



Avis n° 2015-012 du 5 mai 2015

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées
fournies par SNCF Réseau sur les cours de marchandises
pour l'horaire de service 2016

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu le décret n°97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France ;

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 27 novembre 2006 portant approbation de la liste des biens établie en application du décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France ;

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu l'avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

Vu la décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 5 décembre 2014 sur son site internet ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 8 décembre 2014 ;

Après en avoir délibéré le 5 mai 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

SOMMAIRE

1. CONTEXTE	4
1.1 Portée de l'avis	4
1.2 L'accès aux installations de service et aux prestations régulées.....	4
1.3 Définition des prestations régulées.....	5
1.4 Le transfert des cours de marchandises de SNCF Mobilités à SNCF Réseau.....	6
2. LA TARIFICATION PROPOSEE POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2016	7
2.1 Les informations publiées dans le DRR 2016 sur les cours de marchandises	7
2.1.1 Les cours de marchandises historiquement exploitées par RFF.....	7
2.1.2 Les cours de marchandises historiquement exploitées par la SNCF.....	7
2.2 La tarification des cours de marchandises historiquement gérées par RFF	8
2.3 La tarification des cours de marchandises historiquement gérées par la SNCF	8
3. ANALYSE DE L'AUTORITE	10
3.1 Sur la transparence tarifaire.....	10
3.2 Sur l'amélioration de la connaissance des coûts des cours de marchandises	11
3.3 Sur l'harmonisation de la tarification des cours de marchandises	12
4. CONCLUSION	13

1. Contexte

1.1 PORTEE DE L'AVIS

1. Réseau ferré de France (RFF) a publié le 5 décembre 2014 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 » (ci-après « DRR 2016 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret n° 2003-194, intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, désormais dénommé SNCF Réseau, mais également les éléments relevant des installations de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français, désormais dénommée SNCF Mobilités, ou par d'autres exploitants.
2. L'article L.2133-5 tel qu'issu de l'article 13 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire dispose que « *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces infrastructures.* »
3. Par courrier en date du 8 décembre 2014, l'Autorité a consulté le gouvernement sur le DRR 2016, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports, pour obtenir ses observations éventuelles. Le gouvernement n'a pas transmis d'observations.
4. Le DRR 2016 a été élaboré et publié antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme ferroviaire prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014. Il ne prend pas en compte les changements que celle-ci introduit. Le projet précise cependant que les modifications nécessaires à la mise en cohérence du DRR 2016 avec la loi portant réforme ferroviaire et les décrets relatifs aux missions et aux statuts de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités seront opérées dans le courant de l'année 2015, dans le DRR 2016 révisé.
5. Par ailleurs, le DRR 2016 a été élaboré sans prendre en compte l'ensemble des évolutions contenues dans la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, dont la transposition en droit national doit intervenir au plus tard le 16 juin 2015. La directive confirme, en particulier, le rôle et le contenu du document de référence du réseau en ce qui concerne l'accès des entreprises ferroviaires aux installations de service, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.
6. L'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire habilite le gouvernement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la transposition de la directive 2012/34/UE. Il appartiendra par conséquent au gestionnaire de l'infrastructure d'adapter le DRR 2016 conformément aux mesures nationales de transposition qui seront arrêtées, dans le respect des dispositions de la directive.

1.2 L'ACCES AUX INSTALLATIONS DE SERVICE ET AUX PRESTATIONS REGULEES

7. L'article L.2122-9 du code des transports prévoit que les entreprises ferroviaires disposent d'un droit d'accès à l'ensemble des installations de services : « *Les entreprises ferroviaires autorisées à exploiter des services de transport ont, dans des conditions équitables et sans discrimination, un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire, y compris pour l'accès par le réseau aux infrastructures de services.* »
8. L'article 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 définit le cadre d'accès aux prestations régulées par les entreprises ferroviaires en distinguant le service de base des prestations complémentaires :

« 1. — Les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés au sens de l'article 19 du décret du 7 mars 2003 susvisé se voient proposer de manière transparente et non discriminatoire, lorsqu'il n'existe pas d'autre option économiquement raisonnable, un service de base, comprenant les prestations mentionnées au 1 des articles 4 à 8 et à l'article 9 du présent décret, fourni sur les infrastructures de

services définies au I de l'article 1er du présent décret. Le gestionnaire de l'infrastructure de services doit motiver toute décision de refus de fournir une prestation et indiquer dans ce cas les alternatives économiquement raisonnables disponibles sur d'autres infrastructures de services.

