

**Avls n° 2017-128 du 4 décembre 2017**  
**portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2018**

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

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

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

Vu l'avis n° 2017-026 du 8 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2017-027 du 8 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2018 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2.2 du 9 septembre 2017 » ;

Vu le courrier en date du 27 septembre 2017 de consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 4 décembre 2017 ;

**ÉMET L'AVIS SUIVANT**

## 1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 21 décembre 2016, le « *Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2 du 9 décembre 2016* » (ci-après « DRR 2018 »). 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 fournies sur les voies de service destinées à un usage courant et certaines installations de service utilisant des voies de service – à savoir les gares de triage à gravité et les terminaux de marchandises.
2. Dans son avis n° 2017-027 du 8 mars 2017 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur la redevance relative à l'usage des voies de service pour utilisation courante, sur la redevance pour l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité et sur la redevance pour l'usage des voies de service par les trains TEPE (Transports Exceptionnels Particulièrement encombrants) au titre de l'horaire de service 2018.
3. Le 9 septembre 2017, SNCF Réseau a publié le « *Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2018 - Version 2.2 du 9 septembre 2017* », (ci-après « DRR 2018 modifié »). 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 conforme prévu au II de l'article L. 2133-5 du code des transports.
4. Le DRR 2018 modifié définit, à la section 3.6.4 « Voies de service », deux types de voies de service :
  - les voies de travail, c'est-à-dire les voies affectées à la production des entreprises ferroviaires, hors sillon, destinées aux manœuvres, à la formation de trains et à l'accès aux voies de desserte ;
  - les voies de stationnement, destinées à un stationnement de courte durée, entre deux services généralement, également appelées voies de garage dans la directive 2012/34/UE et dans le décret n° 2012-70 modifié.
5. Il 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 d'usage des voies de service pour utilisation courante* ». Cette redevance s'applique pour l'usage des voies de travail, des voies de stationnement et dans les gares de triage à gravité, que les entreprises ferroviaires aient recours ou non à la fonctionnalité de tri à la gravité.
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 courant des voies de service, la « *redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité* ».
8. L'usage des voies de service par les trains TEPE (trains exceptionnels particulièrement encombrants, dits « superjumbo ») fait l'objet d'un tarif spécifique (« *redevance pour l'usage des voies de service des trains TEPE* »).

9. Les redevances afférentes aux services de base offerts sur voies de service sont indiquées dans l'annexe 6.3 du DRR 2018 modifié et reprises ci-après :

Nature de la prestation	Mode de calcul de la redevance	Tarif proposé pour l'horaire de service 2018 (en euros HT)
Usage des voies de service, utilisation courante	Tarif par kilomètre de voie de service et par jour	24
Prestation d'usage des sites de tri à la gravité	Tarif par train accédant au site de tri à la gravité	363,61
Usage des voies de service par les trains TEPE	Tarif par train TEPE et par parcours Origine-Destination	2 216,69

Source : SNCF Réseau

10. 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

### 2.1. Sur la définition des prestations fournies sur les voies de service

11. Dans son avis n° 2017-027 susvisé, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau « *de clarifier la qualification des prestations conformément aux dispositions prévues à l'article 6 du décret du 20 janvier 2012 susvisé* », lequel encadre les prestations complémentaires offertes dans les gares de triage et les gares de formation des trains, y compris les gares de manœuvre et les voies de garage. Cet article ne prévoit aucune prestation connexe pour cette installation de service. L'Autorité a par ailleurs recommandé à SNCF Réseau de distinguer, dans le corps du DRR 2018, les prestations complémentaires et connexes relatives aux installations de service de celles relatives aux voies principales dans le cadre de deux annexes tarifaires distinctes et de sections spécifiques aux voies principales, d'une part, et aux voies de service, d'autre part.
12. S'agissant de prestations particulières, l'Autorité a recommandé à SNCF Réseau de préciser la définition de la prestation d'usage spécifique des voies de service en remplaçant, dans le DRR, le terme « *stationnement récurrent* » par l'expression « *stationnement de longue durée* » et de faire explicitement référence au stockage de matériels non utilisés. Enfin, s'agissant de la prestation de « *dégarage suite à aléa* », l'Autorité a considéré que cette prestation relevait de la gestion des circulations et a demandé que cette prestation soit supprimée de la liste des prestations complémentaires pour l'inclure dans les prestations minimales.

