

Avis n° 2020-021 du 12 mars 2020

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises, sur les voies de service et sur certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2021

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

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

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

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

Vu l'avis n° 2018-081 du 22 novembre 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-087 du 6 décembre 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-088 du 6 décembre 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2019 ;

Vu l'avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu l'avis n° 2019-009 du 21 février 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2019 ;

Vu l'avis n° 2019-011 du 21 février 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service pour l'horaire de service 2019 ;

Vu les avis n° 2019-010 et 2019-012 du 21 février 2019 portant respectivement sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2020 et sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2020 ;

Vu l'avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - Version 1 du 13 décembre 2019 » et ses annexes ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en date du 7 janvier 2020 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée par l'Autorité en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 12 mars 2020,

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 13 décembre 2019, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2021 - Version 1 du 13 décembre 2019 » (ci-après « DRR 2021 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, précise notamment les conditions d'accès, les principes tarifaires et les redevances relatives aux prestations fournies sur les installations de service.
2. A ce titre, les installations de service exploitées par SNCF Réseau figurent à la section 3.6 du DRR 2021 : les voies de service commercialisables (voies de travail et/ou de garage), les installations spécifiques au tri à la gravité et les terminaux de marchandises.
3. Le DRR 2021 définit les voies de service affectées à un usage courant à la section 3.6.4.2 « Voies de service commercialisables ». Ces voies comprennent :
 - les voies de travail, affectées à la production des entreprises ferroviaires hors sillon (tri, manœuvre et formation de trains, stationnement temporaire amont et aval de ces opérations, relais...);
 - les voies de garage, affectées au stationnement temporaire des véhicules ferroviaires entre deux missions (voies seules sans intervention sur le matériel roulant) ; et
 - les voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associés un foncier et/ou un équipement fixe, le tout constituant un espace industriel.
4. Le DRR 2021 présente, en outre, 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.
5. Le DRR 2021 décrit également les terminaux de marchandises à la section 3.6.2, en distinguant :
 - les chantiers de transport combiné, définis comme « des espaces exclusivement utilisés pour le transport rail/route, qui permettent de charger ou décharger les UTI (unité de transport intermodal) par grue mobile ou portique » et composés « d'une ou plusieurs voies de manutention à l'intérieur du site et, selon les sites, de voies d'appui au terminal qui leur sont exclusivement dédiées aux fins de manœuvre et de stationnement » ; et

- les cours de marchandises, qui « permettent le transbordement de marchandises de la voie ferrée à un mode routier et vice versa » et sont composées « d'une ou plusieurs voies de manutention à l'intérieur du site, de voies d'appui au terminal qui leur sont exclusivement dédiées aux fins de manœuvre et de stationnement, d'un accès routier permettant aux camions d'accéder au site et, le cas échéant de halles, quais ou bâtiments », étant précisé que certaines sont immédiatement accessibles et d'autres accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle.
6. Le service de base fourni sur les installations de service est spécifié à la section 5.3.1 « Gares de triage à la gravité, voies de service, cours de marchandises et chantiers de transport combiné » du DRR 2021.
 7. Les redevances afférentes aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les installations de service sont présentées à la section 6.2.2 « Redevances pour les services de base fournis sur les installations de service » et 6.2.3 « Redevances pour les prestations complémentaires » du DRR 2021.
 8. S'agissant des voies de service commercialisables, le service de base, qualifié d'utilisation courante des voies de service, donne lieu à la facturation d'une « redevance pour l'usage des voies de service », à la fois pour l'usage des voies de travail et des voies de stationnement.
 9. Pour ces voies, en cas d'utilisation de la butte de triage à la gravité, une entreprise ferroviaire paiera, en plus de la « redevance pour l'usage des voies de service », la « redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité ».
 10. Pour les voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associés un foncier et/ou un équipement fixe, une « redevance pour la mise à disposition d'espaces industriels » pourra également être perçue.
 11. 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 des 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 ».
 12. S'agissant des cours de marchandises, une « redevance pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles » est prévue au titre du service de base. Lorsqu'à la suite d'un diagnostic concernant l'état de la cour, il est établi que celle-ci ne peut être mise à disposition de l'entreprise ferroviaire qu'après réalisation de travaux, le montant des travaux est pris en charge par l'entreprise ferroviaire.
 13. Pour la réservation des cours, les entreprises ferroviaires peuvent opter entre l'offre dite « ferme » et celle dite « open », selon des modalités inchangées par rapport au précédent horaire de service et solliciter des programmations et reprogrammations de réservations qui sont soumises à une redevance spécifique à chaque demande.
 14. En outre, SNCF Réseau propose une prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains TEPE¹ sur les sites de voies de service pour laquelle une redevance peut être facturée.
 15. Les tarifs des redevances des prestations régulées offertes par SNCF Réseau sont indiqués dans les annexes de barème 6.3.1 et 6.5 du DRR 2021² et sont récapitulés dans les tableaux ci-après :

¹ Trains de transport exceptionnel particulièrement encombrant, excédants par exemple les contraintes de longueur de convoi ou de contour transversal.

² SNCF Réseau fournit également une annexe 6.1.2 « Principes de la tarification des installations de service ».

Tableau 1 : Redevances pour l'usage des voies de travail et des voies de stationnement, qualifié d'utilisation courante des voies de service, et pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité

Nature de la prestation	Qualification	Modalités de facturation	Prix unitaire en euros HT
Usage des voies de service pour activité voyageurs	Service de base	<i>Composante A</i> Tarif par train accédant par site, dans la limite d'un plafond annuel	4,00
		<i>Composante B</i> Tarif par kilomètre de voie de service et par jour	30,00
Usage des voies de service pour activité fret	Service de base	<i>Composante A</i> Tarif par train accédant par site, dans la limite d'un plafond annuel	2,00
		<i>Composante B</i> Tarif par kilomètre de voie de service et par jour	26,00
Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité	Service de base	Par train accédant	368,70

Tableau 2 : Redevances pour l'usage des terminaux de marchandises

Nature de la prestation	Qualification	Modalités de facturation	Prix unitaire en euros HT
Usage courant des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné	Service de base	Par train accédant	136,34
Usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles	Service de base	Par train accédant	75,54
Programmation de réservations ³	Service de base	Par demande	34,98
Reprogrammation ⁴	Service de base	Par demande	34,98
Usage courant des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle	Service de base	Devis établi sur demande correspondant au montant des travaux de remise en état + Redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles	

³ Prestation de programmation des réservations des cours de marchandises pour les offres dites « open ».

⁴ Prestation de reprogrammation des réservations des cours de marchandises.