II. — Dès lors que le gestionnaire de l'une des infrastructures de services mentionnées à l'article 1er fournit à une entreprise ferroviaire ou à un candidat autorisé l'une des prestations complémentaires mentionnées aux articles 4 à 8, il la fournit dans des conditions transparentes et non discriminatoires sur cette même infrastructure de services à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat autorisé qui en fait la demande. »

1.3 DEFINITION DES PRESTATIONS REGULEES

9. Le I de l'article 7 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 définit le service de base fourni sur les terminaux de marchandises. Il 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 et des installations de traction électrique, la fourniture des informations nécessaires à l'utilisation normale des terminaux et, le cas échéant, l'accès aux services de télécommunication dont l'usage est rendu obligatoire par le gestionnaire de l'infrastructure de services ;

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 ces marchandises ;

c) La manœuvre des installations de sécurité nécessaire à l'accès ou à l'utilisation des infrastructures ferroviaires de ces terminaux que la réglementation réserve au gestionnaire de l'infrastructure de services ;

d) Toute prestation particulière dans ces terminaux relevant d'une exigence législative ou réglementaire, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports. »

10. Conformément au II du même article du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, les prestations complémentaires comprennent :

« a) La fourniture de l'énergie électrique ;

b) La fourniture du combustible ;

c) Les services de manœuvre ;

d) La manutention réalisée avec des installations et équipements spécialisés du terminal ;

e) Les services de pilotage à l'intérieur du site ;

f) La mise à disposition des contrats sur mesure pour le contrôle du transport de marchandises dangereuses et l'assistance à la circulation de convois spéciaux. »

11. Dès lors que l'une des prestations complémentaires est fournie à une entreprise ferroviaire ou à un candidat autorisé, elle doit l'être dans des conditions transparentes et non discriminatoires à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat autorisé qui en fait la demande.

12. Le service de base ainsi que les prestations complémentaires mentionnées précédemment lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur sont qualifiés de prestations régulées, au sens du III. de l'article 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012.

