du capital (CMPC) 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.

2.6.5. Sur les unités d'œuvre spécifiques à la fonctionnalité de tri à la gravité

57. SNCF Réseau a fourni les données historiques portant sur les quatre dernières années (2015-2018), ainsi qu'une estimation du nombre prévisionnel de trains accédant au tri à la gravité pour l'horaire de service 2019 et pour l'horaire de service 2020. Le nombre de trains accédant, estimé à [20 000 - 30 000] trains pour l'horaire de service 2020, s'inscrit en légère baisse par rapport aux années précédentes. Sur la base des données historiques transmises par SNCF Réseau, l'Autorité a pu vérifier que les unités d'œuvre prévisionnelles estimées pour l'horaire de service 2020 reposaient sur une méthodologie prudente et confirmaient une tendance orientée à la baisse de l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité sur les trois dernières années.

2.6.6. Synthèse

58. En dépit du travail de classification réalisé sur la base d'actifs pour améliorer la comptabilisation des coûts et de prévision des unités d'œuvre, les erreurs relevées ainsi que l'absence de mise à jour de la méthodologie d'évaluation et d'allocation des coûts de gestions de circulation et du taux de rémunération du capital conduisent à ne pas pouvoir accepter l'évolution du tarif proposé par SNCF Réseau pour la redevance d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

2.7. Sur la conformité des redevances

59. 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 sur tous les tarifs.
60. 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, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, 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 courant des voies de service et la redevance d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité soient établies au niveau de celles validées au titre de l'horaire de service 2019, dernières références validées.
61. Si les travaux actuellement menés par SNCF Réseau 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 de façon à proposer des redevances en lien avec le coût des prestations concernées, permettront de répondre aux demandes répétées de l'Autorité dans le cadre de ses avis, l'Autorité rappelle l'impérieuse nécessité qu'ils puissent aboutir pour l'horaire de service suivant, soit l'horaire de service 2021.

CONCLUSION

L'Autorité émet, s'agissant des voies de service pour utilisation courante,

- un avis favorable sur la redevance relative aux voies de service pour utilisation courante pour 22 sites des 61 sites spécifiés dans le DRR 2020 : 3 sites de tri à gravité (Miramas, Sibelin et Woippy) et 19 sites de triage à plat (Achères-Ville, Ambérieu, Blainville, Châlons en Champagne, Clermont les Gravanches, Gevrey-Chambertin, Hausbergen, Lille-Délivrance, Metz-Sablon, Mulhouse-Nord, Nîmes (IE), Somain, Sotteville, Tergnier, Trappes-Marchandises, Troyes, Vaires-Torcy, Vénissieux, Villeneuve St Georges).
- un avis favorable à hauteur de 24 euros par kilomètre et par jour au lieu de 37 euros par kilomètre et par jour sur la redevance relative aux voies de service pour utilisation courante pour les 39 autres sites parmi les 61 sites spécifiés dans le DRR 2020.
- un avis favorable sur la redevance relative aux voies de service pour utilisation courante pour les autres sites.

L'Autorité émet un avis défavorable s'agissant de la mise en œuvre de la redevance de mise à disposition de voies de service et de surfaces complémentaires, telle qu'elle est prévue dans le DRR 2020.

L'Autorité émet un avis favorable s'agissant de la mise en œuvre de la redevance d'usage des voies de service par les trains TEPE, telle qu'elle est prévue dans le DRR 2020.

L'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 363,61 euros par train s'agissant de la redevance pour l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité.

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