Tableau 3 : Redevances relatives aux autres prestations régulées

Nature de la prestation	Qualification	Modalités de facturation	Prix unitaire en euros HT
Mise à disposition d'espaces industriels	Service de base	Devis établi sur demande selon les principes décrits à la section 3.6 de l'annexe 6.1.2 du DRR 2021 +	Redevance d'usage courant des voies de service
Assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites des voies de service	Prestation complémentaire	Devis établi pour chaque demande, sur la base des charges liées à tout aménagement ou travail particulier occasionné	

16. Conformément au II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité rend « *un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations* ». En application du IV de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité dispose d'un délai de trois mois à compter de la publication des tarifs des différentes redevances afférentes à ces installations de service pour émettre son avis.
17. S'agissant des principes tarifaires applicables, l'Autorité rappelle que conformément au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié susvisé, elle vérifie notamment que « *la fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». En outre, selon les dispositions de ce même article, « *le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources* ».

2. ANALYSE

2.1. Une refonte de la tarification de la redevance d'usage courant des voies de service

18. Pour l'horaire de service (ci-après « HDS ») 2020, l'Autorité a validé un tarif pour la redevance d'usage courant des voies de service de 37 euros par kilomètre et par jour pour 22 sites présents à l'offre, et un tarif de 24 euros par kilomètre et par jour pour les autres sites.
19. Afin de justifier le niveau du tarif, SNCF Réseau avait estimé le coût de l'usage courant sur ces installations de service à partir des coûts d'entretien issus de la comptabilité analytique, rapportés au nombre total de kilomètres de voies de service (7877) et au nombre de jours théoriques d'ouverture d'un site (365), soit 24 euros par kilomètre et par jour.
20. Aux coûts d'entretien pouvaient s'ajouter pour certains sites, selon les éléments de justification apportés, une fraction du coût des agents en charge de la gestion des circulations, rapporté au même nombre de kilomètres de voies et de jours, soit 13 euros par kilomètre et par jour. Cette méthode de tarification ne prenait en compte qu'une partie des charges d'exploitation ; elle ne retenait en outre aucune charge de capital.

21. Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau a fait évoluer sa méthode de tarification pour la redevance d'usage courant des voies de service, installations de service structurantes pour lesquelles il indique souhaiter progressivement atteindre la couverture de ses coûts. SNCF Réseau a ainsi modifié la structure de la redevance d'usage courant des voies de service, d'une part, en dissociant deux composantes tarifaires (tarif « binôme ») et, d'autre part, en différenciant chacune de ces deux composantes selon deux catégories de service de transport, à savoir les activités de fret et les activités de voyageurs.
22. Afin de justifier le niveau de ces redevances, SNCF Réseau a établi un revenu autorisé sur la base des données financières disponibles les plus récentes.

2.1.1. Sur l'introduction d'une redevance d'usage binôme et différenciée

23. Les tarifs des redevances d'usage des voies de travail et des voies de stationnement, qualifié d'utilisation courante des voies de service, tels que soumis pour avis par SNCF Réseau à l'Autorité, sont détaillés dans le Tableau 1, page 3.

a. Sur le principe de la redevance d'usage binôme

24. Dans son avis n° 2019-012 susvisé, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau, en vue de l'horaire de service 2021, de mener des travaux de refonte de la tarification des voies de service afin que celle-ci soit plus en ligne avec les usages des voies de service et que les inducteurs de tarification soient cohérents avec les inducteurs de coûts pertinents.
25. Pour l'usage courant des voies de service au titre de l'HDS 2021, l'Autorité a été saisie d'une redevance d'usage binôme, comprenant une composante « A », facturée « au train accédant », ayant vocation à couvrir les coûts fixes de ces installations (essentiellement les coûts de gestion des circulations) et une composante « B », facturée « au kilomètre-jour », ayant vocation à couvrir les coûts variables (entretien et charges de capital).
26. L'Autorité considère que la structure binôme proposée permet de corrélérer de manière plus pertinente les unités d'œuvre aux inducteurs des coûts en jeu lors de l'usage courant des voies de service. En effet, les coûts de gestion des circulations représentent des charges fixes qu'il convient de répartir au plus proche de l'unité traitée par les postes, à savoir le train aiguillé, alors que les charges d'entretien et de régénération des voies évoluent selon l'usure et donc l'intensité de l'usage des voies.

b. Sur l'introduction d'une différenciation tarifaire entre les activités de transport de voyageurs et de transport de fret

27. Pour les deux composantes de la redevance d'usage courant des voies de service, SNCF Réseau a introduit un principe de différenciation tarifaire entre les services de fret et ceux de voyageurs.
28. SNCF Réseau justifie cette différenciation en s'appuyant sur les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 prévoyant, comme indiqué au point 17, que « *le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources* ».
29. Bien que le niveau du tarif le plus élevé proposé, tant pour la composante A (4 euros par train accédant) que pour la composante B (30 euros par kilomètre et par jour), applicable aux activités voyageurs, demeure très inférieur au revenu autorisé estimé par SNCF Réseau pour chacune de

ces composantes (cf. point 34), SNCF Réseau considère que la hausse tarifaire induite par l'application aux activités de fret des tarifs proposés pour l'activité voyageurs est susceptible d'engendrer un report modal du mode ferroviaire vers d'autres modes d'une partie des circulations des activités fret. En effet, selon SNCF Réseau, la pression de la concurrence intermodale est plus importante pour le fret que pour le transport de voyageurs et « *les résultats des entreprises de fret et la sensibilité au prix des services de fret témoignent en particulier de cette pression de la concurrence intermodale sur le fret* ». En conséquence, SNCF Réseau considère qu'une différenciation prévoyant un tarif inférieur pour les activités de fret est nécessaire afin de pouvoir maintenir le niveau d'utilisation des voies de service par les services de fret ferroviaire tout en améliorant la couverture des coûts supportés par le gestionnaire d'installation de service ainsi que la qualité du service rendu sur les voies de service.