1.4 LE TRANSFERT DES COURS DE MARCHANDISES DE SNCF MOBILITES A SNCF RESEAU

13. Lors de la création de RFF en 1997, les cours de marchandises ont fait l'objet d'un partage entre RFF et SNCF. Les travaux de répartition se sont concrétisés par l'arrêté du 27 novembre 2006 portant approbation de la liste des biens affectés au patrimoine de RFF. A la suite du partage entre RFF et SNCF, les cours de marchandises ayant connu un trafic minimal de fret ferroviaire avant la création de RFF en 1997 ont été attribués à la SNCF.
14. L'article 31 de la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire dispose que « *les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF pour le service 2015 annexée au document de référence du réseau ferré national, appartenant à l'Etat et gérés par SNCF Mobilités, sont, à la date du 1er janvier 2015, transférés en pleine propriété à SNCF Réseau. A cette même date, SNCF Réseau est substitué à SNCF Mobilités pour les droits et obligations de toute nature, y compris immatériels, attachés à ces biens.* »
15. La liste des cours de marchandises à transférer à SNCF Réseau est susceptible d'évoluer en fonction du résultat de la mise en demeure adressée par l'Autorité à la SNCF, à présent dénommée « SNCF Mobilités », pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises. En effet, l'Autorité a constaté une diminution importante et non justifiée, entre les DRR 2013 et 2015, du nombre de cours de marchandises dont l'accès est offert par la SNCF. En application des dispositions de l'article L. 2135-7 du code des transports, l'Autorité a adressé à SNCF Mobilités une mise en demeure le 15 juillet 2014¹, enjoignant l'entreprise à compléter « *au plus tard lors de la publication de son offre de référence annexée au DRR 2015 révisé, [...] la liste des terminaux de marchandises annexée à son offre de référence en mentionnant l'ensemble des sites pour lesquels un accès peut être offert à ce titre, nonobstant l'absence d'utilisation réelle de ce site, l'existence éventuelle d'une solution alternative à proximité ou l'état de l'installation. Cette liste devra notamment comprendre tous les terminaux cités en annexe du DRR 2013 sauf exception dûment justifiée. Elle précisera, pour chaque site, si le terminal concerné peut être immédiatement utilisé par l'entreprise ferroviaire pour des opérations de transbordement et les services qui y sont fournis, ou bien si des travaux de remise en état pourraient être nécessaires* ».
16. Sous la réserve évoquée au paragraphe précédent, les 175 cours de marchandises figurant dans l'offre de référence SNCF pour l'horaire de service 2015 ont été juridiquement transférées, au 1er janvier 2015, à SNCF Réseau. Ces cours correspondent à la « liste des sites comportant les terminaux marchandises en service » présentée dans l'annexe 9.2.2.A de l'offre de référence SNCF 2016 annexée au DRR 2016. Outre ces 175 cours de marchandises, une liste complémentaire de 141 cours, figurant dans l'annexe 9.2.2.B², a été ajoutée dans le DRR 2015 modifié et dans le DRR 2016 et porte ainsi le nombre de cours transférées au 1er janvier 2015 à 316. SNCF Mobilités précise, dans son offre de référence (Annexe 9.2) que ces 141 cours « *n'avaient plus connu d'activité ferroviaire de transbordement depuis 2009 (dans le meilleur des cas). Avant toute nouvelle utilisation, ces installations devront donc faire l'objet d'un diagnostic préalable de leur état, pour évaluer les éventuels coûts et délais de remise en état associés* ».
17. La liste des cours de marchandises transférées est enfin susceptible d'être complétée en application des dispositions de l'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 : « *Un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités détermine le périmètre des terminaux de marchandises autres que ceux mentionnés au I et celui des infrastructures de service autres que les gares de voyageurs et les centres d'entretien, dont la propriété est transférée à SNCF Réseau. Cet accord est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.* ». La loi prévoit, à défaut d'accord entre les parties, un arrêté interministériel pris après avis conforme de l'Autorité. Les discussions entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont, à ce stade, toujours en cours.
18. L'Autorité rappelle, dans ce contexte, qu'elle considère « *que la future répartition [des installations de service entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités] doit viser :*

- à une plus grande garantie d'indépendance dans la gestion des installations de service, en transférant le plus grand nombre d'installations de service possible à SNCF Réseau ;

¹ Décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises.

² Cette liste comprend une partie des cours retirées du DRR entre 2013 et 2015.

- à une simplification des démarches pour les opérateurs ferroviaires, en évitant de multiplier les propriétaires sur un même site géographique³. »

19. Le DRR 2016 ayant été élaboré et publié antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme, il ne prend pas en compte l'ensemble de ces changements. Le DRR précise cependant que les modifications nécessaires à la mise en cohérence du DRR 2016 avec la loi n° 2014-872 précitée et les décrets relatifs aux missions et aux statuts de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités seront opérées au cours de l'année 2015, dans le DRR 2016 révisé.

2. La tarification proposée pour l'horaire de service 2016

2.1 LES INFORMATIONS PUBLIÉES DANS LE DRR 2016 SUR LES COURS DE MARCHANDISES

20. Compte tenu de la date d'élaboration du DRR 2016, les informations relatives aux services offerts dans les cours de marchandises sont présentées dans des parties distinctes du document, selon qu'il s'agisse des cours historiquement exploitées par RFF ou par la SNCF.

2.1.1 Les cours de marchandises historiquement exploitées par RFF

21. Le DRR 2016 rappelle brièvement la liste des services offerts par RFF pour les cours de marchandises dans le chapitre 5 « Services » du DRR 2016, en reprenant les éléments composant le service de base prévu par l'article 7 du décret 2012-70 du 20 janvier 2012. Aucune prestation complémentaire n'est proposée. L'annexe 7.1 « Liste des gares comportant des cours de marchandises » précise la localisation des 332 cours de marchandises historiquement exploitées par RFF.
22. Le montant des redevances est précisé dans le chapitre 6 « Tarification » et correspond à la redevance appliquée à l'usage courant des voies de service.

