

Avls 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

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 modifié établissant un espace ferroviaire unique européen ;

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

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

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

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

Vu l'avis n° 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 ;

Vu l'avis n° 2015-047 du 9 décembre 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 ;

Vu l'avis n° 2016-012 du 10 février 2016 relatif à la fixation des redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2017 - Version 9 du 9 décembre 2016 » ;

Vu le courrier de SNCF Réseau en date du 12 décembre 2016 sur la tarification des prestations régulées fournies sur les terminaux de marchandise pour horaire de service 2017 ;

Vu le courrier du 22 décembre 2016 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après avoir entendu les représentants de SNCF Réseau le 5 décembre 2016 ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2016, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2017 - Version 9 du 9 décembre 2016 », (ci-après « DRR 2017 modifié »). 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 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 2017.
2. Les terminaux de marchandises, tels que décrits à la section 3.6.2 du DRR 2017 modifié, comprennent, d'une part, les cours de marchandises et, d'autre part, les chantiers de transport combiné. Les cours de marchandises permettent le chargement et le déchargement de wagons ainsi que le transbordement de marchandises de la voie ferrée à un autre mode de transport et vice versa. Elles sont composées d'une ou de plusieurs voies de service, le cas échéant de halles, quais ou bâtiments, et d'un accès routier permettant aux camions d'accéder au site. Les chantiers de transport combiné de SNCF Réseau sont, quant à eux, des espaces exclusivement utilisés pour le transport rail/route permettant le chargement et le déchargement de caisses mobiles, conteneurs et semi-remorques routières par grue mobile ou portique.
3. Le service de base fourni sur les terminaux de marchandises est spécifié à la section 5.3.1.2 « gares de triage à la gravité, voies de service, cours de marchandises et chantiers de transport combiné » du DRR 2017 modifié. Il correspond aux prestations spécifiées à l'article 7 du décret n° 2012-70 modifié :
 - « 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. S'agissant des cours de marchandises, la redevance prévue pour la tarification de ce service de base correspond à la « redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles ». Les cours de marchandises qui ne sont accessibles qu'après un diagnostic et une remise en état éventuelle sont tarifées sur devis. A cette redevance pour l'usage courant de la cour peuvent s'ajouter des redevances de programmation ou de reprogrammation.
5. 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 ».
6. D'après le DRR 2017 modifié, SNCF Réseau ne fournit aucune prestation complémentaire régulée sur les terminaux de marchandises.

7. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet « *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* ». Conformément au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, elle vérifie notamment que « *[l]a fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.* »

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

2.1. Sur les cours de marchandises

8. A la suite des demandes de l'Autorité formulées dans son avis n° 2015-012 du 5 mai 2015 susvisé, SNCF Réseau a harmonisé la structure tarifaire de l'ensemble des cours de marchandises, qu'elles soient anciennement détenues par SNCF Mobilités ou non. Il a choisi d'étendre à l'ensemble des cours immédiatement accessibles la méthode tarifaire normative antérieurement mise en œuvre par SNCF Mobilités. Cependant, SNCF Réseau a souhaité modifier l'unité de facturation, en proposant un tarif à la journée et non plus à l'heure.
9. Pour établir la redevance relative à l'usage courant des cours de marchandises, SNCF Réseau procède ainsi comme suit :
 - dans un premier temps, il reprend les coûts normatifs (par mètre linéaire pour les voies et par mètre carré pour les cours) jusqu'alors utilisés par SNCF Mobilités et il les actualise à partir des coefficients issus des « *documents particuliers tarifaires relatifs aux terminaux de marchandises en service pour l'horaire de service 2016* » publiés par SNCF Mobilités ;
 - dans un second temps, à partir de ces coûts normatifs, SNCF Réseau reconstitue le coût de chaque site sur la base de ses caractéristiques propres (surface de la cour, nombre et longueur des voies, valeur nette comptable, etc.) ;
 - le niveau de redevance est ensuite déterminé sur la base d'une journée de 12 heures.
10. Peuvent s'ajouter à la redevance pour l'usage courant des cours de marchandises des frais de programmation et de reprogrammation, dont le tarif s'élève à 41,20 euros par demande.

2.1.1. Les coûts des cours de marchandises

11. Les redevances pour l'usage courant des cours de marchandises sont fondées sur des charges d'exploitation (entretien essentiellement), des charges de capital et des frais de structure. Les frais de programmation et de reprogrammation sont fondés sur le coût horaire des agents chargé de frais généraux.
 - Sur les coûts d'exploitation liés à l'usage courant des cours de marchandises
12. SNCF Réseau retient pour le DRR 2017 modifié le même niveau de frais d'entretien que celui utilisé pour le DRR 2016 –coûts anciennement établis par SNCF Mobilités pour sa tarification –, auquel il applique un taux d'actualisation de 3,2 % pour l'horaire de service 2017. Ces coûts résultent de trois devis réalisés par l'Infrapôle Alsace-Champagne-Ardenne en 2011.
13. En réponse aux réserves formulées par l'Autorité dans son avis du 5 mai 2015 susvisé, SNCF Réseau s'était engagé en 2015 à actualiser ces estimations, sur la base de l'étude approfondie d'un échantillon de cours de marchandises. L'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas effectué cette actualisation. Ces coûts, qui représentent 90 % du coût total, reposent sur des devis anciens et trop peu nombreux pour fonder une justification satisfaisante.

- Sur les charges de capital liées à l'usage courant des cours de marchandises

14. SNCF Réseau a indiqué lors de l'instruction que la valeur nette comptable (VNC) des 167 cours prise en compte dans l'élaboration de la tarification correspond à la valeur nette comptable établie au 31 décembre 2013 des 175 cours transférées par SNCF Mobilités en 2015. L'Autorité constate que, contrairement à ce que SNCF Réseau avait indiqué lors de l'instruction du DRR 2017 dans sa version publiée le 18 décembre 2015, la valeur nette comptable n'a pas été révisée. Au surplus, l'Autorité relève que celle-ci n'a pas été ajustée pour prendre en compte le retrait de 14 cours de la liste des sites directement accessibles.

15. S'agissant de la rémunération du capital, SNCF Réseau applique un coût moyen pondéré du capital (CMPC) de 5,2 % avant impôt à la VNC. Ce taux correspond à la mise à jour de la borne haute de la fourchette de CMPC estimée par la méthodologie mise en place par l'Autorité et développée dans l'avis n°2015-029 du 15 juillet 2015 relatif à la tarification des prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016¹.

16. Ainsi, à l'exception du coût moyen pondéré du capital, l'évaluation des charges de capital présente des biais qui ne permettent pas d'exclure le risque d'une surestimation de ces charges.

- Sur les frais de structure liés à l'usage courant des cours de marchandises

17. A la suite des réserves formulées par l'Autorité dans le cadre de son avis du 5 mai 2015 susvisé, et comme elle a pu le constater dans son avis du 9 décembre 2015 susvisé, SNCF Réseau avait, en l'absence de justification tant de l'assiette que du taux, supprimé les frais de structure.

18. Pour l'horaire de service 2017, SNCF Réseau tient compte de frais de structure dont le montant est obtenu par l'application d'un « *taux corporate* », s'élevant à 3,61 %, appliqué au montant des coûts totaux normatifs des cours de marchandises. Selon SNCF Réseau, ce taux correspond à l'affectation d'une quote-part de « *charges non directement attribuables à la production* » et issues des trois EPIC (SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités).

19. L'Autorité constate que si le taux retenu par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2017 a fait l'objet d'une présentation dans le cadre de l'instruction, il n'est pas justifié. En effet, ni la base totale des coûts non attribuables à la production, ni le mode de répartition aux activités, de gestion d'infrastructure ou d'installations de services, n'ont été détaillés.

- Sur les frais de programmation et de reprogrammation

20. Le tarif prévu pour l'horaire 2017 a été obtenu par l'application d'un taux d'actualisation au tarif 2016. Le tarif 2016 pris en référence a été calculé en tenant compte de l'ancien taux de frais de structure retenu dans la version non révisée du DRR 2016 (soit 16,27 %) et ayant fait l'objet de réserves de la part de l'Autorité dans le cadre de son avis du 5 mai 2015 susvisé, qu'elle réitère donc dans le présent avis.

21. Par ailleurs, s'agissant de la durée de 30 minutes retenue pour les opérations de programmation et reprogrammation, SNCF Réseau n'a pas apporté de justification à la nécessité de consacrer 30 minutes d'un équivalent temps plein à la réalisation de ces tâches.