30. S'agissant de la composante A, laquelle vise à couvrir les coûts fixes essentiellement composés des coûts de gestion des circulations, cela se traduit par une proposition de tarifs différenciés par train accédant, limitant la part des coûts fixes supportés par les entreprises ferroviaires de fret de manière à réduire les effets d'une hausse des redevances sur l'activité de transport ferroviaire de marchandises. Selon SNCF Réseau, cette différenciation tarifaire entre les activités fret et les activités voyageurs va dans le sens d'une optimisation des ressources utilisées pour chacune des installations mises à disposition.
31. S'agissant de la composante B, laquelle vise à couvrir les frais d'entretien et de maintenance, SNCF Réseau justifie l'application d'un tarif différencié entre les activités fret et les activités voyageurs par une différence objective de coûts moyens d'entretien des voies selon qu'elles sont utilisées (ou non) par les trains de voyageurs. En effet, le référentiel de maintenance MT264 définissant l'organisation de la maintenance sur les voies de service, différencie notamment les voies classées C1 et C2, les voies classées C1 faisant l'objet d'une surveillance spécifique de leur géométrie, par le passage d'engins spécialisés et impliquant une remise à niveau des installations bornée dans le temps qui n'existe pas pour les voies classées C2. SNCF Réseau a corroboré son analyse par une étude du coût moyen d'entretien des voies d'un échantillon de sites dont l'usage commercial est, soit exclusivement dédié aux services fret, soit exclusivement ou très majoritairement dédié aux services voyageurs⁵, étude concluant qu'en moyenne, le coût d'entretien estimé par kilomètre de voie utile est plus élevé sur les sites à usage voyageurs.
32. En premier lieu, l'Autorité souligne que la proposition d'un tarif très inférieur au revenu autorisé estimé par SNCF Réseau pour l'activité fret ne méconnaît pas les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 qui dispose que « *la fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». En second lieu, l'Autorité considère que les arguments exposés pour justifier l'application d'un tarif différencié entre les activités fret et les activités voyageurs tant de la composante A que de la composante B sont acceptables, pour l'horaire de service 2021, au regard de la faculté de modulation du tarif des redevances par type de service de transport prévue par les dispositions du décret n° 2012-70 rappelées aux points 17 et 28 ci-dessus, qui plus est eu égard au niveau des tarifs très inférieur au revenu autorisé.
33. Toutefois, en vue de consolider l'approche de SNCF Réseau sur le sujet de la différenciation tarifaire, pour les prochains horaires de service, l'Autorité considère qu'il est nécessaire de développer la connaissance de l'usage des voies de service par les différents services de transport fret et voyageurs, et en particulier l'usage de ces voies à des fins de garage. Les travaux de recensement des voies de service selon les usages revendiqués ou potentiels des entreprises ferroviaires menés dans le cadre du groupe COOPERE-Voies de service pourront constituer une base utile en ce sens. L'Autorité entend également engager prochainement des travaux d'étude

⁵ Etude des coûts géographisés de 15 des 61 sites majeurs dont l'usage commercial est exclusivement dédié aux services fret et de 4 sites dont l'usage commercial est exclusivement ou très majoritairement dédié aux services voyageurs.

sur le sujet. En outre, et comme le reconnaît SNCF Réseau, l'étude des coûts d'entretien des voies de service selon l'usage commercial des voies réalisée par SNCF Réseau devra être approfondie, dès le prochain horaire de service, notamment en tenant compte d'un échantillon plus étendu de sites exclusivement dédiés aux voyageurs.

2.1.2. Sur la base de charges présentée au titre du « revenu autorisé »

34. Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau présente un revenu autorisé « unitaire » de [20 - 30] euros par train accédant pour la composante A, et de [200 - 250] euros par kilomètre et par jour pour la composante B.
35. Afin de s'assurer de la conformité de ce projet tarifaire aux dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précitées, l'Autorité a procédé à une analyse de la base de charges constituant le revenu autorisé établi par SNCF Réseau.

a. Sur les charges d'exploitation

- Sur les coûts d'entretien

36. Pour les trois derniers horaires de service (2018, 2019 et 2020), les dépenses d'entretien retenues dans le cadre de la tarification de la redevance d'usage courant des voies de service validée par l'Autorité étaient issues du retraitement en comptabilité analytique des relevés de pointage transmis par les établissements locaux – sur la base d'un cycle de trois ans (2013-2015) pour les horaires de service 2018 et 2019, de deux ans (2016 et 2017) pour l'horaire de service 2020.
37. Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau a actualisé ces données d'entretien à partir des éléments recensés au cours du cycle 2016-2018, soit une moyenne de [150 - 200] millions d'euros.
38. SNCF Réseau entend pérenniser cette méthode d'estimation pour les prochains horaires de service en actualisant chaque année ce cycle triennuel à partir des données d'entretien les plus récentes.
39. Les dépenses d'entretien estimées étant communes à des voies de services ayant différents usages, SNCF Réseau n'en retient qu'une quote-part au titre de l'usage courant en appliquant une clé d'allocation en fonction de la longueur propre des voies concernées, estimée par SNCF Réseau à 47%.
40. L'Autorité relève que cette clé a été élaborée en tenant compte des résultats des travaux de rationalisation des voies de service menés dans le cadre du groupe COOPERE-Voies de service, qui ont permis d'identifier les voies de service commercialisables et les voies revendiquées pour d'autres usages (chantiers de travaux, besoin de gestion des circulations) ainsi que les voies ne faisant l'objet d'aucun usage actuel et potentiel.
41. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité considère les coûts d'entretien attribuables aux voies de service pour leur usage courant comme mieux justifiés au regard des précédents horaires de service.

- Sur les coûts de gestion des circulations

42. Comme indiqué à la section 2.2.1.a, l'Autorité considère que la nouvelle structure tarifaire proposée par SNCF Réseau pour la redevance d'usage courant des voies de service, laquelle

distingue une composante facturée au train accédant, ayant vocation à couvrir les coûts fixes de gestion des circulations, d'une composante facturée par kilomètre et par jour, ayant vocation à couvrir les charges variables, permet de mieux tenir compte de la structure de coût, et de mettre en cohérence les inducteurs de tarification avec les inducteurs de coûts pertinents.

43. Toutefois, s'agissant de l'estimation du périmètre des coûts de gestion des circulations attribuables aux voies de service, l'Autorité constate que SNCF Réseau a reconduit la méthodologie employée pour les précédents horaires de service. Cette méthodologie, fondée sur la détermination des coûts des postes d'aiguillage dédiés aux installations de service puis l'allocation de ces charges communes aux installations de service à l'aide d'une clé de répartition qui est fonction du nombre de voies de ces installations, a fait l'objet de de plusieurs réserves de la part de l'Autorité dans ses précédents avis.
44. En conséquence, l'Autorité recommande de développer une analyse plus approfondie des coûts de gestion des circulations dans le cadre plus large des travaux de tarification afférents au réseau ferroviaire national dans son ensemble, en lien avec la recommandation faite à SNCF Réseau de « conduire dans les meilleurs délais les travaux relatifs à l'appréciation des coûts fixes du réseau », et exprimée par l'Autorité dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023.

- **Sur les autres coûts d'exploitation**

45. Les autres coûts d'exploitation présentés par SNCF Réseau au titre du revenu autorisé comprennent les coûts internes de gestion et de pilotage, correspondant au coût des agents affectés à la gestion et au pilotage des installations de service ne comptabilisant pas leur temps dans les systèmes de gestion. La méthode d'allocation de ces charges communes à l'ensemble des installations de service et leur principe de répartition entre les différentes installations de service avaient fait l'objet pour les précédents horaires de service (2018, 2019 et 2020) d'une validation de la part de l'Autorité dans le cadre de la tarification des redevances d'usage des terminaux de marchandises⁶ et de la fonctionnalité de tri à la gravité⁷.
46. En ce sens, l'Autorité relève que la clé de répartition de ces coûts permet de garantir une absence de double comptabilisation entre les différentes installations de service.
47. En outre, SNCF Réseau a choisi de ne retenir aucune charge au titre de la fiscalité pour l'ensemble des installations de service, faute d'une piste d'audit suffisamment justifiée.

b. Sur les charges de capital

- **Sur les dotations aux amortissements**

48. Pour l'HDS 2021, SNCF Réseau a été en mesure de transmettre à l'Autorité la base des actifs « historique » constituant les voies de service à la date du 31 décembre 2018 - c'est-à-dire notamment des voies courantes, des appareils de voies, des installations foncières sur sol propre et des équipements de triage essentiellement – ainsi que les investissements prévisionnels donnant lieu à des mises en service postérieurement à 2018.
49. Le détail des mises en service « historiques » permet d'estimer les dotations aux amortissements au titre des actifs « historiques » pour l'exercice 2021. L'Autorité relève toutefois que cette base

⁶ Avis n° 2018-081 du 22 novembre 2018 et n° 2019-009 et 2019-010 du 21 février 2019.