2.1.2 Les cours de marchandises historiquement exploitées par la SNCF

23. La SNCF a publié l'ensemble des éléments relatifs à l'utilisation et à la tarification des 316 cours de marchandises dont elle était affectataire jusqu'au transfert juridiquement intervenu au 1^{er} janvier 2015.
24. Les principes régissant l'accès aux cours de marchandises sont décrits dans l'offre de référence SNCF 2016, figurant en annexe 9.2 du DRR 2016 (« Utilisation des terminaux de marchandises - Offre et contrat »). Cette annexe contient le contrat national à signer par les entreprises ferroviaires pour accéder aux cours de marchandises. Aucune prestation complémentaire n'est proposée.
25. Cette annexe est complétée par un document particulier tarifaire publié sur le site de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF), « DPTA 9.2 - Document particulier tarifaire des terminaux de marchandises en service » ainsi que par deux annexes qui présentent la liste des cours dont SNCF Mobilités était affectataire jusqu'au 1^{er} janvier 2015: « Annexe 9.2.2.A au DRR 2016 - Liste des sites comportant les terminaux marchandises en service » et « Annexe 9.2.2.B au DRR 2016 - Liste des sites comportant des terminaux marchandises de l'OR 2013 ».

³ Avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016.

2.2 LA TARIFICATION DES COURS DE MARCHANDISES HISTORIQUEMENT GEREES PAR RFF

26. RFF ne publie pas de tarif spécifique pour les cours de marchandises, la redevance pour l'utilisation des cours de marchandises étant identique à celle utilisée pour les voies de service⁴. Elle est donc assise sur un prix unitaire qui est fonction de la longueur de la voie et du nombre de jours d'utilisation. Ainsi, toute voie utilisée partiellement est facturée dans la totalité de sa longueur utile et l'utilisation de la voie est facturée par jour, indépendamment de la durée horaire effective d'utilisation qu'en fait l'entreprise ferroviaire.
27. Pour l'horaire de service 2016, le prix unitaire, hors taxes, s'élève à 18,37 euros par kilomètre de voie de service de la cour de marchandises et par jour, soit une augmentation de 6,27% par rapport au tarif de l'horaire de service 2015. Cette hausse, identique à celle prévue pour les prestations minimales relatives au transport de fret, a été établie de sorte à compenser la réduction des subventions attendues de l'Etat en 2016 (- 8 M€)⁵.

2.3 LA TARIFICATION DES COURS DE MARCHANDISES HISTORIQUEMENT GEREES PAR LA SNCF

28. La SNCF indique dans l'annexe 9.2 du DRR la méthode générale qu'elle utilise afin de passer des coûts qu'elle supporte aux tarifs qu'elle facture aux entreprises ferroviaires : « *SNCF a retenu une méthode de tarification dite de « Cost + »*. Cette méthode consiste à prendre en compte l'ensemble des coûts afférents à la prestation SNCF, y compris la rémunération du capital et le cas échéant, une rémunération d'aléa opérationnel portant sur la masse salariale⁶.
29. Ainsi, pour la mise en place du tarif d'utilisation des cours de marchandises, la SNCF prend en considération une assiette de l'ensemble des coûts nécessaires à la réalisation de la prestation qu'elle ramène à des tarifs unitaires sur un an, sur la base d'un nombre d'heures d'utilisation théoriques par an.
30. La redevance facturée aux utilisateurs des cours de marchandises s'appuie sur une « tarification systématique » et, le cas échéant, « une tarification additionnelle ».
31. La tarification systématique comprend un terme tarifaire horaire par site. Pour chaque site, la facturation s'effectue en fonction de l'usage de l'entreprise ferroviaire de sorte que l'un des trois termes tarifaires suivant est appliqué :
- mise à disposition de la voie la plus longue
 - mise à disposition de la voie la plus courte (si applicable)
 - mise à disposition des deux voies (si applicable).
32. Jusqu'en 2014, il fallait ajouter à la redevance les coûts relatifs aux présentations et découvertes des installations, ainsi qu'aux états des lieux d'entrée et de sortie, qui correspondent à l'« élément fixe » dans le DRR 2015 publié en décembre 2013. Faisant suite à la décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises, ces prestations ont été incluses dans la redevance et ne font donc plus l'objet d'une tarification supplémentaire.