13. A la suite de cet avis, SNCF Réseau a revu la prestation « *dégarage suite à aléa* », définie dans le DRR 2018 modifié à la section 5.4.5. « *manœuvre d'installations de sécurité simples suite à aléa de circulation en ligne* », en précisant en particulier que le garage suite à aléa est désormais compris dans le sillon et que le dégarage ne serait facturé à l'entreprise ferroviaire que dans le cas où la responsabilité de l'aléa serait imputable à l'entreprise ferroviaire :

*« Suite à un aléa de circulation (viabilité réseau, évènement extérieur,...) ou un aléa sur la circulation elle-même (avarie matériel, incident frein, chargement déplacé, ...) impliquant un garage impromptu du convoi, SNCF Réseau – au titre de la gestion opérationnelle des circulations - peut être amené à garer un convoi sur une voie de service pour dégager le réseau ferré national et ainsi permettre le rétablissement des circulations.*

*Dans ce cas, par exception au point 5.4.4 ci-dessus, et conformément au point IV de l'article 3 du décret 2003-194 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, le coût lié au garage du train (manœuvre de l'installation simple s'il y a lieu et usage de la voie de service) est compris dans le prix du sillon correspondant.*

*Après garage et résolution de l'aléa, SNCF Réseau assure les opérations de gestion des circulations pour le dégarage du convoi en vue de sa remise en ligne.*

*Si ce dégarage implique la manœuvre d'une installation de sécurité simple du site, l'entreprise utilise ses propres moyens, ceux de tiers autorisés ou peut faire appel aux services de SNCF Réseau pour cette prestation.*

*Dans ce dernier cas, la demande se fait via la PSEF (point 1.8.1) pendant ses heures d'ouverture ; à défaut, et en cas d'urgence seulement, l'EF contacte le Centre Opérationnel de Gestion des Circulations (COGC) (voir annexe 5). Si SNCF Réseau dispose des moyens disponibles, la prestation fait l'objet d'un devis établi par la PSEF (à défaut par le COGC), et ne sera réalisée qu'après accord de l'entreprise ferroviaire sur le devis présenté.*

*La prestation est facturée in fine seulement si la responsabilité de l'aléa est imputée à l'entreprise ferroviaire, la détermination de cette responsabilité pouvant parfois intervenir après l'intervention de dégarage qui nécessite une certaine réactivité. »*

14. L'Autorité considère que les précisions apportées à la définition de cette prestation sont satisfaisantes.
15. En revanche, l'Autorité constate que les prestations complémentaires, connexes et diverses sont toujours présentées dans le DRR 2018 modifié sans distinction des prestations offertes sur voies principales, sur installations de service ou sur voies de service en particulier, et sans lien établi avec les prestations prévues au décret n° 2012-70 susvisé.
16. L'Autorité rappelle le caractère essentiel, du point de vue de la transparence tarifaire, de l'identification claire des prestations offertes sur une installation de service donnée. En outre, de manière générale s'agissant des installations de service, la qualification de ces prestations en prestations complémentaires ou connexes est indispensable pour apprécier les obligations incombant à SNCF Réseau en matière d'accès.

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

17. Dans son avis n° 2017-027 susvisé, l'Autorité a considéré que l'étude présentée par SNCF Réseau, expliquant la fixation du tarif de la redevance d'usage des voies de service pour utilisation courante à 50 euros par kilomètre et par jour, ne constituait pas une justification suffisamment solide du tarif pour l'usage des voies de service pour utilisation courante prévu pour l'horaire de service 2018 dans

le DRR publié le 9 décembre 2016. Cette étude était fondée sur des hypothèses susceptibles de conduire à une surestimation des coûts d'entretien et de gestion de circulation pour les 29 sites étudiés.