¹ L'application de cette méthode à l'horaire de service 2017 entraîne la mise à jour des paramètres suivants : le taux sans risque, la structure financière et le coût de la dette avant impôt. Le taux sans risque actualisé s'élève alors à 3 %. La mise à jour de la structure financière qui correspond à la part de dette et de fonds propres dans le bilan de SNCF Réseau est obtenue à partir des états financiers de SNCF Réseau au 31 décembre 2014 : la part de dette s'élève alors à 71 % et celle des fonds propres à 29 %. Enfin, les états financiers de SNCF Réseau au 31 décembre 2014 permettent d'actualiser le coût de la dette avant impôt à 3,6 %. La prise en compte de ces évolutions entraîne une diminution des bornes hautes et basses de la fourchette de CMPC par rapport à la fourchette de référence estimée dans l'avis n° 2015-029, la borne haute passant effectivement de 5,4 % à 5,2 % avant impôt

22. En outre, l'Autorité demande à SNCF Réseau de justifier le principe même d'une facturation de frais de programmation/reprogrammation, dans la mesure où de tels frais ne sont pas sollicités pour la réservation ou les modifications de réservations réalisées sur les autres installations de service de SNCF Réseau.

2.1.2. Sur les hausses tarifaires constatées

23. L'Autorité constate que les tarifs ont, en moyenne, augmenté de 14 % entre les horaires de service 2016 et 2017, pour les sites anciennement détenus par SNCF Mobilités. La variabilité de ces tarifs est très forte d'un site à l'autre, à la hausse ou à la baisse selon les sites. Les tarifs de 10 % des cours connaissent une augmentation comprise entre 30 % et 392 %.
24. Dans le cadre de l'instruction, il n'a pas été possible d'expliquer les variations de tarifs sur la seule base de l'actualisation des coûts d'entretien et du passage à une tarification à la journée. SNCF Réseau a indiqué que ces variations pouvaient également provenir de la fiabilisation des données relatives aux surfaces des cours de marchandises et aux longueurs des voies ou de l'existence d'erreurs matérielles, sans cependant apporter d'éléments permettant d'apprécier les variations résultant de ces deux causes.
25. En conclusion, l'Autorité constate que les hausses de tarifs ne sont pas justifiées pour plus de la moitié des sites étudiés².

2.1.3. Sur la collecte des recettes liées à l'usage courant des cours de marchandises

26. Lors de l'instruction, SNCF Réseau a mis en avant un problème de collecte des recettes dans la mesure où « certaines entreprises ferroviaires réserveraient des sites pour quelques heures, alors que leurs usages étaient supérieurs ».
27. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de mettre en place un système de contrôle afin de s'assurer que les redevances dues sont effectivement recouvrées par SNCF Réseau. En tout état de cause, l'Autorité considère que ce défaut de collecte de recettes ne peut justifier une évolution des redevances sans lien avec l'évolution des coûts.

2.1.4. Sur la conformité des redevances

28. Dans son avis n° 2015-012 du 5 mai 2015 sur le projet de redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les cours de marchandises pour l'horaire de service 2016, l'Autorité avait souligné qu'« 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. 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 ». L'Autorité avait en particulier émis des réserves concernant « 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 ». Prenant acte, pour ce premier exercice d'avis conforme³, d'une part, des ajustements proposés par SNCF Réseau concernant les frais de structure et le coût moyen pondéré du capital⁴ et, d'autre part, de ce que les coûts prévisionnels estimés par SNCF Réseau apparaissaient supérieurs aux recettes prévues, elle avait, dans son avis n° 2015-047 du 9 décembre 2015, émis un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les cours de marchandises pour l'horaire de service 2016. L'Autorité avait cependant insisté sur la nécessité que « les coûts relatifs aux cours de marchandises soient disponibles dans les systèmes comptables, afin notamment de disposer d'une garantie sur les montants des frais d'entretien et de structure retenus dans la tarification des prestations rendues dans ces installations » et rappelé l'obligation de SNCF Réseau

² 142 cours ont été étudiés parmi les 167 sites immédiatement accessibles figurant à l'offre de référence.

³ Modification de l'article L. 2133-5 du code des transports résultant de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

⁴ Annulation des frais de structure et abaissement du coût moyen pondéré du capital à 6,7%.

« d'établir des comptes dissociés de gestion des installations de service, prévue à l'article 43-2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux statuts de SNCF Réseau ».

29. Or, après examen du projet de tarification des cours de marchandises pour l'horaire de service 2017, l'Autorité avait à nouveau constaté qu'en l'absence de comptabilité séparée permettant de connaître les charges supportées par le prestataire au titre des installations de service, les tarifs proposés par SNCF Réseau reposaient sur des hypothèses difficiles à justifier et qui ne peuvent en tout état de cause être durablement retenues. De fortes incertitudes demeurent également sur les tarifs publiés, SNCF Réseau n'ayant pas fourni les éléments permettant d'identifier les cours dont les tarifs ont été réévalués suite à des travaux de fiabilisation des mesures des installations ou dont les tarifs sont entachés d'erreurs matérielles.
30. Au cours de l'audition du 5 décembre 2016 par le collège de l'Autorité, SNCF Réseau a présenté la méthodologie de mise en œuvre de cette séparation comptable et indiqué que ses travaux sur ce sujet ne seraient finalisés qu'à compter de l'année 2020. Si ce calendrier était tenu, l'Autorité serait donc en mesure de juger du lien aux coûts des tarifs établis à partir de l'horaire de service 2022.
31. 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 2017 au regard des principes prévus notamment par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. En l'absence d'engagement de SNCF Réseau à se mettre en conformité dans des délais raisonnables, malgré des demandes répétées en ce sens, les justifications fournies ne sauraient être considérées de qualité suffisante pour permettre à l'Autorité de donner un avis favorable. La circonstance que le taux de couverture apparent des coûts avancés par SNCF Réseau par les recettes serait très faible ne remet pas en cause cette conclusion, dès lors que l'instruction révèle toute la fragilité et les limites des résultats mis en avant par SNCF Réseau.
32. Dans ces conditions, l'Autorité est fondée à donner un avis défavorable aux redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2017 sur les cours de marchandises qui lui ont été soumises pour avis. Toutefois, conformément à sa mission de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, et compte tenu de la nécessité qui s'attache à ce que les entreprises ferroviaires puissent disposer d'une tarification au titre de l'horaire de service 2017 en cours, l'Autorité admet, dans les circonstances de l'espèce, que les redevances pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles pour 2017 puissent être établies au niveau de celles validées au titre de l'horaire de service 2016, qui est la dernière référence validée connue des utilisateurs. En revanche, s'agissant des redevances relatives à la programmation/déprogrammation des réservations qui ne sont pas justifiées dans leur principe même comme il a été dit au point 22, l'Autorité ne peut qu'émettre un avis défavorable.
33. L'Autorité tient à rappeler, en outre, que la séparation comptable, même si elle est nécessaire pour permettre au gestionnaire de mieux connaître ses coûts, n'est pas en soi suffisante. Le principe d'une tarification fondée sur les coûts ne saurait en effet être interprété comme la reconnaissance d'un modèle exonérant SNCF Réseau de tout effort de maîtrise voire de réduction de ses charges, dans un objectif de plus grande efficacité.

2.2. Sur les chantiers de transport combiné

2.2.1. Sur la méthode tarifaire

34. SNCF Réseau fait payer aux entreprises ferroviaires l'usage de ces installations ferroviaires par le biais de la « redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné », due au titre du service de base fourni sur les chantiers de transport combiné - hors usage des quais, cours et installations aménagés pour le chargement et le déchargement des marchandises, facturé par les exploitants de chantiers de transport combiné. Cette redevance est facturée pour chaque train accédant au chantier.

35. La redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné est fondée sur un tarif historique résultant d'une redevance calculée lors de l'horaire de service 2013 et indexée annuellement depuis.