⁴ Chapitre 6 du DRR 2016, 6.2.2.1 – Redevance pour les services de base / Redevance pour l'usage des voies de service « Elle s'applique également à l'usage des voies de services des cours de marchandises. »

⁵ cf. avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2015-004 du 3 février 2015 relatif à la fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016, § II.55.

⁶ Par exemple le coût de remplacement d'un agent absent.

33. Les termes tarifaires par site sont présentés dans le « DPTA 9.2 - Document particulier tarifaire des terminaux de marchandises en service », accessible sur le site de la PSEF. Seuls les tarifs applicables au 175 cours de marchandises cités dans l' « Annexe 9.2.2.A au DRR 2016 - Liste des sites comportant les terminaux marchandises en service » sont présentés dans ce document. Les tarifs des sites mentionnés dans l' « Annexe 9.2.2.B au DRR 2016 - Liste des sites comportant les terminaux marchandises de l'OR 2013 » ne sont accessibles que sur demande, un diagnostic préalable devant être réalisé avant toute utilisation afin de vérifier si une remise en état est nécessaire.
34. La tarification dite « additionnelle » comprend la gestion de la concomitance lorsqu'il y a nécessité, pour la SNCF, de coordonner les opérations des différentes entreprises ferroviaires présentes en même temps sur un même site. Chaque opération est alors facturée forfaitairement 40,10 €. La tarification additionnelle est aussi appliquée en cas de demandes de reprogrammations de tranches horaires déjà accordées. Chaque demande est alors facturée forfaitairement 40,10 €. La SNCF a assis son tarif sur la base du coût forfaitaire d'un agent « production FRET » pendant 30 minutes⁷ (temps estimé utile à la réalisation de ces prestations).
35. Deux types d'offres sont proposés par la SNCF dans l'annexe 9.2. Une offre dite « ferme » pour laquelle l'entreprise ferroviaire s'engage sur des tranches horaires déterminées dès la signature du contrat local d'application. Les modifications de réservations ne sont possibles que sous conditions.
36. Le second type d'offre, dite « open », permet aux entreprises ferroviaires d'effectuer « une réservation tardive, jusqu'à J-3 ».
37. Les tarifs mentionnés ci-dessus correspondent au tarif de l'offre « ferme ». Pour calculer les tarifs de l'offre « open », il faut ajouter au tarif de la cour de marchandises un terme fixe de 40,10 € par demande, correspondant au tarif de programmation.
38. La SNCF a construit une base de coûts relative à la gestion de ses cours de marchandises. Les évolutions de coûts entre 2012 et 2018 sont présentées dans le document tarifaire particulier relatif aux cours de marchandises pour l'horaire de service 2016.
39. Pour 2016, les montants pris en compte sont les suivants :

**Base de coûts relative à la gestion des cours de marchandises
pour l'horaire de service 2016**

Nature des coûts	Unités d'œuvre
Coût horaire d'un agent administratif FRET	64,37 €/heure
Coût horaire d'un agent de production FRET	69,00 €/heure
Coût horaire d'un agent Infra	87,03 €/heure
Voie - coût d'entretien / remplacement	8,58 €/mètre linéaire
Voie - coût de renouvellement	13,33 €/mètre linéaire
Cour - coût d'entretien	6,81 €/m ²
Impôts fonciers	0,0934 €/m ²
Frais généraux	16,27%
Rémunération du capital - WACC avant IS (Taux WACC x VNC)	8,08%

⁷ SNCF Mobilités tient compte du coût d'un agent de production Fret de 69 €/ heure, augmenté des frais généraux de 16,27%, soit un taux horaire total de 80,2 €/ heure.