⁷ Avis n° 2018-088 du 6 décembre 2018 et n° 2019-012 du 21 février 2019.

d'actifs intègre des éléments qui ne relèvent pas de l'usage courant des voies de service. Par voie de conséquence, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'engager un travail de fiabilisation de sa base d'actifs « historiques » à compter du prochain HDS.

50. S'agissant des investissements prévisionnels, SNCF Réseau indique avoir mis en œuvre un plan d'investissement sur 5 ans sur ses 61 principaux sites de voies de service – soit 2 400 kilomètres de linéaire de voies – pour un montant total de 100 millions d'euros – avec une répartition théorique sur cinq ans à raison d'environ 20 millions d'euros par an. Pour 2019 et 2020, ces montants sont estimés respectivement à 14 et 22 millions d'euros. Selon SNCF Réseau, les principaux critères d'allocation des ressources financières sont notamment le degré d'urgence de rénovation de certaines voies, la prise en compte des spécificités de l'usage des convois de matières dangereuses ou le renforcement des règles de maintenance en vigueur.
51. L'Autorité constate que la mise à disposition d'une base d'actifs – bien que perfectible – et la prise en compte des projections de mise en service vont dans le sens d'une meilleure justification des amortissements retenus au titre du revenu autorisé pour l'HDS 2021. Ces éléments devraient en outre améliorer la connaissance et le suivi des charges de capital pour les prochains horaires de service.

- **Sur le niveau du coût moyen pondéré du capital (« CMPC »)**

52. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué qu'il avait retenu un coût moyen pondéré du capital de [3 - 7] % avant impôt pour déterminer la rémunération du capital des activités régulées.
53. Pour déterminer ce taux, SNCF Réseau s'est inspiré de la méthode d'estimation du CMPC mise en œuvre par l'Autorité et décrite dans l'avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019. Cette méthode, élaborée à partir des travaux d'un consultant extérieur, est en ligne avec la pratique des autres régulateurs. Elle est basée sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) et utilise des paramètres de marché.
54. Les évolutions du statut des entités composant le groupe SNCF au 1^{er} janvier 2020, ainsi que de leur structure financière et fiscale, peuvent constituer une justification suffisante pour l'application d'une telle méthode au calcul du CMPC des installations de service de SNCF Réseau.
55. Le CMPC retenu par SNCF Réseau est cohérent avec la fourchette de valeurs qui ressort des calculs mis à jour pour cette saisine par l'Autorité.
56. Le CMPC applicable aux activités régulées avant impôt retenu par SNCF Réseau est donc acceptable.

2.1.3. Sur les unités d'œuvre

57. Comme exposé à la section 2.1.1.a, l'Autorité considère que la tarification binôme proposée dans le cadre du DRR 2021 permet de rapprocher de manière satisfaisante les unités de facturation des inducteurs de coûts.
58. Cependant, elle estime indispensable que SNCF Réseau dispose d'une capacité à mesurer précisément et tracer les unités d'œuvre prises en compte pour l'élaboration des tarifs afin de garantir que les tarifs proposés pour l'usage courant des voies de service ne dépassent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, conformément à la réglementation.

59. S'agissant de la composante B, les unités d'œuvre prévisionnelles, soit le nombre prévisionnel de kilomètres par jour facturé aux entreprises spécialisées dans le transport des voyageurs d'une part, et dans le transport de fret d'autre part, ont été estimées sur la base des données relatives aux 12 derniers mois disponibles (soit du 01/11/2018 au 31/10/2019).
60. L'Autorité relève que l'estimation de ces unités d'œuvre repose dans une large mesure sur les déclaratifs des entreprises ferroviaires pris en compte pour la facturation de l'usage courant des voies de service.
61. S'agissant de la composante A, SNCF Réseau a indiqué qu'en l'absence de dispositif de suivi des trains accédant aux sites de voies de service, les unités d'œuvre prévisionnelles ont été établies sur la base des données relatives aux jours d'utilisation pour les 12 derniers mois disponibles (soit du 01/11/2018 au 31/10/2019), en considérant qu'un jour d'utilisation correspondait à un train accédant.
62. En premier lieu, l'Autorité relève l'incertitude générée par cette nouvelle unité d'œuvre pour les entreprises ferroviaires, SNCF Réseau n'ayant pas été en mesure d'estimer l'effet de la tarification proposée sur les factures des entreprises ferroviaires pour l'horaire de service 2021.
63. En deuxième lieu, l'Autorité souligne que, si le tarif proposé visait à couvrir la totalité du revenu autorisé, l'hypothèse méthodologique sur laquelle SNCF Réseau se fonde pour établir son tarif unitaire serait problématique. En effet, si pour une voie donnée réservée une journée, plusieurs trains peuvent successivement utiliser la voie, cette hypothèse impliquerait un risque de sur-tarification.
64. Cependant, l'Autorité relève que SNCF Réseau propose un tarif par train accédant plus de 6 fois inférieur à ce revenu autorisé par jour pour l'activité voyageurs. Il faudrait donc qu'en moyenne, les voies de service soient empruntées plus de 6 fois par jour pour qu'un risque de sur-tarification soit avéré.
65. En outre, l'Autorité relève que SNCF Réseau a proposé, pour l'horaire de service 2021, un plafonnement de la facturation relative à la composante A. SNCF Réseau indique ainsi à la section 6.2.2.1 du DRR 2021 qu'« à titre transitoire, pour l'HDS 2021, le nombre de trains accédant à un site donné facturé annuellement au titre de la composante A ne peut excéder le nombre de voies facturées annuellement sur ce même site dans le cadre de la composante B. Dans cette hypothèse, le client pourra bénéficier d'une facture de régularisation à la baisse à l'issue de l'HDS. » Au cours de l'instruction, il est apparu que la formulation de ce dispositif transitoire ne permettait pas une application cohérente de nature à écarter le risque de sous-estimation des unités d'œuvre prévisionnelles. SNCF Réseau s'est donc engagé à clarifier le dispositif transitoire prévu dans le DRR en remplaçant « le nombre de voies » par « le nombre de jours ». L'Autorité considère que le dispositif de plafonnement ainsi modifié permet une meilleure prévisibilité de la facturation pour les acteurs. Il permet en outre, compte tenu de l'hypothèse retenue pour l'estimation des unités d'œuvre prévisionnelles fondée sur le nombre de jours réservés, d'assurer que le tarif facturé ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
66. Enfin, l'Autorité souligne que la mise en place progressive de la contractualisation de l'usage de ses installations de service devrait permettre à SNCF Réseau de collecter des données de fréquentation de ses installations de service en nombre de trains accédant pour les prochains horaires de service. Par ailleurs, l'Autorité prend note des expérimentations initiées par SNCF Réseau sur certains sites afin de tester des dispositifs techniques innovants permettant notamment de dénombrer les trains. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ces travaux et à mettre en place les dispositifs pertinents, de façon à disposer d'une mesure plus fiable des unités d'œuvre pour les prochains horaires de service.

67. En conclusion, compte tenu d'une part, des améliorations relevées dans la méthode d'évaluation et de justification des charges retenues au titre du revenu autorisé des voies de service - charges désormais estimées sur la base d'une méthode cohérente, traçable d'un point de vue comptable et répliquable d'un point de vue tarifaire -, et, d'autre part, de l'écart important entre les revenus autorisés et les niveaux des tarifs proposés au titre des composantes A et B, l'Autorité considère que les éléments de justification apportés permettent de valider la conformité des tarifs des redevances au regard des dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.
68. L'Autorité relève également que ces éléments sont de nature à améliorer la compréhension de l'environnement « industriel » de ces installations - s'agissant, par exemple, des types d'actifs selon les installations, de la durée de vie de ces actifs ou des investissements stratégiques prévus sur ces installations.
69. L'Autorité demande toutefois à SNCF Réseau d'une part de poursuivre l'approfondissement de la connaissance de ses coûts, en fiabilisant notamment les actifs historiques retenus au titre de la base d'actifs régulée et, d'autre part, de mettre en œuvre les moyens indispensables à la fiabilisation de ses unités d'œuvre.

2.2. Le tarif de l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité s'inscrit dans la continuité du tarif de l'horaire de service 2020

70. S'agissant de l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité sur les cinq sites de tri à la gravité en activité sur le réseau ferré national (Sibelin, Le Bourget, Woippy, Miramas et Dunkerque), l'Autorité avait validé au titre de l'horaire de service 2020 un tarif à hauteur de 363,61 euros par train⁸, correspondant au tarif « historique » présenté par SNCF Réseau depuis l'horaire de service 2017. Ce tarif correspondait au tarif validé par l'Autorité au titre des horaires de service 2018 et 2019⁹. En l'absence d'éléments de justification probants à l'appui d'une évolution du tarif, l'Autorité avait en effet demandé la reconduction du dernier tarif validé. De la même manière, pour l'HDS 2021, SNCF Réseau a repris le tarif validé par l'Autorité au titre de l'HDS 2020, en le faisant varier selon l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de 2021 (+1,4%), portant ainsi le tarif à 368,70 euros par train accédant.
71. SNCF Réseau a présenté à l'Autorité une base de charges afin de justifier que les tarifs indexés ne dépassent pas le revenu autorisé correspondant au coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. SNCF Réseau a ainsi estimé un revenu autorisé « unitaire » de [350 - 400] euros par train accédant pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

2.2.1. Sur les coûts d'entretien

72. L'estimation des coûts d'entretien relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité combine, comme pour les précédents horaires de service, des données issues de la comptabilité analytique pour l'estimation des charges aux bornes des 5 sites de tri et des données opérationnelles pour le « détournement » des charges propres à l'utilisation de la « bosse » de tri. Ces coûts reposent sur les données relatives au dernier cycle de trois ans disponible (2016-2018).
73. SNCF Réseau évalue ainsi le coût de l'entretien propre à la fonctionnalité de tri à la gravité à [2 - 5] millions d'euros.

⁸ Avis n° 2019-012 du 21 février 2019.

⁹ Respectivement avis n° 2018-087 du 6 décembre 2018 et n° 2018-088 du 6 décembre 2018.

74. Ainsi qu'elle avait pu le constater dans le cadre de ses précédents avis¹⁰, l'Autorité considère que les coûts d'entretien relatifs à l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité sont estimés de manière satisfaisante par SNCF Réseau.

2.2.2. Sur les coûts de gestion des circulations

75. Les coûts de gestion des circulations retenus par SNCF Réseau pour la tarification de la fonctionnalité de tri à la gravité intègrent, selon une méthodologie inchangée par rapport à l'horaire de service 2020, les coûts des postes d'aiguillage dédiés (dits postes de débranchement), gérés par le personnel de SNCF Réseau, et la gestion des opérations de freinage et d'enrayage, sous-traitées à Fret SNCF.
76. S'agissant des coûts des postes de débranchement, l'estimation des coûts de gestion des circulations a été réalisée à partir des données réalisées 2018, projetées pour l'année 2021, en ne prenant en compte que les charges directes de personnel des postes de débranchement des cinq sites de tri à la gravité.
77. S'agissant des opérations de freinage et d'enrayage, le coût correspond au nombre d'heures de tenue de poste des agents de Fret SNCF assurant la sous-traitance de ces opérations, valorisées à leur coût moyen agent. SNCF Réseau a fourni le détail de ces équivalents temps plein (ETP) et du coût moyen agent facturés par Fret SNCF à SNCF Réseau.
78. Sur la base de ces éléments, l'Autorité considère comme acceptables les coûts retenus à ce titre dans le revenu autorisé pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

2.2.3. Sur les autres coûts d'exploitation

79. Les autres coûts d'exploitation présentés par SNCF Réseau au titre du revenu autorisé relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité comprennent les coûts internes de gestion et de pilotage, correspondant au coût des agents affectés à la gestion et au pilotage des installations de service ne pointant pas leur temps dans les systèmes de gestion. La méthode d'allocation de ces charges étant commune à l'ensemble des installations de service, les remarques sont identiques à celles du point 46.

2.2.4. Sur les charges de capital

80. SNCF Réseau a poursuivi le travail de classification des investissements mis en service entrepris pour l'horaire de service 2018. Pour ce faire, à partir de retours « terrain », il a isolé dans la base d'actifs des cinq sites de tri à la gravité présents à l'offre d'une part, les investissements relatifs à l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité mis en service jusqu'au 31 décembre 2018 et, d'autre part, les investissements qui devraient être mis en service en 2019 et 2020.
81. L'Autorité constate que SNCF Réseau a suivi ses recommandations formulées dans le cadre de ses précédents avis et considère que la mise en place par SNCF Réseau d'un suivi des actifs selon leurs dates de mise en service pour l'horaire de service 2021 permet une meilleure justification des dotations aux amortissements retenues au titre du périmètre afférent à la fonctionnalité de tri à la gravité.

¹⁰ Avis n° 2018-088 du 6 décembre 2018 et n° 2019-012 du 21 février 2019.

82. S'agissant de la rémunération du capital, compte tenu d'un profil de risque jugé similaire entre les différentes installations de service de SNCF Réseau, l'Autorité estime comme recevable la prise en compte du taux de [3 - 7] % pour l'ensemble de ces installations. Par ailleurs, l'Autorité réitère les remarques formulées sur le niveau de CMPC de [3 - 7] % retenu dans le cadre du calcul du revenu autorisé relatif à l'usage courant des voies de service (cf. 2.1.2 b).
83. En conclusion, l'Autorité considère que le tarif proposé par SNCF Réseau pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité ne méconnaît pas les dispositions du décret n° 2012-70.

2.3. Les tarifs des redevances relatives aux terminaux de marchandises s'inscrivent dans la continuité du tarif de l'horaire de service 2020

84. Les tarifs proposés par SNCF Réseau au titre de l'horaire de service 2021 pour les redevances relatives aux terminaux de marchandises correspondent aux tarifs validés au titre de 2020, auxquels SNCF Réseau a appliqué le taux d'indexation IPCH, estimé par la Banque de France pour l'année 2021 à +1,4%.
85. Leur niveau détaillé est présenté dans le Tableau 2, page 4.

2.3.1. Des tarifs fondés sur ceux validés par l'Autorité au titre de l'horaire de service 2020

a. Cours de marchandises

86. Pour l'horaire de service 2020, l'Autorité avait validé¹¹ un tarif à hauteur de 74,50 euros par jour pour l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles. Ce montant, qui avait été fixé en rapportant le total des recettes perçues au titre de l'horaire de service 2017 aux unités d'œuvre relevées pour le même horaire de service, correspondait au tarif validé par l'Autorité au titre des horaires de service 2018 et 2019¹². En l'absence d'éléments de justification probants à l'appui d'une évolution du tarif, l'Autorité avait en effet demandé la reconduction du dernier tarif validé. Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau propose un tarif de 75,54 euros par train, correspondant au niveau du tarif validé par l'Autorité au titre de l'HDS 2020 majoré de l'inflation (taux IPCH de 2021 de +1,4%). Cependant, SNCF Réseau propose de modifier l'unité de facturation de cette redevance, en substituant une facturation par « train accédant » à une facturation aux « jours » de présence sur le site.
87. Pour la réservation des cours de marchandises, l'entreprise ferroviaire choisit entre une offre dite « *ferme* », pour laquelle elle s'engage sur des tranches horaires déterminées dès la signature du contrat local d'application, et une offre dite « *open* », permettant à l'entreprise ferroviaire d'effectuer « *une réservation tardive, jusqu'à J-3* ». Dans le cas où l'entreprise ferroviaire souhaite bénéficier de la flexibilité de l'offre « *open* », elle doit s'acquitter d'une redevance de « *programmation des réservations* ». En outre, dans le cas d'une demande de modification d'une tranche horaire déjà réservée, l'entreprise ferroviaire doit s'acquitter d'une redevance de « *reprogrammation des réservations* », dans le cas d'offres « *ferme* » et « *open* ». Pour l'HDS 2021, SNCF Réseau propose un tarif de 34,98 euros par train, correspondant au niveau du tarif validé par l'Autorité au titre de l'HDS 2020 majoré de l'inflation (taux IPCH de 2021 de +1,4%).

¹¹ Avis n° 2019-010 du 21 février 2019.

¹² Respectivement avis n° 2018-081 du 22 novembre 2018 et n° 2019-009 et 2019-009 du 21 février 2019.

88. S'agissant des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle (ci-après « cours AAD »), le tarif proposé par SNCF Réseau pour leur usage correspond à celui de la redevance pour usage courant des cours de marchandises immédiatement accessibles. Lorsqu'à la suite d'un diagnostic concernant l'état de la cour, il est établi que celle-ci ne peut être mise à disposition de l'entreprise ferroviaire qu'après réalisation de travaux, le montant des travaux est pris en charge par l'entreprise ferroviaire. Ce principe tarifaire est identique à celui retenu pour l'HDS 2020.

b. Chantiers de transport combiné

89. S'agissant des chantiers de transport combiné, l'Autorité avait validé, pour l'HDS 2020, un tarif à hauteur de 134,46 euros par train accédant. Ce montant, qui avait été fixé en rapportant la base de charges estimée au titre de l'horaire de service 2018¹³ aux unités d'œuvre de l'horaire de service 2017, correspondait au tarif validé par l'Autorité au titre des horaires de service 2018 et 2019 et ne couvrait que les charges d'exploitation – en l'absence d'éléments de justification suffisamment probant concernant les charges de capital. Pour l'HDS 2021, SNCF Réseau propose un tarif de 136,34 euros par train accédant, correspondant au tarif validé pour l'HDS 2020 après application d'un taux d'indexation de +1,4%.

2.3.2. Sur la justification du niveau des redevances via une base de charges présentée au titre du « revenu autorisé »

90. SNCF Réseau a présenté à l'Autorité une base de charges afin de justifier que les tarifs indexés ne dépassent pas le revenu autorisé correspondant au coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
91. Ainsi, SNCF Réseau a estimé un revenu autorisé « unitaire » de [200 - 250] euros par train accédant pour les chantiers de transport combiné et de [150 - 200] euros par train accédant pour les cours de marchandises.

a. Sur les coûts d'exploitation

- Sur les coûts d'entretien

92. Pour l'HDS 2020, SNCF Réseau appliquait aux terminaux de marchandises le coût d'entretien de 24 euros par kilomètre et par jour calculé pour l'utilisation courante des voies de service (cf. 2.1.2.a), faute de données propres à ces installations en comptabilité analytique. A ce titre, l'Autorité avait constaté dans son avis n° 2019-010 susvisé « *que l'estimation n'a pas été affinée afin de distinguer les coûts d'entretien des voies de service pour usage courant des coûts d'entretien des voies d'autres installations de service, en particulier les cours de marchandises* ».
93. Répondant à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a consolidé sa méthode d'allocation des coûts d'entretien en comptabilité analytique pour l'horaire de service 2021, en identifiant les coûts d'entretien spécifiques aux cours de marchandises d'une part, et aux chantiers de transport combiné d'autre part. A l'instar des coûts d'entretien affectés au périmètre des voies de service, les données de coûts retenues sont issues du dernier cycle disponible de trois ans, à savoir 2016-2018. En l'absence de données disponibles pour les coûts d'entretien des terminaux de

¹³ Il est à noter que la partie des charges relatives aux actifs n'avait pas fait l'objet de justifications satisfaisantes de la part de SNCF Réseau. L'Autorité avait en conséquence validé le tarif de la redevance à hauteur des charges d'exploitation.

marchandises pour 2016, les données de cet horaire de service ont été remplacées par prudence par les montants les plus faibles de la période 2017-2018.

94. SNCF Réseau évalue ainsi le coût de l'entretien à [0 - 2] millions d'euros pour les cours de marchandises et [0 - 2] millions d'euros pour les chantiers de transport combiné.
95. L'Autorité estime que les améliorations apportées par SNCF Réseau à sa comptabilité analytique favorisent une meilleure connaissance des coûts propres à chaque installation de service, réduisant ainsi le risque de double comptabilisation des charges d'entretien sur les différentes installations de service.

- **Sur les coûts de gestion des circulations**

96. Les coûts de gestion des circulations retenus par SNCF Réseau pour l'élaboration du revenu autorisé relatif à la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles et du revenu autorisé relatif à la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné ont été calculés dans le cadre de l'estimation des coûts de gestion des circulations effectuée par SNCF Réseau pour ses principaux sites de triage. Ces coûts de gestion étant des coûts communs aux différentes installations présentes sur ces sites de triage, les quotes-parts attribuables aux cours de marchandises et aux chantiers de transport combiné ont été déterminées selon la même méthodologie que celle décrite au point 43. Par voie de conséquence, les analyses de l'Autorité relatives aux coûts de gestion des circulations s'appliquent.

- **Sur les autres coûts d'exploitation**

97. Les autres coûts d'exploitation présentés par SNCF Réseau au titre des revenus autorisés relatifs aux redevances applicables sur ces installations de service comprennent les coûts internes de gestion et de pilotage, correspondant au coût des agents affectés à la gestion et au pilotage des installations de service ne pointant pas leur temps dans les systèmes de gestion. La méthode d'allocation de ces charges étant commune à l'ensemble des installations de service, les remarques sont identiques à celles du point 46.
98. L'Autorité relève qu'une part des coûts de gestion et de pilotage correspond aux charges du personnel effectuant des missions en lien avec les prestations de programmation et reprogrammation des réservations des cours de marchandises. Ces charges (rapportées aux unités d'œuvre prévisionnelles) constituent le revenu autorisé des redevances de programmation et de reprogrammation. L'Autorité considère la justification de ces charges comme acceptable.

b. Sur les charges de capital

99. S'agissant des cours de marchandises, compte tenu des réserves émises par l'Autorité dans le cadre de ses avis n° 2018-081 et n° 2019-010 susvisés sur la fiabilité des actifs retenus au titre du périmètre régulé et la nécessité « *de poursuivre ces travaux de fiabilisation afin de stabiliser, pour les prochains horaires de services, le périmètre des catégories d'actifs servant de base à la tarification* », et faute de travaux suffisamment avancés à date sur la base d'actifs de ces installations, SNCF Réseau ne retient pas les charges liées à ses actifs historiques et ne prend en compte pour l'horaire de service 2021 que les dotations aux amortissements se rapportant à des projets qui devraient être mis en service en 2019 et 2020.
100. Cette position de prudence s'inscrit dans le sens des recommandations de l'Autorité.

101. S'agissant des chantiers de transport combiné, SNCF Réseau avait déjà engagé des travaux de fiabilisation de sa base d'actifs régulée dans le cadre de son projet de tarification pour l'horaire de service 2020. SNCF Réseau retient au titre de l'horaire de service 2021, d'une part, les dotations se rapportant aux actifs mis en service jusqu'au 31 décembre 2018 et, d'autre part, aux projets qui devraient être mis en service en 2019 et 2020.
102. L'Autorité constate que SNCF Réseau a suivi ses recommandations formulées dans le cadre de ses précédents avis et considère que la mise en place par SNCF Réseau d'un suivi des actifs selon leurs dates de mise en service pour l'horaire de service 2021 permet une meilleure justification des dotations aux amortissements retenues au titre du périmètre des terminaux de marchandises.
103. S'agissant de la rémunération du capital, l'Autorité réitère les remarques formulées tant sur l'utilisation d'un taux commun pour l'ensemble des installations de service de SNCF Réseau (cf. point 82) que sur le niveau de CMPC de [3 - 7] % retenu dans le cadre du calcul du revenu autorisé relatif à l'usage courant des voies de service (cf. 2.1.2 b).

2.3.3. Sur les unités d'œuvre

104. S'agissant de la redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles et de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné, les unités d'œuvre prévisionnelles considérées correspondent au nombre prévisionnel de trains accédant à ces installations.
105. S'agissant des chantiers de transport combiné, l'Autorité note une amélioration de la qualité des unités d'œuvre prévisionnelles retenues dans la mesure où celles-ci sont fondées sur les données issues de la contractualisation de l'accès aux chantiers de transport combiné pour l'HDS 2019, contractualisation désormais obligatoire pour l'accès à ces sites.
106. S'agissant des cours de marchandises, les contrats signés pour l'usage des cours étant, jusqu'à l'horaire de service 2020, fondés sur un nombre de jours réservés, ils ne comprennent pas d'éléments d'information relatifs au nombre de trains accédant. Pour ces installations, SNCF Réseau estime le nombre prévisionnel de trains accédant aux cours de marchandises sur la base du nombre de jours réservés, selon l'hypothèse d'un train accédant par jour réservé, en tenant compte des données relatives aux douze derniers mois. L'Autorité considère que ces unités d'œuvre devront être fiabilisées pour le prochain horaire de service.
107. S'agissant des demandes de programmation et de reprogrammation de réservations relatives aux cours de marchandises, les unités d'œuvre prévisionnelles correspondent aux demandes traitées au cours des douze derniers mois.
108. En conclusion, l'Autorité relève que l'application du principe d'une stabilité des tarifs pour l'horaire de service 2021 pour les redevances d'usage des terminaux de marchandises s'accompagne d'une meilleure connaissance des charges sur le périmètre de ces installations.
109. Au regard de ces éléments, et dans le prolongement de ses avis précédents, l'Autorité considère que les tarifs des redevances pour les prestations fournies sur les terminaux de marchandises ne présentent pas de risque de sur-tarification au regard de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.

2.4. Une tarification sur devis pour les autres prestations régulées

2.4.1. Sur la redevance de mise à disposition d'espaces industriels

110. SNCF Réseau propose au titre du service de base fourni sur les installations de service une prestation de mise à disposition d'espaces industriels « *pour les voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associées un foncier et/ou un équipement fixe* ». Pour l'horaire de service 2021, SNCF Réseau reconduit les modalités de tarification sur devis proposées antérieurement dans le DRR 2020. SNCF Réseau précise cependant, à l'annexe 6.1.2.1 les principes de calcul des différents postes de charges pris en compte pour l'établissement du devis.
111. Comme évoqué dans son avis n° 2019-012 du 21 février 2019 susvisé, l'Autorité rappelle que le décret n° 2012-70 susvisé encadre, en son article 3, les conditions dans lesquelles un exploitant d'installation de service peut proposer une tarification sur devis pour les prestations régulées qu'il fournit sur les installations de service, en disposant que « *lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 ou des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant d'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis, à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations* ».
112. Ainsi, pour les mêmes motifs, l'Autorité considère que les principes tarifaires de la redevance de mise à disposition d'espaces industriels ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 3 du décret précité dans la mesure où cette prestation est proposée en qualité de service de base relatif aux installations de service.