18. A la suite de cet avis, SNCF Réseau a proposé, pour l'horaire de service 2018, un tarif révisé de la redevance d'usage des voies de service pour utilisation courante à 24 euros par kilomètre et par jour au lieu de 50 euros par kilomètre et par jour dans le DRR 2018, dans sa version publiée le 9 décembre 2016. Ce tarif s'inscrit toutefois en hausse de 30,6 % par rapport au tarif de l'horaire de service 2017, qui s'établissait à 18,37 euros par kilomètre et par jour.
19. SNCF Réseau a précisé, à l'annexe 6.1.2. du DRR 2018 modifié intitulée « *principes de tarification des installations de service* », que « *le montant de la redevance d'usage des voies de service est fixé au regard des seuls coûts d'entretien (hors coûts de gestion des circulations et de capital). Pour autant, l'ensemble des coûts d'entretien n'est pas couvert* ».
20. L'Autorité constate que SNCF Réseau a réalisé une nouvelle estimation des coûts d'entretien des voies de service afin de déterminer le coût d'entretien moyen de l'ensemble des voies de service, et non d'un échantillon de sites.
21. Devant les difficultés à justifier les montants et allocations des charges indirectes, SNCF Réseau a réalisé un chiffrage sur la base des charges directes uniquement, telles qu'elles ressortent de ses systèmes de gestion (base de données WIFI-2). Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que le coût annuel moyen d'entretien des voies de service est obtenu en rapportant les coûts d'entretien annuels directs, associés à un segment de gestion (ou « géographisables ») et évalués sur la période 2013 à 2015, à la longueur utile des voies de service correspondantes (voies de classe C1 à C4). Seuls les coûts affectés à des voies de service dont la longueur est précisée dans la base de description physique des infrastructures de SNCF Réseau sont retenus, soit les coûts relatifs à un périmètre de 7 877 km de longueur utile de voies. Les travaux d'instruction conduits par les services de l'Autorité ont cependant mis en évidence que les coûts de matière, qui représentent 18 % des coûts d'entretien annuels directs "géographisables" pris en compte, intègrent 5 % de frais indirects de structure.
22. Le montant total de coûts directs et "géographisables", estimés à [200 - 220] millions d'euros, rapporté à la longueur utile totale des voies de service correspondant au périmètre de charges, soit 7 877 km, amène SNCF Réseau à établir un coût annuel d'entretien de 24,12 euros par jour et par kilomètre.
23. Durant l'instruction, SNCF Réseau a cependant indiqué qu'au-delà des charges directes "géographisables" prises en compte pour l'évaluation du coût d'entretien des voies de service, il aurait fallu tenir compte des coûts non "géographisés" relatifs aux coûts de maîtrise d'œuvre d'entretien (ou « MOE Entretien »). En appliquant une clé de répartition au prorata du total des charges affectées aux voies de service sur chaque segment de gestion, SNCF Réseau estime qu'un montant de [30 - 40] millions d'euros sur un total de [450 - 500] millions d'euros de charges de MOE Entretien établies sur 3 ans (période 2013-2015 également) pourrait être affecté aux voies de service.
24. L'Autorité considère 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, les éléments présentés par SNCF Réseau appellent les remarques suivantes.
25. En premier lieu, comme indiqué au paragraphe 23, contrairement aux autres coûts directs « géographisés » présentés par SNCF Réseau, le coût des matières correspond à un coût complet incluant des charges de structure. L'Autorité considère que ces coûts doivent être ajustés, de façon à ne prendre en compte aucun frais de structure. Néanmoins, l'impact de ce retraitement est marginal (moins de 1 % du coût journalier d'entretien des voies d'un montant de 24,12 euros par kilomètre).

26. En deuxième lieu, les dépenses relatives à la MOE Entretien, qui ne sont pas, à date, retenues dans le calcul des tarifs pour l'horaire de service 2018, correspondent à des coûts communs qui ne peuvent par conséquent pas être directement affectés à un segment de gestion. SNCF Réseau les définit en effet comme des « coûts [...] qui ne sont par nature pas affectables à un segment de gestion particulier, compte tenu de la nature globale de la prestation ou de la complexité opérationnelle pour tracer ces coûts ». L'Autorité considère que la prise en compte de ces coûts communs aux voies principales et aux voies de service implique de justifier la quote-part potentiellement attribuable aux voies de service comme le prévoit l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé<sup>1</sup>. SNCF Réseau indique poursuivre la réflexion sur la méthode de répartition de ces charges mais également des éventuelles autres charges en lien avec l'entretien des voies de service mais non attribuées de manière directe en comptabilité, notamment dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la séparation comptable prévue pour être opérationnelle à partir de l'horaire de service 2021 pour les voies de service.
27. En troisième lieu, les coûts directs présentés dans le cadre de cette instruction intègrent d'autres voies, comme les voies de gestion des circulations qui nécessitent un niveau d'entretien plus lourd. Par voie de conséquence, l'Autorité considère que l'approche retenue par SNCF Réseau devra être affinée dans le cadre de ses travaux de séparation comptable et de suivi en comptabilité analytique des charges liées aux seules prestations régulées.
28. L'Autorité considère que ces limites devront être traitées dans le cadre des travaux relatifs à la mise en œuvre de la séparation comptable. Elle rappelle cependant 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 réduction de ses charges, dans un objectif de plus grande efficacité. De ce point de vue, les coûts d'entretien estimés par SNCF Réseau pourront utilement être comparés aux coûts d'entretien d'autres voies identifiées comme pertinentes pour établir ce comparatif (voies de certains ITE par exemple).
29. Dans l'attente, et dans la mesure où le tarif des voies de service pour 2018 est évalué sur la base d'hypothèses de charges d'entretien, perfectibles mais prudentes et en l'absence de prise en compte des coûts de gestion et de circulation, l'Autorité considère que la proposition tarifaire de SNCF Réseau ne présente pas de risque de surestimation de la redevance d'usage des voies de service pour utilisation courante.

### 2.3. Sur les redevances pour l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité et pour l'usage des voies de service par les trains TEPE

30. S'agissant de l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité, le DRR 2018 modifié prévoit le maintien du tarif de l'horaire de service 2017, soit un tarif de 363,61 euros par train accédant au site de tri à la gravité.
31. Dans son avis n° 2017-027 susvisé, l'Autorité a rappelé que « le tarif pour la prestation d'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité résulte d'une redevance mise en place pour l'horaire de service 2013, calculée en divisant les recettes prévisionnelles 2013 par le trafic des trains accédant aux sites de triage à gravité estimé pour 2013, et indexée annuellement depuis en fonction de l'inflation ferroviaire, sauf pour le présent horaire de service 2018 ».
32. L'Autorité a relevé de plus « l'absence de connaissance des coûts de la prestation de tri à la gravité, pour SNCF Réseau, issue d'une comptabilité analytique dont SNCF Réseau ne dispose pas aujourd'hui ou de toute justification suffisante et satisfaisante des coûts liés à cette prestation ».

<sup>1</sup> Le I de cet article dispose que « Lorsque, sur l'installation ou la catégorie d'installations, des prestations non régulées sont délivrées, cette comptabilité distingue la quote-part des charges communes liées à la réalisation des prestations régulées ».

33. A la suite de cet avis, SNCF Réseau, n'ayant pu améliorer la connaissance de ses coûts, a indiqué, sans cependant préciser les délais, qu'il allait mener une analyse avec un cabinet externe, afin d'établir le coût relatif à l'utilisation de l'installation de tri à la gravité.
34. S'agissant de l'usage des voies de service par les trains TEPE (trains exceptionnels particulièrement encombrants), SNCF Réseau a révisé à la baisse de 0,6 % son tarif pour l'horaire de service 2018 par rapport au tarif proposé dans la saisine initiale pour l'horaire de service 2018 qui avait fait l'objet d'un avis défavorable de l'Autorité dans son avis n° 2017-027 susvisé. Le tarif révisé pour l'horaire de service 2018 correspond au tarif de l'horaire de service 2017 validé par l'Autorité dans son avis n° 2017-026 susvisé, soit 2 216,69 euros par train TEPE et par parcours Origine-Destination.
35. En l'absence, d'une part, d'engagements clairs sur l'amélioration de la connaissance des coûts relatifs à ces prestations et, d'autre part, d'un manque de justification permettant de garantir que les tarifs de ces prestations ne dépassent pas les coûts de ces prestations majorés d'un bénéfice raisonnable comme le prévoient les dispositions du I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité n'est pas en mesure de valider les tarifs des redevances proposés, relatives à l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité et à l'usage des voies de service par les trains TEPE.

#### 2.4. Sur l'exhaustivité des recettes relatives à l'usage des voies de service et les modalités de réservation et de tarification des voies de service

36. Dans son avis n° 2017-027, l'Autorité a 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. L'Autorité a en particulier relevé que « *les modalités actuelles de réservation et de tarification sont ainsi de nature à faciliter de potentiels comportements anticoncurrentiels de la part des entreprises ferroviaires. Par exemple, des entreprises ferroviaires pourraient réserver des blocs de voies dont elles n'ont pas réellement besoin, sans que cette réservation de capacité leur soit facturée, afin d'empêcher l'accès à d'autres entreprises ferroviaires concurrentes* ». L'Autorité a donc demandé que les modalités de réservation et de tarification des voies de service soient revues en ce sens.
37. A la suite de cet avis et à la demande des entreprises ferroviaires, SNCF Réseau indique avoir constitué un groupe de travail « sécurité », afin de réfléchir à l'actualisation du document référentiel IG TR1 A n° 4 décrivant les principes d'utilisation des voies de service, dans l'objectif de simplifier les procédures et d'organiser un découpage plus fin et plus flexible des blocs de voies de service. SNCF Réseau indique qu'à la suite des travaux menés par ce groupe, un projet de modification du document devrait être réalisé au premier semestre 2018, suivi d'une consultation des acteurs au second semestre 2018, pour une application du nouveau référentiel au quatrième trimestre 2019. L'Autorité indique à SNCF Réseau que le sujet des modalités de réservation et facturation des voies de service devra être traité au plus vite.
38. Parallèlement aux travaux de ce groupe de travail, SNCF Réseau indique avoir collecté des données concernant le suivi de l'utilisation des voies de service pour 24 sites équipés du système d'information GOST. SNCF Réseau indique que les résultats seront présentés prochainement aux services de l'Autorité.
39. L'Autorité prend acte des travaux engagés par SNCF Réseau et demande à ce dernier de lui fournir un calendrier précis et engageant sur la conduite desdits travaux et la fourniture des livrables utiles à l'élaboration des modalités de tarification et de facturation.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur la redevance relative aux voies de service pour utilisation courante.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la redevance pour l'usage de la fonctionnalité du tri à la gravité.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la redevance pour l'usage des voies de service par les trains TEPE.

\*

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 4 décembre 2017.*

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

Le Président

Bernard Roman