40. Sur la base de ces coûts unitaires, la SNCF détermine ensuite les termes tarifaires de chacun des sites en prenant en compte les caractéristiques techniques de chaque site (surface de cours de transbordement, longueur et nature des voies, valeur comptable des actifs).
41. Après prise en compte des hypothèses de volumes consommés en termes de main d'œuvre et d'entretien pour chacun des sites, le poids des coûts liés à l'entretien de la cour est le poste le plus important puis, dans une moindre mesure, celui de la voie. Les frais de structure, qui s'appliquent à l'ensemble des coûts de main d'œuvre et d'entretien de la cour, représentent également une part importante du tarif, tandis que les coûts relatifs à la main d'œuvre directe, liée aux opérations, constituent le poste de coûts le moins élevé.
42. Afin d'évaluer les coûts d'entretien et de renouvellement des voies, SNCF Mobilités s'est appuyé sur un échantillon de devis qu'elle considère comme représentatifs. Toutefois, ces devis n'ont pas été réactualisés depuis 2011, de sorte que les niveaux pris en compte pour l'ensemble des postes relatifs à l'entretien sont vraisemblablement obsolètes.

3. Analyse de l'Autorité

43. Compte tenu du transfert à SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2015 des cours de marchandises appartenant jusqu'alors à la SNCF, l'Autorité adresse l'ensemble de ses recommandations et demandes à SNCF Réseau, qui, à l'horizon de l'horaire de service 2016, devrait être le seul gestionnaire de cours de marchandises, quand bien même il n'est pas l'auteur des documents publiés ni de la tarification mise en place ou proposée pour les cours de marchandises historiquement gérées par la SNCF.

3.1 SUR LA TRANSPARENCE TARIFAIRE

44. Dans le cadre de la consultation réglementaire organisée par RFF sur le projet de DRR 2016, certaines entreprises ferroviaires ont exprimé leur souhait de disposer d'une meilleure transparence tarifaire.
45. Cette demande rejoint les dispositions de l'annexe IV de la directive 2012/34/UE, qui précise les types d'informations tarifaires à publier par les exploitants d'installations de services. « *[Le document de référence du réseau] décrit en détail la méthode, les règles et, le cas échéant, les barèmes utilisés pour appliquer les articles 31 à 36 en ce qui concerne les coûts et les redevances. Il contient, lorsqu'elles sont disponibles, des informations concernant les modifications de redevances déjà décidées ou prévues au cours des cinq prochaines années* ».
46. L'article 31.2 de la directive prévoit que « *le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant d'installation de service sont en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires que les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des services réellement facturées à l'entreprise ferroviaire en application des articles 30 à 37 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes définis dans le document de référence du réseau* ».
47. L'article 17 du décret n°2003-194 énonce que « *les modalités de tarification de ces prestations et des exemples types de tarifs* » et « *les tarifs applicables sont précisés dans des documents particuliers auxquels renvoie le document de référence du réseau* ».
48. Bien que dispersée dans plusieurs documents (documents particuliers tarifaires et annexes 9.2), l'information donnée par la SNCF apporte aux entreprises ferroviaires des éléments de compréhension sur la méthodologie de calcul des différents termes tarifaires. De même, des éléments d'appréciation des niveaux de coûts pris en compte dans les tarifs sont exposés dans les documents particuliers tarifaires, ces éléments étant fournis pour les années 2012 à 2018. Enfin, la grille tarifaire

applicable pour l'utilisation des cours de marchandises historiquement gérées par la SNCF est précise.

49. En revanche, les évolutions des tarifs sont basées sur des méthodes d'indexation dont la SNCF ne précise pas le calcul.
50. De leur côté, même si les cours de marchandises historiquement attribuées à RFF sont peu, voire ne sont pas utilisées par les entreprises ferroviaires, contrairement aux cours historiquement exploitées par la SNCF, les éléments publiés par RFF s'avèrent globalement lacunaires et n'offre pas de visibilité aux entreprises ferroviaires sur l'évolution des tarifs dans les années à venir. En l'absence de tarif spécifique, les informations tarifaires publiées concernent les voies de service.