2.4.2. Sur la redevance de prestation d'assistance à la circulation des trains TEPE

113. Le DRR 2021 prévoit que l'usage des voies de service par les trains TEPE comprend, au titre du service de base, la prestation d'usage courant des voies de service, facturée dans les mêmes conditions que pour les autres trains, ainsi qu'une prestation complémentaire d'assistance à la circulation de ces trains sur les sites des voies de service.
114. Comme antérieurement, SNCF Réseau indique que la tarification de cette prestation d'assistance est établie, sur devis, « sur la base du coût de tout aménagement ou travail particulier occasionné », aucune précision quant aux tarifs élémentaires applicables n'étant fournie.
115. S'agissant d'une prestation complémentaire régulée en vertu des dispositions du II de l'article 6 du décret n° 2012-70 susvisé, l'Autorité observe que les modalités d'analyse du DRR 2021 sont en tous points identiques à celles du DRR 2020.
116. Renvoyant à ses avis antérieurs relatifs aux horaires de service 2018, 2019 et 2020¹⁴, l'Autorité considère acceptable le recours au principe tarifaire du devis pour cette prestation.

De la même manière, si cette disposition ne méconnaît pas le décret n° 2012-70 susvisé, l'Autorité réitère la recommandation de constituer sans attendre une base de données des sollicitations recueillies et des tarifs pratiqués relativement à cette prestation complémentaire. Compte tenu de la spécificité et la disparité des prestations potentiellement mises en œuvre dans le cadre de cette prestation complémentaire, le recueil de ces éléments permettrait à SNCF Réseau de publier les tarifs élémentaires afférents à cette prestation dans les prochains DRR.

¹⁴ Respectivement avis n° 2018-087 du 6 décembre 2018, n° 2019-011 du 21 février 2019 et n° 2019-012 du 21 février 2019.

2.5. Une nécessaire recherche d'amélioration de l'efficacité et de la qualité de service

117. L'Autorité considère que la justification de revenus autorisés très supérieurs aux tarifs proposés doit s'accompagner d'une réflexion plus large sur l'efficacité des coûts engagés – cela d'autant plus lorsque SNCF Réseau entend, à terme, rapprocher les tarifs applicables du coût de la prestation.
118. En effet, et ainsi qu'elle l'avait souligné dans le cadre de ses précédents avis¹⁵ rendus sur les installations de service, l'Autorité considère que le « *principe d'une tarification fondée sur les coûts ne saurait 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, sans préjudice à la qualité de service* ».
119. A ce titre, et ainsi qu'elle avait pu le faire dans le cadre de son avis n° 2019-012 du 21 février 2019 susmentionné, l'Autorité rappelle à SNCF Réseau la nécessité de « *s'assurer non seulement de la réalité mais également de la pertinence de ses coûts en termes d'efficacité de l'opérateur* »¹⁶. A l'instar des estimations réalisées par SNCF Réseau sur la productivité des charges d'exploitation lors de l'élaboration de son projet de budget, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'engager des travaux sur la productivité du coût de l'exploitation des installations de service.
120. Réaffirmant que l'objectif d'amélioration de la qualité de service est un préalable au redressement du bilan économique des voies de service, SNCF Réseau évoque, à l'annexe 6.1.2. du DRR 2021, les principales actions engagées en ce sens, parmi lesquelles la rationalisation de l'actif « *au plus près des besoins actuels et futurs* » et la concentration des investissements sur les sites à fort potentiel d'activité.
121. L'Autorité encourage SNCF Réseau à développer sa vision industrielle des voies de service. Si elle reconnaît l'effort d'investissement mis en avant par SNCF Réseau, l'Autorité demande à SNCF Réseau une estimation précise des besoins de travaux sur les 61 principaux sites identifiés comme majeurs du fait de leur fort potentiel d'activité. S'agissant des arbitrages d'investissement, l'Autorité rappelle à SNCF Réseau, ainsi qu'elle l'avait indiqué dans son avis n° 2018-088 susvisé, la nécessité, pour un investisseur avisé, de réaliser ses arbitrages entre l'ensemble de ses installations de service de façon non discriminatoire, en tenant compte des perspectives d'activité, de l'état des installations de service, des besoins de renouvellement et des contraintes de sécurité. L'Autorité recommande en ce sens une présentation détaillée des projets d'investissement dans le cadre du groupe COOPERE sur les voies de service afin que les parties prenantes puissent échanger sur les choix d'investissement opérés par SNCF Réseau au regard des besoins qu'elles ont également identifiés.
122. L'Autorité sera attentive à ce que SNCF Réseau définisse des orientations stratégiques claires pour les voies de service qui pourraient notamment utilement être prévues et cadrées dans le contexte de l'actualisation du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'Etat. L'Autorité, à travers les travaux et instructions qu'elle conduit, sera également attentive à la cohérence entre les orientations définies et leur mise en œuvre effective.
123. S'agissant de la qualité de service, l'Autorité souligne la nécessité que le plan d'investissements d'un montant total de 100 millions d'euros de travaux engagé par SNCF Réseau sur la période 2019-2023 se traduise par des améliorations concrètes sur les principaux sites de voies de

¹⁵ Avis n° 2018-014 du 5 mars 2018 et n° 2018-088 du 6 décembre 2018.

¹⁶ Avis n° 2019-012 du 21 février 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2020.

service, notamment une plus grande disponibilité des installations, une baisse des restrictions d'utilisation et une réduction des délais d'accès et de sortie des sites.

124. Afin de mesurer les efforts entrepris par SNCF Réseau pour améliorer la qualité de service, l'Autorité recommande la mise en place d'indicateurs de performance pour les sites de voies de service, dès l'horaire de service 2021. Le choix de ces indicateurs pourra utilement faire l'objet d'une concertation avec les acteurs, dont les attentes fortes s'agissant de l'amélioration de la qualité de service et de la mise en place d'indicateurs ont été soulignées dans le cadre de la consultation publique. Ces indicateurs spécifiques aux voies de service et leurs objectifs à atteindre pourront être introduits dans le contrat de performance et faire, dans ce cadre, l'objet d'un contrôle de l'Autorité.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations suivantes :

- usage courant des voies de service, sous réserve de la modification du dispositif de plafonnement dans le DRR telle que décrite au point 65 du présent avis ;
- usage de la fonctionnalité de tri à la gravité ;
- usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné ;
- usage des cours de marchandises immédiatement accessibles, y compris prestations de programmation et de reprogrammation ;
- usage des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle ;
- assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites des voies de service.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la redevance relative à la prestation de mise à disposition d'espaces industriels.

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 12 mars 2020.

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

Le Président

Bernard Roman