2.2.2. Sur la connaissance des coûts

36. La base de coûts dite OXAND sur laquelle s'appuie SNCF Réseau se fonde sur deux autres bases de données : la base dite BBZ, relative aux coûts d'exploitation, et la matrice dite des 10 000 points, portant sur les coûts d'entretien. Ces bases de données, conçues il y a plusieurs années, ont été actualisées depuis. Les différents échanges avec SNCF Réseau n'ont pas permis de lever l'ensemble des interrogations de l'Autorité quant à la robustesse et à la fiabilité de ces différentes sources de données relatives aux coûts.
37. S'agissant de la base BBZ, celle-ci a été élaborée en 2009 par la DCF pour établir le premier budget de refacturation à RFF. Un coefficient, dit de « rebasage », a été déterminé à la suite de la renégociation de la convention DCF en 2013. Ce dernier, évalué à 1,29, est censé représenter l'augmentation des coûts d'exploitation entre 2009 et 2013 et a été affecté à chacune des lignes de la base relatives aux coûts d'exploitation des voies de service. Pour autant, lors de l'instruction, SNCF Réseau n'a pas fourni d'information permettant de valider la pertinence de cette augmentation des coûts d'exploitation de 29 %. La base BBZ a ensuite été mise à jour en 2011 et 2014⁵, sans que l'Autorité ait pu obtenir d'explications détaillées sur la méthode d'actualisation des coûts d'exploitation. Les coûts d'exploitation servant de référence à SNCF Réseau n'ont donc pas été rapprochés de données comptables et ne sont pas justifiés. En l'état, la base BBZ n'est en effet pas conçue pour refléter les coûts constatés.
38. S'agissant de la matrice des 10 000 points, celle-ci correspond à un ensemble de fichiers, issus de la comptabilité analytique de SNCF Infra et transmis annuellement à RFF avant la réforme ferroviaire. La structure de cette matrice conduit à s'interroger sur la pertinence de cette base de données, notamment au regard des risques d'erreurs liés aux processus de renseignement de la base⁶.
39. Enfin, s'agissant de la base de coûts OXAND, cette base correspond à la somme des deux bases décrites précédemment, retraitées pour ne présenter que des coûts d'exploitation et d'entretien relatifs aux voies de service. Une extraction spécifique est opérée pour estimer les coûts des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.

2.2.3. Sur l'actualisation des tarifs pour l'horaire de service 2017

40. Dans le DRR 2017, SNCF Réseau indique que l'augmentation du tarif de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné s'établit à 2,4 %. SNCF Réseau indique que « [j]usqu'à l'[horaire de service] 2015, le coefficient d'actualisation correspondait à l'inflation ferroviaire. Depuis l'[horaire de service] 2016, il correspond au coefficient d'actualisation des péages fret, plus élevé que l'inflation ferroviaire, et ce afin d'améliorer l'équilibre économique de ce service. »
41. L'Autorité relève que le choix du taux d'actualisation de la redevance est ainsi justifié par un objectif de hausse tarifaire sans corrélation établie avec l'évolution des charges de l'exploitant de ces installations de service. Il ne s'agit donc pas d'une simple actualisation du tarif applicable à l'horaire de service 2016 mais plutôt d'une majoration de celui-ci, qui nécessiterait donc de démontrer rigoureusement que le niveau tarifaire proposé satisfait aux dispositions prévues par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, ce que ne fait pas SNCF Réseau.

⁵ La première mise à jour réalisée a porté sur les renégociations de convention entre RFF et la DCF ainsi que des ouvertures de postes. La seconde mise à jour a été menée a priori uniquement sur les voies de service par le cabinet OXAND, ce dernier s'étant assuré que tous les postes d'aiguillage présents dans la base BBZ étaient toujours utilisés.

⁶ A titre d'exemple, certains codes de segment comprennent aussi bien des voies principales que des voies de service. Dans ce cas-là, une ventilation de ces coûts est effectuée à partir de l'exploitation des comptes analytiques associée sur ce type de voies et de la sélection des segments. Des écarts non expliqués ont également été relevés, lors de l'instruction, entre les données contenues dans le tableau de synthèse et les données détaillées contenues dans le tableau relatif au détail des coûts d'entretien.

2.2.5. Sur la collecte des recettes pour l'horaire de service 2017

42. SNCF Réseau souligne que les recettes collectées au titre de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné (1,6 M€ de recettes prévues pour l'horaire de service 2017) ne permettent pas de couvrir les coûts estimés par SNCF Réseau relatifs à cet usage courant (4,3 M€ de coûts estimés pour l'horaire de service 2017).
43. Lors de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué avoir constaté que les unités d'œuvre de 2015 devaient être corrigées afin d'y intégrer les unités d'œuvre non déclarées mais estimées au regard des plans de transport des opérateurs de transport combiné. SNCF Réseau fait donc face à un problème de collecte de recettes pour les redevances pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.
44. Sur la base des éléments fournis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a évalué la perte de recettes liée à la sous-déclaration des unités d'œuvre par les entreprises ferroviaires à 17,5 % des recettes 2015. Elle recommande donc à SNCF Réseau de mettre en place un système de contrôle afin de s'assurer que les redevances dues sont effectivement recouvrées.

2.2.6. Sur la conformité des redevances

45. Dans son avis n° 2015-014 du 5 mai 2015 sur le projet de redevances relatives aux prestations régulières fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2016, l'Autorité avait relevé « *l'incomplétude des données support transmises [par SNCF Réseau]* » et souligné « *la nécessité d'obtenir des données comptables plus précises et auditable, c'est-à-dire justifiées et vérifiables, sur le strict périmètre des voies de service (...)* ». Concernant les chantiers de transport combiné, l'Autorité avait établi que « *les mêmes incertitudes que celles évoquées [pour les voies de service] existent sur le niveau des coûts relatifs aux voies d'accès aux chantiers de transport combiné exposé par SNCF Réseau et le lien avec le tarif appliqué* ». Prenant acte, pour ce premier exercice d'avis conforme, de ce que les coûts prévisionnels estimés par SNCF Réseau apparaissaient supérieurs aux recettes prévues, elle avait cependant émis un avis favorable.
46. Or, après un premier examen du projet de tarification des chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2017, l'Autorité avait à nouveau constaté qu'en l'absence de comptabilité séparée permettant de connaître les charges supportées par le prestataire au titre des installations de service, les tarifs proposés par SNCF Réseau reposaient sur de nombreuses hypothèses difficiles à justifier et qui ne pouvaient en tout état de cause être durablement retenues. L'engagement pris par SNCF Réseau, par courrier en date du 2 mai 2016, de mettre en œuvre un plan d'actions permettant la mise en place progressive des séparations comptables, avait cependant conduit l'Autorité à accorder un délai supplémentaire à SNCF Réseau avant de se prononcer sur cette tarification dans l'attente d'une présentation détaillée du calendrier de mise en œuvre de ce plan d'actions et de la démarche envisagée.
47. Au cours de l'audition du 5 décembre 2016 par le collège de l'Autorité, SNCF Réseau a présenté la méthodologie de mise en œuvre de cette séparation comptable et indiqué que ses travaux sur ce sujet ne seraient finalisés qu'à compter de l'année 2020. Si ce calendrier était tenu, l'Autorité serait donc en mesure de juger du lien aux coûts des tarifs établis à partir de l'horaire de service 2022.
48. 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 2017 au regard des principes prévus notamment par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. En l'absence d'engagement de SNCF Réseau à se mettre en conformité dans des délais raisonnables, malgré des demandes répétées en ce sens, les justifications fournies ne sauraient être considérées de qualité suffisante pour permettre à l'Autorité de donner un avis favorable. La circonstance que le taux de couverture apparent des coûts avancés par SNCF Réseau par les recettes serait très faible ne remet pas en cause cette conclusion, dès lors que l'instruction révèle toute la fragilité et les limites des résultats mis en avant par SNCF Réseau.

49. Dans ces conditions, l'Autorité est fondée à donner un avis défavorable aux redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les chantiers de transport combiné pour l'horaire de service 2017 qui lui ont été soumises pour avis. Toutefois, conformément à sa mission de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, et compte tenu de la nécessité qui s'attache à ce que les entreprises ferroviaires puissent disposer d'une tarification au titre de l'horaire de service 2017 en cours, l'Autorité admet, dans les circonstances de l'espèce, que les redevances 2017 puissent être établies au niveau de celles validées au titre de l'horaire de service 2016, qui est la dernière référence validée connue des utilisateurs.
50. L'Autorité tient à rappeler, en outre, que la séparation comptable, même si elle est nécessaire pour permettre au gestionnaire de mieux connaître ses coûts, n'est pas en soi suffisante. Le principe d'une tarification fondée sur les coûts ne saurait en effet être interprété comme la reconnaissance d'un modèle exonérant SNCF Réseau de tout effort de maîtrise voire de réduction de ses charges, dans un objectif de plus grande efficacité.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives à l'usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles à hauteur du niveau des derniers tarifs validés par l'Autorité au titre de l'horaire de service 2016.

L'Autorité émet un avis défavorable sur les redevances relatives aux frais de programmation et de reprogrammation.

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives à l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné à hauteur du niveau des derniers tarifs validés par l'Autorité au titre de l'horaire de service 2016.

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 8 mars 2017.

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

Le Président

Bernard Roman