3.2 SUR L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DES COÛTS DES COURS DE MARCHANDISES

51. L'article L. 2122-13 du code des transports, dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, interdit aux exploitants d'installations de service de facturer leurs services au-delà des coûts qu'ils supportent, majorés d'un bénéfice raisonnable : « *Les redevances pour les prestations offertes sur les infrastructures de service ne peuvent être supérieures au coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable* ».
52. Il résulte de ces dispositions que l'exploitant d'une installation de service doit connaître les coûts afférents à l'usage des installations dont il assure la gestion, pour démontrer que le tarif ne dépasse pas le niveau des coûts. Il est ainsi essentiel pour le régulateur sectoriel de disposer d'informations fiables relatives aux coûts réels des activités en cause pour lui permettre de contrôler le respect des principes de tarification précédemment définis.
53. Dans cette perspective, il est indispensable que SNCF Réseau améliore sa connaissance des coûts des prestations régulées fournies sur l'ensemble des cours de marchandises dont il est à présent ou sera prochainement propriétaire, à la suite des transferts prévus par la loi.
54. L'Autorité rappelle, à cette fin, que SNCF Réseau devra en particulier respecter les principes énoncés dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015 :

« IV.38 [...] *les redevances ne peuvent incorporer que des coûts :*
 - *justifiés, les gestionnaires devant apporter, pour chacun, des éléments probants et suffisamment étayés pour démontrer qu'ils correspondent à des coûts effectivement encourus par eux, tant dans leur nature que dans leur montant ;*
 - *pertinents, les coûts devant présenter un lien de causalité entre la prestation fournie et les coûts pris en compte. »*
55. S'agissant des cours de marchandises historiquement gérées par RFF, SNCF Réseau doit se donner les moyens d'identifier, dans la base de coûts relative à l'ensemble des voies de services, les coûts rattachables aux seules cours de marchandises.
56. Du fait de l'ampleur de l'écart présenté par SNCF Réseau entre l'évaluation des coûts avancés pour les voies de service et les cours de marchandises pour 2016 (243,2 M€) et les recettes prévisionnelles liées à leur usage (7 M€), la tarification des cours de marchandises historiquement gérées par SNCF Réseau ne soulève cependant pas de risque de sur-tarification.
57. S'agissant des cours de marchandises historiquement gérées par la SNCF, il apparaît qu'une mise à jour de l'ensemble des données s'avère nécessaire. Il a ainsi été relevé que l'estimation des coûts d'entretien des cours de marchandises et de renouvellement des voies est assise sur une assiette de coûts ancienne et vraisemblablement obsolète. Dans la mesure où il s'agit des éléments les plus importants dans la base de coûts entrant dans le calcul des tarifs, une actualisation des estimations doit permettre de garantir la fiabilité des données sur lesquelles repose la construction des tarifs.

58. Cet exercice n'est pas exclusif, par ailleurs, des réponses attendues par l'Autorité dans le cadre de sa décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 à deux questions posées à SNCF Mobilités sur les coûts des prestations régulées fournies sur ses cours de marchandises :

« Les éléments constitutifs de ces frais de structure n'ont pas été justifiés de manière détaillée par des données comptables lors de l'audit. Par ailleurs, les éléments mis à disposition de l'Autorité n'ont pas permis de juger de la pertinence des coûts inclus dans ces frais de structure »⁸.

« L'Autorité rappelle que la refacturation de frais de structure importants aux entreprises ferroviaires tierces dans le cadre d'une prestation régulée est susceptible de porter atteinte au droit, reconnu aux entreprises ferroviaires, d'accéder aux services proposés dans les infrastructures de services dans des conditions équitables et non discriminatoires :

- *elle constitue une barrière à l'entrée pour les entreprises ferroviaires tierces, alors qu'il s'agit pour la SNCF d'un transfert interne sans effet sur ses comptes ;*
- *elle est potentiellement constitutive d'une subvention croisée : les entreprises ferroviaires tierces sont susceptibles de financer, via ces frais, une partie des coûts de l'utilisation des sites par les différentes entités de la SNCF, sans lien avec leur utilisation propre »⁹.*

59. Outre la justification des frais de structure, SNCF Mobilités devait justifier le coût moyen pondéré du capital (CMPC), issu d'une étude externe, dont : *« les paramètres (...) n'ont pas été justifiés de manière satisfaisante par la SNCF, ni au cours de l'audit, ni dans les réponses de la SNCF aux mesures d'instruction »*¹⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il revient à SNCF Réseau d'apporter les éléments d'explication attendus.

3.3 SUR L'HARMONISATION DE LA TARIFICATION DES COURS DE MARCHANDISES

60. Les méthodes de tarification et les niveaux de tarification sont établis sur des bases différentes, par chacune des deux entités exploitantes. A titre d'illustration, comme expliqué précédemment, les cours historiquement gérés par RFF sont facturés sur la base d'un terme tarifaire unique journalier pour toutes les cours alors que la SNCF facture un tarif par heure d'utilisation différent pour chaque cour.

61. La cohabitation de deux systèmes tarifaires pour un même type d'installation de service est inutilement contraignante pour les entreprises ferroviaires. Elle est surtout difficilement justifiable dans le cadre de la nouvelle organisation qui se traduit par l'unification de la propriété, au sein de SNCF Réseau, de l'ensemble des cours de marchandises.

62. L'harmonisation des systèmes tarifaires apparaît en conséquence comme une perspective logique des transferts, intervenus ou à venir en 2015, des cours de marchandises de SNCF Mobilités à SNCF Réseau. La construction d'un système de tarification unifié et cohérent ne rend que plus pressante la nécessité d'une connaissance des coûts, évoquée à la section 3.2 précédente.

63. L'Autorité attend de SNCF Réseau, avec le concours de SNCF Mobilités pour les cours dont il était jusqu'à présent affectataire, qu'il engage sans délai les travaux préparatoires à la convergence des deux systèmes de tarification actuels. Une méthodologie unique et une grille tarifaire unique pour l'utilisation des cours de marchandises doivent pouvoir être visées pour l'horaire de service 2017.

⁸ Décision n° 2014-010 préc., §43.

⁹ Décision n° 2014-010 préc., §47.

¹⁰ Décision n° 2014-010 préc., §43.

4. Conclusion

Avis conforme

L'Autorité,

Considérant que la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire étend son pouvoir d'avis conforme à la fixation des redevances relatives à l'accès aux infrastructures de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies,

Considérant que l'article L. 2122-13 du code des transports prévoit que « *les redevances pour les prestations offertes sur les infrastructures de service ne peuvent être supérieures au coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable* »,

Considérant que pour les cours de marchandises dont SNCF Mobilités était affectataire jusqu'au 31 décembre 2014, les niveaux de frais de structure, de frais d'entretien et de coût moyen pondéré du capital utilisés dans le calcul des tarifs proposés ne sont pas justifiés,

Considérant que SNCF Réseau est, par suite des transferts prévus par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, comptable des justifications demandées,

Sous réserve, dès lors, que SNCF Réseau justifie, pour les cours de marchandises dont SNCF Mobilités était affectataire jusqu'au 31 décembre 2014, le bien-fondé des niveaux de frais de structure, de frais d'entretien et de coût moyen pondéré du capital utilisés dans le calcul des tarifs proposés,

Emet un avis favorable sur le projet de redevances relatives aux prestations régulées offertes par SNCF Réseau sur l'ensemble des cours de marchandises figurant dans le document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014.

Dans la perspective du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2017, l'Autorité invite SNCF Réseau à :

- améliorer le niveau d'information fourni dans le DRR sur les redevances, conformément à la réglementation et notamment à l'annexe IV de la directive 2012/34/UE, et, en particulier :
 - expliciter l'évolution des tarifs pour permettre aux utilisateurs de mieux comprendre les variations tarifaires ;
 - apporter davantage de visibilité aux entreprises ferroviaires sur les évolutions futures des redevances, d'une part, en publiant les éléments dont il a connaissance au moment de la réalisation des tarifs et qui pourraient avoir des conséquences sur les niveaux des redevances futures et, d'autre part, en identifiant les éléments qui pourraient être fixés sur une base pluriannuelle ;
- mettre au point une base de coûts actualisée pour l'ensemble des cours de marchandises qu'il exploite, dans la perspective d'une harmonisation à la suite des transferts prévus par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;
- sur la base de la connaissance de ces coûts, engager sans délai les travaux de convergence des deux systèmes de tarification applicables aux cours de marchandises historiquement gérées par RFF, d'une part, et SNCF, d'autre part. Une méthodologie et une grille tarifaire uniques pour l'utilisation des cours de marchandises devront être proposées pour l'horaire de service 2017.

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

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 5 mai 2015.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BÉNARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO