

Avis n° 2021-023 du 18 mars 2021

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises, les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2022

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 règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-6 ;

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° 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 ;

Vu l'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 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2022 » dans sa version 2 publiée le 2 mars 2021 sur le site de SNCF Réseau, mettant à jour la version 1 publiée le 11 décembre 2020 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée le 3 mars 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 18 mars 2021,

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1. SNCF Réseau a publié, le 2 mars 2021, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2022 - Version 2 » (ci-après « DRR 2022 ») mettant à jour la version du DRR publiée le 11 décembre 2020. Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, porte sur l'ensemble des conditions techniques et tarifaires d'accès au réseau ferré national et aux installations de services exploitées par SNCF Réseau. Il précise notamment les principes tarifaires et les redevances relatives aux prestations fournies sur lesdites installations de service, objets du présent avis.
2. À l'occasion de la publication du DRR 2022, la structure du document de référence du réseau a été remaniée afin de permettre une lecture facilitée des informations relatives aux installations de service, comme l'Autorité le préconisait dans son avis n° 2021-005¹. Ainsi, les installations de service font désormais l'objet du chapitre 7 du DRR, regroupant l'ensemble des conditions d'accès, principes tarifaires et redevances relatives aux prestations y afférentes. Hormis ce changement de présentation du document, sur le fond, les prestations régulées offertes dans les installations de service exploitées par SNCF Réseau n'évoluent qu'à la marge par rapport à celles actuellement fournies, tandis que les tarifs augmentent.

1.1. Une offre de prestations régulées inchangée

3. Au chapitre 7 du DRR 2022, SNCF Réseau décrit les installations de service qu'il exploite à savoir des voies de service, des sites de tri à la gravité et des terminaux de marchandises. L'inventaire de ces sites, leurs principales caractéristiques techniques ainsi que les modalités d'accès et d'utilisation y afférentes, en ce compris la tarification, figurent également dans le DRR et ses annexes. Le DRR est complété de la base de données des voies de service accessible en ligne sur la plateforme de services aux entreprises ferroviaires².
4. S'agissant des voies de service, décrites à la section 7.3.5 du DRR 2022, les voies commercialisables affectées à un usage courant 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, etc.) ;
 - les voies de garage, affectées au stationnement temporaire des véhicules ferroviaires entre deux missions (voies seules sans intervention sur le matériel roulant, à l'exception des interventions visées au point 7.3.1.1 du DRR 2022) ;
 - les voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associés un foncier et/ou un équipement fixe, le tout constituant un espace industriel ;
 - en complément, à titre exceptionnel et pour une courte durée, certaines voies affectées à la gestion des circulations et utilisables par une entreprise ferroviaire, après accord du coordinateur de site et de l'agent de circulation de SNCF Réseau.
5. Pour les voies de service commercialisables dans le cadre de l'usage courant (correspondant aux trois premiers usages décrits précédemment), le service de base donne lieu à la facturation d'une « redevance pour l'usage des voies de service ».

¹ Point 148 et 149 de l'avis n° 2021-005 du 4 février 2021 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022.

² psef.sncf-reseau.fr

6. En cas d'utilisation de la butte de triage à la gravité, une « redevance pour la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité » est facturée en sus, comme le prévoit la section 7.3.4 du DRR 2022.
7. Lorsque les voies sont associées à un foncier ou un équipement fixe, une « redevance pour la mise à disposition d'espaces industriels » pourra également être facturée.
8. Enfin, SNCF Réseau décrit, au paragraphe 7.3.4.5.3 du DRR 2022, une prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains de transport exceptionnel particulièrement encombrant (TEPE) sur les sites de voies de service donnant lieu à une redevance spécifique.
9. S'agissant des terminaux de marchandises, décrits à la section 7.3.3 du DRR 2022, SNCF Réseau distingue :
 - les chantiers de transport combiné, destinés au chargement et déchargement d'unités de transport intermodal par grue mobile ou portique ;
 - les cours de marchandises immédiatement accessibles ou accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, permettant plus généralement le transbordement de marchandises de la voie ferrée vers un mode routier et inversement.
10. Ces installations sont composées :
 - d'une ou de plusieurs voies ferrées de manutention à l'intérieur du site ;
 - selon le site, de voies ferrées d'appui au terminal exclusivement dédiées aux fins de manœuvre et de stationnement ;
 - d'un accès routier permettant aux camions d'accéder au site.
11. Les chantiers de transport combiné disposent, en outre, de portiques ou d'autres dispositifs de manutention des conteneurs et unités de transport intermodal (UTI). Les cours de marchandises peuvent comprendre des halles, quais ou bâtiments.
12. Dans les chantiers de transport combiné, dont la gestion opérationnelle est déléguée à différents exploitants, SNCF Réseau ne prend en charge que la gestion des installations ferroviaires, tandis que les délégataires assurent la manipulation des marchandises et leur éventuel stockage dans le cadre d'offres de services indépendantes. Le service de base correspondant à l'usage de ces infrastructures ferroviaires fait l'objet d'une redevance facturée par train accédant au terminal.
13. Dans les cours de marchandises, dont la gestion n'est pas déléguée, le service de base donne lieu à la facturation d'une « redevance d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles » facturée par train accédant au terminal. Lorsqu'à la suite d'un diagnostic concernant l'état d'une 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 ferroviaire³.
14. En outre, pour la réservation des cours, les entreprises ferroviaires peuvent opter pour l'offre dite « ferme » ou celle dite « open », selon des modalités inchangées par rapport aux précédents horaires de service (HDS), et solliciter des programmations et reprogrammations de réservations qui sont soumises à une redevance spécifique à chaque demande.

1.2. Une tarification en hausse

15. SNCF Réseau expose les principes régissant la tarification des prestations rendues dans les installations de service qu'il exploite en annexe 7.8 du DRR 2022.

³ Cour de marchandises dite « cour accessible après diagnostic et remise en état éventuelle » (AAD).

16. Si la structure tarifaire des différentes redevances est stable par rapport au précédent horaire de service (ci-après, « HDS »), les tarifs présentés dans le DRR 2022 sont presque tous en hausse, en écho à l'ambition affichée par SNCF Réseau de mieux couvrir les coûts engagés pour certaines prestations.
17. S'agissant des voies de service, l'objectif retenu par SNCF Réseau consiste à faire progresser la couverture des coûts de + 2,5 % par rapport aux comptes projetés pour l'HDS 2021, ce qui se traduit par des hausses inégales des tarifs selon les segments de marché et composantes de redevance. En ce qui concerne les terminaux de marchandises, la trajectoire de couverture des coûts relative aux chantiers de transport combiné est définie selon une progression de +3,3 % par an sur 10 ans, tandis que les redevances relatives aux cours de marchandises sont indexées à hauteur de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).
18. S'agissant des redevances d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité et d'usage des cours de marchandises, SNCF Réseau introduit des mécanismes de régularisation *a posteriori* des tarifs décrits sommairement dans l'annexe 7.8 du DRR 2022.
19. Les tarifs figurent au barème en annexe 7.9 du DRR 2022 et sont récapitulés dans les tableaux ci-après.

Tableau 1 : Redevance d'usage des voies de service formée par addition des composantes A et B

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Usage des voies de service pour l'activité voyageurs | Composante A : par train accédant, dans la limite d'un plafond annuel ⁴ | 4,00 |
| | Composante B : par kilomètre et par jour ⁵ | 41,00 |
| Usage des voies de service pour l'activité fret | Composante A : par train accédant, dans la limite d'un plafond annuel | 2,00 |
| | Composante B : par kilomètre et par jour | 30,00 |

Tableau 2 : Redevance pour l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité | Par train accédant | 300,00 |

⁴ Composante A facturée pour chaque site et chaque train accédant, dans la limite du nombre de jours facturés annuellement sur ce même site dans le cadre de la composante B.

⁵ Composante B facturée en fonction de la longueur utile des voies allouées et du nombre de jours d'utilisation.

Tableau 3 : Redevances pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|--------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Usage courant du site (offres ferme et « open ») | Par train accédant | 140,84 |

Tableau 4 : Redevances pour l'usage des cours de marchandises

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|--------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Usage courant du site ⁶ | Par train accédant | 75,92 |
| Programmation de réservations ⁷ | Par demande | 35,15 |
| Reprogrammation ⁸ | Par demande | 35,15 |

Tableau 5 : Redevance pour la mise à disposition d'espaces industriels

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Mise à disposition d'espaces industriels | Devis établi sur demande selon les principes décrits à la section 3.7 de l'annexe 7.8 du DRR 2022 + Redevance d'usage courant pour les voies de service concernées | |

Tableau 6 : Redevance pour la prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains TEPE

| Nature de la prestation | Modalités de facturation | Prix unitaire en euros HT HDS 2022 |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites des voies de service | Devis établi pour chaque demande, sur la base des charges liées à tout aménagement ou travail particulier occasionné | |

⁶ Redevance complétée, le cas échéant, pour les sites accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, du montant des travaux de remise en état, établi sur devis.

⁷ Prestation de programmation des réservations pour les offres dites « open ».

⁸ Prestation de reprogrammation des réservations.

20. 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.
21. S'agissant des principes tarifaires applicables, l'Autorité rappelle que, conformément au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 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* ».
22. 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. LA REDEVANCE D'USAGE COURANT DES VOIES DE SERVICE

2.1. Des charges estimées selon une méthodologie inchangée

2.1.1. Les coûts d'entretien et de surveillance

23. La méthode de valorisation des coûts d'entretien retenue dans le cadre de la tarification de la redevance d'usage courant des voies de service, commune à l'ensemble des installations de service de SNCF Réseau, est assise sur les relevés de pointage des opérations d'entretien et de surveillance réalisées par les établissements locaux sur chaque type d'installation de service au cours des trois derniers exercices. L'utilisation d'une telle moyenne sur un cycle de trois ans permet, selon SNCF Réseau, de présenter une estimation plus représentative, lissée des fluctuations des coûts d'entretien.
24. Les charges ainsi identifiées font l'objet d'un retraitement via une clé d'allocation calculée au prorata des longueurs propres des voies en fonction de leur type d'affectation commerciale, permettant ainsi de ne tenir compte, pour l'élaboration des tarifs, que du seul linéaire effectivement commercialisable au titre de l'usage courant des voies de service.
25. Cette méthode, utilisée par SNCF Réseau depuis l'HDS 2018, a fait l'objet d'une validation de l'Autorité dans le cadre de ses quatre derniers avis⁹. Dans le cadre de l'élaboration de la tarification pour l'HDS 2022, SNCF Réseau a actualisé ces données d'entretien à partir des éléments recensés au cours du cycle 2017-2019, présentant ainsi, pour les voies de service, une moyenne de 162 millions d'euros, contre 158 millions d'euros au titre de l'HDS 2021.
26. Compte tenu de la relative stabilité des coûts d'entretien d'un HDS à l'autre et du caractère consolidé de la méthode de détournement de ces coûts, l'Autorité considère cette méthode d'estimation comme satisfaisante et à même de garantir l'absence de double comptabilisation des charges d'entretien sur les différentes installations de services.

⁹ Avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 susvisé et avis n° 2019-012 du 21 février 2019, n° 2018-014 du 5 mars 2018 et 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, respectivement pour les horaires de service 2020, 2019 et 2018.

27. En outre, dans le cadre de la démarche de rationalisation et de simplification des actifs mise en œuvre depuis 2019 et visant notamment à optimiser les dépenses de maintenance en fonction des besoins commerciaux ou à réduire le linéaire du parc de voies de services, SNCF Réseau applique un taux de productivité de 1,6 % sur les coûts d'entretien et de surveillance pour l'HDS 2022, faisant ainsi diminuer les coûts d'entretien et de surveillance de 5 millions d'euros.
28. L'Autorité considère que la prise en compte, par SNCF Réseau, d'objectifs de productivité sur les voies de service va dans le sens de ses recommandations passées d'une nécessaire recherche d'efficacité de l'opérateur. Toutefois, l'Autorité regrette que SNCF Réseau ne dispose d'aucun indicateur permettant une analyse opérationnelle des gains de productivité attendus ou du niveau de performance des prestations fournies. À ce titre, la mise en place d'indicateurs opposables, notamment dans l'optique d'une pluri-annualisation de la tarification, apparaît nécessaire. L'Autorité rappelle également, dans la suite de ses recommandations sur les projets de budget de SNCF Réseau pour les exercices 2020 et 2021, que la mesure de la productivité ne saurait se réduire à une vision budgétaire, mais qu'elle doit également se définir, ainsi que le rappelait la Cour des comptes¹⁰, « *en termes physiques* », afin, notamment, de distinguer les efforts de productivité réels en volume (unités physiques) des seuls effets prix.
29. Enfin, l'Autorité relève que la poursuite, par SNCF Réseau, de ses travaux de rationalisation des voies de service lui a permis d'enrichir sa base de données de voies de service utilisée pour le calcul de la clé d'allocation des coûts d'entretien. Cette mise à jour des données conduit SNCF Réseau à retenir, pour la tarification de l'HDS 2022, 31 % des charges d'entretien identifiées pour l'ensemble des voies de service, contre 45 % pour le précédent HDS.
30. L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre ses travaux, afin de fiabiliser davantage sa base de données de voies de service (exhaustivité de la base, pertinence de la classification des voies entre les installations de service, caractéristiques techniques des voies) et de stabiliser ainsi les fondements sur lesquels sont calculées les clés d'allocation.

2.1.2. Les coûts de gestion des circulations

31. Dans le cadre de l'élaboration, par SNCF Réseau, des tarifs relatifs à l'usage des voies de service, les coûts de gestion des circulations correspondent au coût des agents commandant les postes d'aiguillage dédiés aux installations de service¹¹, une quote-part de ces charges étant ensuite attribuée à chaque catégorie d'installations de service, selon une méthodologie fondée sur le nombre de voies connues pour chacune d'elle.
32. La valorisation de la main d'œuvre pour l'HDS 2022 est réalisée par SNCF Réseau sur le fondement de coûts standards des agents de circulation de SNCF Réseau, incluant la rémunération de l'agent, des coûts d'environnement et des coûts indirects centraux¹², indexés à partir des hypothèses de coûts moyen agent du projet de budget 2020 et du « *Pacte ferroviaire* ».
33. En premier lieu, si la méthode d'estimation des coûts agents demeure stable par rapport à celle validée pour l'HDS 2021, l'Autorité souligne toutefois que les hypothèses d'indexation retenues pour 2020 et 2021, en ce qu'elles diffèrent des hypothèses les plus récentes présentées dans le cadre du projet de budget 2021, sont plus favorables à SNCF Réseau et conduisent à légèrement surestimer les charges de personnel pour l'HDS 2022. De ce fait, l'Autorité demande que les hypothèses d'indexation soient stabilisées et mieux justifiées pour les prochains horaires de service, notamment dans la perspective d'une tarification pluriannuelle.

¹⁰ Rapport public thématique de décembre 2018 relatif à SNCF Réseau.

¹¹ Pour SNCF Réseau, « un poste de voies de service sur un site d'activité ferroviaire donné est un poste dont l'existence ne serait plus justifiée en cas de suppression des installations de service de ce site. »

¹² Les coûts d'environnement résultent de la répartition des autres charges externes (ACE) des 21 Établissement Infra Circulation (EIC), de la masse salariale et des autres charges externes des responsabilités de gestion support. Les coûts indirects centraux intègrent les facturations inter-EPIC (RH, prestations DSI Groupe), les prestations DSI Réseau ainsi que diverses taxes.

34. En deuxième lieu, l'Autorité s'interroge à nouveau¹³ sur le périmètre retenu par SNCF Réseau pour l'identification des postes d'aiguillages dont les coûts sont pris en compte pour établir la tarification des installations de service. Dès lors, elle encourage SNCF Réseau à revoir ce détournement, qui conduit à faire porter la charge des postes d'aiguillages opérant à l'interface avec les voies principales par les seules redevances des installations de service.
35. En troisième lieu, l'Autorité note que la méthodologie d'allocation des coûts de gestion des circulations demeure inchangée pour l'HDS 2022 et reste fondée sur le nombre de voies connues pour chaque catégorie d'installation. Comme elle l'avait déjà relevé¹⁴, cette méthodologie n'est pas satisfaisante dans la mesure où le nombre de voies ne saurait refléter fidèlement l'intensité réelle des trafics. Par ailleurs, la prise en compte des coûts attribuables aux installations de service tierces (installations d'entretien des matériels roulants, stations combustible ou sable, installations terminales embranchées, etc.) pour l'élaboration des tarifs relatifs à l'usage courant des voies de service ne vaut que si chaque accès à ces installations se trouve comptabilisé dans les unités d'œuvre relatives à l'usage courant et effectivement facturé à ce titre.
36. Dans l'attente d'une amélioration de la méthodologie employée, les clés d'allocations ont été mises à jour par SNCF Réseau sur la base de données récentes. Toutefois, les données détaillées, fournies sur demande de l'Autorité pendant l'instruction, ne semblent pas pleinement cohérentes avec la base de données des voies de service disponible sur la plateforme de services aux entreprises de SNCF Réseau (PSEF) et ne permettent pas de vérifier sans ambiguïté la catégorisation retenue pour chaque voie, en particulier en ce qui concerne les voies de service affectées à la gestion des circulations et les voies de desserte des installations terminales embranchées (ITE) et des centres de maintenance.
37. En tout état de cause, la mise en œuvre effective de la nouvelle structure tarifaire à compter de l'HDS 2021 devrait très prochainement permettre à SNCF Réseau de disposer de davantage d'information quant aux trafics réels, au travers de la mesure des trains accédants. En s'appuyant également sur la contractualisation des volumes, ainsi que divers dispositifs expérimentaux de comptage des trains mis en place sur des sites clés, l'Autorité estime que SNCF Réseau devrait être en mesure de proposer une mise à jour de la méthodologie employée pour les prochains horaires de service, afin que l'allocation des coûts de gestion des circulations repose sur des données plus représentatives de l'intensité des trafics.

2.1.3. Les autres coûts d'exploitation

38. Les autres coûts d'exploitation présentés par SNCF Réseau au titre du revenu autorisé sont les coûts internes de gestion et de pilotage, qui correspondent 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.
39. La méthode d'allocation de ces charges, commune à l'ensemble des installations de service, et leur principe de répartition entre les différentes installations de service avaient fait l'objet d'une validation de la part de l'Autorité dans les avis portant sur les précédents horaires de service¹⁵. 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.
40. Ces charges sont estimées à 0,5 million d'euros pour les voies de service au titre de 2022, soit un montant identique à celui de l'HDS 2021, pour un effectif stable de 38 ETP.
41. Par ailleurs, comme pour les horaires de service précédents, SNCF Réseau n'a retenu aucune charge au titre de la fiscalité pour l'ensemble des installations de service, faute d'une piste d'audit permettant de présenter et de justifier des charges de fiscalité pour chaque type d'installation de service.

¹³ Point 44 de l'avis n° 2021-021 du 12 mars 2020 précité.

¹⁴ Point 43 de l'avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 précité et point 28 de l'avis n° 2019-012 du 21 février 2019 précité.

¹⁵ Horaires de service 2018, 2019, 2020 et 2021.

2.1.4. Les charges de capital

a. Sur la valorisation des actifs « historiques » et des projections d'investissement

42. Afin de déterminer les charges de capital des différentes installations de service pour l'HDS 2022, SNCF Réseau projette sa base d'actifs en distinguant les actifs « historiques », mis en service jusqu'au 31 décembre 2019, des actifs dont la mise en service est intervenue ou interviendra sur la période 2020-2021. Ces mises en service prévisionnelles d'un montant total d'environ 54 millions d'euros constituent notamment la déclinaison du plan d'investissement à 5 ans, engagé par SNCF Réseau en 2019, pour une enveloppe de 100 millions d'euros environ, allouée prioritairement aux travaux de rénovation les plus urgents et à la réfection des voies empruntées par des convois de matières dangereuses.
43. L'Autorité relève que les prévisions d'investissement de certains exercices peuvent varier d'une saisine à l'autre, en raison notamment, selon SNCF Réseau, d'aléas de programmation ou de décalages de mises en service. Ainsi, les mises en service de l'exercice 2020 ont été estimées à 30 millions d'euros alors que 20 millions d'euros étaient prévus dans le cadre de la précédente saisine relative à l'HDS 2021.
44. À ce titre, si l'Autorité a pu constater, en cours d'instruction, la mise en service effective de ces projets, elle tient toutefois à rappeler la nécessité de fiabiliser la budgétisation des investissements, tout particulièrement dans l'optique d'une tarification pluriannuelle rapprochant les tarifs des revenus autorisés.
45. Par ailleurs, l'Autorité rappelle également à SNCF Réseau, ainsi qu'elle l'avait indiqué dans ses avis antérieurs¹⁶, 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 de travail du comité des opérateurs du réseau (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.

b. Sur le coût moyen pondéré du capital

46. Le coût moyen pondéré du capital (CMPC) retenu par SNCF Réseau en matière de voies de service pour établir la tarification relative à l'HDS 2022 est très légèrement supérieur au calcul réalisé par l'Autorité. Cependant, les travaux d'audit menés par l'Autorité ont permis de confirmer que les tarifs retenus par SNCF Réseau sont très inférieurs au revenu autorisé unitaire et que ce différentiel significatif compense très largement l'impact sur le tarif de la différence de niveau de CMPC entre la proposition de SNCF Réseau et les travaux de l'Autorité.

2.2. Une structure tarifaire binomiale différenciée inchangée

2.2.1. Sur la structure binomiale

47. L'Autorité a été saisie, pour la tarification de l'usage courant des voies de service de l'HDS 2022, d'une redevance d'usage binomiale, comprenant une composante « A », facturée « au train accédant », ayant vocation à couvrir les coûts de gestion des circulations et charges internes de gestion et de pilotage, et une composante « B », facturée « au kilomètre-jour », ayant vocation à

¹⁶ 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 et avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 précité.

couvrir les coûts d'entretien et les charges de capital. Cette nouvelle structure tarifaire avait été introduite pour la tarification de l'HDS 2021.

48. Dans la lignée de son avis n° 2020-021¹⁷, l'Autorité considère que cette structure à deux composantes permet de corrélér de manière plus pertinente les unités d'œuvre retenues pour la tarification aux inducteurs de coûts en jeu lors de l'usage courant des voies de service et de répondre ainsi aux demandes passées de l'Autorité d'élaborer une tarification des voies de service plus en ligne avec les usages des voies de service et fondée sur des inducteurs de tarification cohérents avec les inducteurs de coûts.
49. En effet, les coûts de gestion des circulations correspondent plutôt à une activité de coûts fixes, dimensionnée pour gérer un niveau de trafic donné sur une plage de temps donnée. En ce sens, une répartition des coûts fondée sur le nombre de trains aiguillés permet d'opérer un premier rapprochement avec la réalité opérationnelle de l'activité, alors que les charges d'entretien et de régénération des voies évoluent davantage selon l'usure et donc l'usage des voies.
50. Pour les prochains horaires de service, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'approfondir la connaissance des coûts des voies de service, afin d'affiner l'identification des coûts fixes et des coûts variables et, par suite, d'améliorer la structure tarifaire binomiale de cette redevance pour mieux rendre compte des caractères fixe et variable des coûts

2.2.1. Sur la différenciation entre les activités fret et voyageurs

51. Introduite pour l'HDS 2021, la différenciation de la redevance d'usage courant des voies de service opérée entre les activités fret et voyageurs est reconduite par SNCF Réseau pour l'HDS 2022.
52. La faculté de moduler le tarif des redevances est prévue par le décret du 20 janvier 2012, qui dispose, en son article 3, que « *le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé [...] 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, pour tenir compte [notamment du] type de service de transport qu'assure le convoi* ».
53. À ce titre, dans la suite de l'HDS 2021, SNCF Réseau justifie le recours à une tarification différenciée, en expliquant que l'ensemble des conditions du décret se trouvent remplies.
54. S'agissant de la composante A, laquelle vise à couvrir des coûts fixes essentiellement composés des coûts de gestion des circulations, SNCF Réseau indique que la modulation inciterait à une utilisation plus vertueuse des ressources dans un contexte où la pression de la concurrence intermodale sur le fret conduirait, en cas de hausse indifférenciée des tarifs, à une moindre utilisation des installations.
55. S'agissant de la composante B, laquelle vise à couvrir les frais d'entretien, de maintenance et de capital des actifs, SNCF Réseau indique s'appuyer sur plusieurs éléments pour mettre en évidence une différence objective de coût entre les prestations rendues selon les utilisateurs (service de transport de fret ou de voyageurs). D'une part, le référentiel de maintenance MT264 définissant l'organisation de la maintenance sur les voies de service serait plus exigeant pour les voies recevant des matériels voyageurs. D'autre part, SNCF Réseau indique que la qualité de service perçue serait meilleure sur ces voies, ce qui serait le signe de l'engagement de moyens plus conséquents pour leur entretien et exploitation. SNCF Réseau corrobore son analyse par une étude du coût moyen d'entretien des voies d'un échantillon de sites, dont l'usage commercial est exclusivement dédié à l'une des deux activités ; cette étude conclut qu'en moyenne, le coût d'entretien estimé par kilomètre de voie utile est plus élevé sur les sites à usage voyageurs.

¹⁷ Avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 précité.

56. 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 du 20 janvier 2012 précité, 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* ».
57. 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 recevables pour l'HDS 2022, au regard de la faculté de modulation du tarif des redevances par type de service de transport prévue par les dispositions du décret du 20 janvier 2012 rappelées ci-dessus, *a fortiori* au regard du niveau des tarifs, très inférieur au revenu autorisé.
58. Toutefois, l'Autorité regrette que les justifications avancées par SNCF Réseau pour l'HDS 2022 ne présentent pas d'évolutions notables par rapport à celles produites pour l'HDS 2021, qui avait vu l'introduction de cette différenciation, alors que des recommandations en vue d'un approfondissement des justification opérationnelles et liées aux modalités d'usage de ces voies avaient été formulées par l'Autorité dans l'avis relatif à cet HDS¹⁸. L'Autorité estime nécessaire que ces justifications soient davantage approfondies dès l'HDS 2023, afin de mieux asseoir l'amplitude de la différenciation tarifaire entre les marchés fret et voyageurs.

2.3. Une connaissance toujours partielle des unités d'œuvre

59. SNCF Réseau fonde la détermination des unités d'œuvre prévisionnelles relatives à l'usage courant des voies de service sur une méthodologie identique à celle employée pour le projet tarifaire relatif à l'HDS 2021.
60. S'agissant de la composante A, les unités d'œuvre prévisionnelles – soit le nombre prévisionnel de trains accédant aux installations de service – ont été établies sur la base du nombre de jours d'utilisation des voies facturés au titre de l'HDS 2019, en considérant qu'un jour d'utilisation correspond à un train accédant. Cette hypothèse est prise en l'absence de données de suivi des trains accédant aux sites de voies de service. Comme pour l'HDS 2021, SNCF Réseau propose un dispositif transitoire de plafonnement, exposé à la section 7.3.5.4 du DRR 2022, prévoyant que « *le nombre de trains accédant à un site donné facturé annuellement au titre de la composante A ne peut excéder le nombre de jours facturés 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* ».
61. S'agissant de la composante B, les unités d'œuvre prévisionnelles – soit le nombre prévisionnel de kilomètres par jour facturé – ont été estimées pour chaque segment de marché sur la base des volumes réalisés lors de l'HDS 2019. Ces données reposent, dans une large mesure, sur les déclaratifs des entreprises ferroviaires pris en compte pour la facturation de l'usage courant des voies de service.
62. L'Autorité réitère son analyse¹⁹ quant aux faibles risques de sur-tarifification découlant des hypothèses relatives aux estimations des unités d'œuvre. En effet, si plusieurs trains peuvent successivement utiliser une voie réservée lors d'une journée, l'Autorité relève que SNCF Réseau propose un tarif par train accédant plus de 6 fois inférieur au revenu autorisé. Il faudrait donc qu'en moyenne, les voies de service soient empruntées plus de 6 fois par jour, pour qu'un risque de sur-tarifification soit avéré, toutes choses égales par ailleurs. En outre, l'Autorité considère que le dispositif de plafonnement permet, compte-tenu de la méthodologie d'estimation des unités d'œuvre prévisionnelles fondée sur le nombre de jours réservés, d'assurer que le tarif facturé ne

¹⁸ Avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 précité, notamment point 33.

¹⁹ Points 63 et 64 de l'avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 précité.

dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, conformément à la réglementation.

63. L'Autorité regrette cependant que SNCF Réseau n'ait pas tiré parti de la contractualisation de l'usage des voies de service mise en œuvre pour l'HDS 2021 et des premières données collectées dans ce cadre pour affiner ses prévisions d'activité et de tarification pour l'HDS 2022, tant s'agissant des données en termes de nombre de trains accédant que des données relatives aux kilomètres-jours d'utilisation.
64. Pour les prochains HDS, et dans la perspective, en particulier, d'une trajectoire des tarifs orientée à la hausse envisagée par SNCF Réseau afin de progressivement mieux couvrir ses coûts, l'Autorité estime indispensable que SNCF Réseau fiabilise les unités d'œuvre prises en compte pour l'élaboration des tarifs, afin de garantir que les futurs tarifs proposés pour l'usage courant des voies de service ne dépassent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
65. À cet effet, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de développer, puis d'utiliser, pour établir la tarification applicable à l'HDS 2023, son propre modèle de prévision, combinant les données de l'activité réalisée sur les HDS échus et les perspectives d'activité pour les HDS en cours et à venir, en tenant compte des volumes contractualisés et de ceux habituellement déclarés en cours d'HDS.
66. Enfin, l'Autorité considère que la robustesse de ces données de fréquentation pourrait être renforcée au moyen de contrôles par échantillonnage appuyés sur des dispositifs techniques expérimentaux de comptage des trains, voire par la collecte et l'analyse de données complémentaires qui résulteraient d'un suivi informatisé des accès aux installations délivrés dans le temps opérationnel par les postes d'aiguillage et les EIC²⁰.

2.4. Des tarifs proposés très inférieurs aux revenus autorisés unitaires

67. Considérant les charges et unités d'œuvre estimées par SNCF Réseau, les revenus unitaires autorisés s'établissent à 24,77 euros par train accédant pour la composante A et 179,86 euros par kilomètre et par jour pour la composante B.
68. Les tarifs proposés sont donc largement inférieurs aux revenus autorisés unitaires et, en définitive, le chiffre d'affaires reconstitué tenant compte des tarifs et des unités d'œuvre représente approximativement un sixième des charges présentées par SNCF Réseau au titre de cette prestation.
69. Dès lors, vu l'écart important entre les tarifs proposés par SNCF Réseau et les revenus autorisés unitaires ajustés en tenant compte des éléments d'analyse développés dans les paragraphes précédents, l'Autorité estime que le risque de sur-tarification n'est pas avéré et que la tarification de la redevance d'usage courant des voies de service proposée par SNCF Réseau est conforme aux dispositions du décret du 20 janvier 2012 susvisé pour l'HDS 2022. L'Autorité invite cependant SNCF Réseau, dès le prochain horaire de service, à davantage inscrire le processus d'élaboration des tarifs d'accès aux voies de service dans la poursuite d'objectifs de performance industrielle et de qualité de service sur les sites de voies de service.

²⁰ Établissement Infra Circulation (EIC) : entité de SNCF Réseau assurant la gestion du trafic et des circulations ferroviaires sur un périmètre géographique donné.

3. LA REDEVANCE D'USAGE DE LA FONCTIONNALITE DE TRI A LA GRAVITE

3.1. Des charges stables aux effets de périmètre près

70. Pour l'HDS 2022, la prestation d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité n'est désormais proposée que sur quatre sites, au lieu de cinq jusqu'à l'HDS précédent. En effet, SNCF Réseau et Fret SNCF, utilisateur unique de la fonctionnalité de tri à la gravité, ont convenu d'abandonner cette fonctionnalité sur le site de Dunkerque en raison de coûts de remise en état réhabilitatoires s'expliquant par la spécificité et l'obsolescence de la technologie équipant ce site.

3.1.1. Sur les charges d'exploitation

71. L'estimation des coûts d'entretien relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité combine, comme pour les précédents HDS, des données issues de la comptabilité analytique pour l'estimation des charges relatives aux quatre sites de tri et des données opérationnelles pour le « détournement » des charges propres à l'utilisation de la bosse de tri. À l'instar des autres installations de service, ces coûts reposent sur les données relatives au dernier cycle de trois ans disponible (2017-2019). SNCF Réseau évalue ainsi le coût de l'entretien propre à la fonctionnalité de tri à la gravité à 2,1 millions d'euros pour l'HDS 2022, en diminution de 0,4 million d'euros par rapport à l'HDS 2021, du fait de la fermeture d'une des bosses de tri.
72. Ainsi qu'elle avait pu le constater dans le cadre de ses précédents avis, 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.
73. L'analyse de la valorisation des coûts de main d'œuvre des agents de circulation et des autres coûts d'exploitation aboutit aux mêmes conclusions que celles formulées pour les voies de service – les hypothèses d'indexation conduisant à une légère surestimation des coûts.

3.1.2. Sur les charges de capital

74. Les charges de capital sont estimées selon la même méthodologie que pour l'ensemble des installations de service.
75. SNCF Réseau a supprimé les actifs liés au site de Dunkerque de la base d'actifs « historiques » et a intégré les prévisions de mise en service pour les quatre sites restants. Toutefois, l'instruction a révélé qu'un actif rattaché au site de Dunkerque figurait toujours dans la base d'actifs régulée, conduisant à surévaluer très légèrement les charges de capital.
76. S'agissant du CMPC considéré par SNCF Réseau pour la tarification de la fonctionnalité de tri à la gravité, le niveau retenu est très légèrement supérieur au calcul réalisé par l'Autorité pour l'HDS 2022. Néanmoins, l'Autorité estime que l'impact sur le tarif de cet écart entre les deux taux n'est pas significatif. En conclusion, l'Autorité considère les coûts retenus au titre du revenu autorisé pour la tarification de la redevance d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité comme suffisamment justifiés.

3.2. La nécessité d'unités d'œuvre prévisionnelles affinées pour les prochains HDS

77. Pour le calcul du tarif d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité, SNCF Réseau indique fonder les unités d'œuvre prévisionnelles sur les prévisions de trafic fournies par Fret SNCF, seule entreprise utilisatrice de cette installation de service à date. À cet effet, Fret SNCF estime son volume d'activité pour l'HDS 2022 à **10 000 ; 20 000** trains accédants.

78. Ces données, qui traduisent une relative stabilisation de l'activité de Fret SNCF sur les quatre sites de tri à la gravité exploités, paraissent tenir compte d'une reconversion d'une partie de l'activité de Fret SNCF en activité de tri à plat, à la suite de la fermeture du site de Dunkerque. Il en résulte des unités d'œuvre prévisionnelles inférieures au nombre de trains accédants réalisé lors des trois derniers HDS sur les cinq sites de tri à la gravité alors ouverts²¹.
79. Tenant compte du total de **10 000 ; 20 000** trains accédants communiqué par Fret SNCF, et retenu par SNCF Réseau pour l'HDS 2022, le revenu autorisé unitaire s'établit au-dessus du tarif présenté.
80. Si ce constat permet d'écarter un risque de surestimation des tarifs pour l'HDS 2022, l'Autorité considère nécessaire de renforcer la robustesse des unités d'œuvre prévisionnelles relatives à l'usage de cette installation de service.
81. Dans cette perspective, et en cohérence avec les recommandations formulées relativement aux unités d'œuvre employées pour l'usage courant des voies de service, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de réaliser ses propres prévisions d'unités d'œuvre pour les prochains HDS, en tenant compte de l'utilisation réelle de ces installations au cours des dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer.

3.3. Des tarifs proposés proches du revenu autorisé

82. Tenant compte des travaux réalisés par l'Autorité sur le revenu autorisé et sur la base d'une hypothèse d'unités d'œuvre de 20 000 trains accédant pour l'HDS 2019, le revenu autorisé a été recalculé à 323,64 euros par train accédant pour l'HDS 2022.
83. Le tarif applicable est donc très proche du revenu autorisé unitaire, tout en lui restant inférieur.
84. Dès lors, et tenant compte des éléments d'analyse développés dans les paragraphes précédents, l'Autorité estime que la tarification de la redevance d'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité proposée par SNCF Réseau est conforme aux dispositions du décret du 20 janvier 2012 susvisé pour l'HDS 2022.
85. Toutefois, l'Autorité n'est pas favorable à l'application d'un mécanisme de régularisation tel que décrit dans l'annexe 7.8 du DRR 2022 au tarif afférent à l'usage de la fonctionnalité de triage à la gravité, dans la mesure où un travail de renforcement de la robustesse des unités d'œuvre et du mécanisme de tarification doit encore être opéré par SNCF Réseau. Un tel mécanisme ne peut être mis en œuvre que dans certaines conditions bien spécifiques et ne peut être conçu comme un simple ajustement mécanique *ex post* des tarifs, notamment, dans le cas d'espèce, au détriment de la prévisibilité des tarifs.

4. LES REDEVANCES RELATIVES AUX TERMINAUX DE MARCHANDISES

4.1. Une estimation prudente du revenu autorisé, qui s'inscrit dans la continuité de l'HDS 2021

4.1.1. Sur les charges d'exploitation

86. L'estimation des coûts d'exploitation retenus par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'HDS 2022 suit la même méthode que pour les autres installations de service.

²¹ Données communiquées par SNCF Réseau pour les HDS 2017 à 2019.

87. L'estimation des charges d'entretien repose sur le détournage des dépenses relatives à ces installations spécifiques pour le dernier cycle de trois ans.
88. Les coûts d'entretien des chantiers de transport combiné et des terminaux de marchandises sont estimés à 0,1 million d'euros pour l'HDS 2022 – montant similaire à celui validé par l'Autorité au titre de l'HDS 2021.
89. Les autres coûts d'exploitation n'appellent pas de commentaires complémentaires en dehors des remarques déjà formulées relativement aux voies de service, en particulier celles relatives à la méthodologique d'allocation des coûts de gestion des circulations et à la surestimation des coûts agents à partir d'hypothèses d'indexation plus favorables (cf. points 33 à 41).

4.1.2. Sur les charges de capital

90. Les charges de capital, estimées selon la même méthodologie que pour l'ensemble des installations de service, en distinguant actifs historiques et investissements prévisionnels, représentent 1 et 0,1 million d'euros respectivement pour les chantiers de transport combiné et les cours de marchandises pour l'HDS 2022.
91. Ces montants s'inscrivent dans la continuité des précédents HDS, pour lesquels SNCF Réseau privilégiait une approche prudente concernant notamment la prise en compte des actifs propres aux terminaux de marchandises.
92. En ce qui concerne les cours de marchandises, ce principe de prudence tend singulièrement à s'appliquer puisque, faute d'une méthode permettant d'identifier de manière fiable les actifs « historiques » propres à ce type d'installation de service, aucun actif antérieur à 2019 n'est retenu par SNCF Réseau. En outre, l'Autorité a identifié une sous-estimation de certains actifs qui conduit à réévaluer les charges de capital spécifiques à ce type d'installations d'environ 5 %.
93. En ce qui concerne les chantiers de transport combiné, l'Autorité relève, au même titre que pour les voies de service, une variation des prévisions d'investissement par rapport à la saisine pour l'HDS 2021. En particulier, l'exercice 2020 est présenté cette année avec une estimation des mises en service de 3 millions d'euros, contre 1,5 million d'euros prévus précédemment. L'Autorité rappelle à ce titre que les prévisions de mise en service devront faire l'objet d'une programmation plus fine et stable, notamment dans la perspective d'une tarification pluriannuelle.
94. Par ailleurs, le CMPC retenu par SNCF Réseau relativement à la tarification des terminaux de marchandises pour l'HDS 2022 est très légèrement supérieur au calcul réalisé par l'Autorité. Cependant, les travaux d'audit ont permis d'identifier, pour ces installations de service, que les tarifs retenus par SNCF Réseau sont très inférieurs aux revenus autorisés unitaires et que ce différentiel significatif compense très largement l'effet sur le tarif de la différence de niveau de CMPC entre la proposition de SNCF Réseau et les travaux de l'Autorité.
95. Eu égard à ces éléments, l'Autorité considère l'ensemble des coûts retenus au titre du revenu autorisé pour la tarification de la redevance d'usage courant des terminaux de marchandises comme correctement justifiés.

4.2. Une prévision des unités d'œuvre qui pourrait être améliorée

96. Les unités d'œuvre prévisionnelles considérées pour la tarification des redevances d'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles et des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné correspondent au nombre prévisionnel de trains accédant à ces installations.

97. 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.
98. S'agissant des cours de marchandises, SNCF Réseau estime le nombre prévisionnel de trains accédant aux cours de marchandises sur la base du nombre de jours réservés en 2019, selon l'hypothèse d'un train accédant par jour réservé. En effet, les contrats signés pour l'usage des cours étaient, jusqu'à l'HDS 2020, fondés sur un nombre de jours réservés et ne comprenaient pas d'éléments d'information relatifs au nombre de trains accédants.
99. 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 en 2019.
100. L'Autorité regrette que les données issues de la contractualisation de l'accès aux terminaux de marchandises pour l'HDS 2021 n'aient pas été prises en compte pour affiner les estimations d'unités d'œuvre de l'HDS 2022. Si les données contractuelles relatives à l'usage de cours de marchandises pour l'HDS 2021 ne lui ont pas été communiquées, l'Autorité relève que les données contractuelles relatives à l'accès aux chantiers de transport combiné de l'HDS 2021 sont significativement supérieures aux données contractuelles de l'HDS 2019.
101. L'Autorité considère que la contractualisation de l'usage des cours de marchandises et de l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné et le suivi d'exécution des conventions correspondantes permettront à SNCF Réseau de disposer des données d'usage nécessaires à l'élaboration d'une tarification fondée sur des unités d'œuvre prévisionnelles fiabilisées dès les prochains HDS. En conséquence, pour les prochains HDS, l'Autorité demande à SNCF Réseau de réaliser des estimations d'unités d'œuvre en tenant compte, pour chaque catégorie d'installation, de leur utilisation réelle au cours des dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation future, notamment au regard des données issues de la contractualisation.

4.3. Des tarifs proposés ne couvrant que partiellement les charges

102. Considérant les charges et unités d'œuvre estimées par SNCF Réseau, les revenus unitaires autorisés s'établissent, pour l'HDS 2022, à 215,10 euros par train accédant aux chantiers de transport combiné, à 176,19 euros par train accédant aux cours de marchandises et à 47,55 euros par acte de programmation ou de reprogrammation facturable dans le cadre de la réservation propres aux cours de marchandises.
103. Les taux de couverture des coûts par les revenus autorisés de ces prestations relatives aux terminaux de marchandises s'échelonnent entre 40 et 80 %, selon les données fournies par SNCF Réseau.
104. Tenant compte des travaux d'audits réalisés par l'Autorité, les revenus autorisés au titre de l'HDS 2022 ont été recalculés à des niveaux inférieurs pour les chantiers de transports combiné et légèrement supérieurs pour les cours de marchandises relativement à ceux présentés dans le cadre de la saisine – ces revenus autorisés restant toutefois très supérieurs aux tarifs soumis à l'Autorité pour avis.
105. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que tout risque de sur-tarification peut être écarté. Dès lors, et tenant compte des éléments d'analyse développés dans les paragraphes précédents, l'Autorité estime que la tarification des redevances applicables dans les terminaux de marchandises telle que proposée par SNCF Réseau est conforme aux dispositions du décret du 20 janvier 2012 susvisé pour l'HDS 2022.

106. Toutefois, l'Autorité n'est pas favorable à l'application d'un mécanisme de régularisation, tel que décrit à l'annexe 7.8 du DRR 2022, au tarif afférent à l'usage des cours de marchandises, dans la mesure où un travail de renforcement de la robustesse des unités d'œuvre et du mécanisme de tarification doit encore être opéré par SNCF Réseau. Un tel mécanisme de régularisation ne peut être mis en œuvre que dans certaines conditions bien spécifiques et ne peut être conçu comme un simple ajustement mécanique *ex post* des tarifs, notamment, dans le cas d'espèce, au détriment de la prévisibilité des tarifs.

5. LES AUTRES REDEVANCES FACTURABLES SUR DEVIS

5.1. L'impossibilité d'un recours au devis pour la mise à disposition d'espaces industriels, prestation relevant du service de base

107. 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'HDS 2022, SNCF Réseau reconduit les modalités de tarification sur devis proposées antérieurement dans le DRR 2021, en indiquant que la redevance relative à cette prestation est établie sur devis à partir des « *coûts réels intégrant notamment les charges foncières, les impôts et taxes, les amortissements, les charges d'entretien et l'accès aux voies de service* » selon les principes décrits à la section 3.7 de l'annexe 7.8 du DRR 2022.
108. Or ces prestations, en tant qu'elles ne relèvent ni des installations de maintenance lourde prévues au I de l'article 9 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, ni des prestations complémentaires ou connexes, ne sont pas mentionnées à l'article 3 de ce même décret, qui encadre les conditions dans lesquelles un exploitant d'installation de service peut proposer une tarification sur devis. En effet, selon cet article, « *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* ».
109. En conséquence, l'Autorité considère que le recours au devis pour la tarification de cette redevance proposée en contrepartie de la fourniture d'un service de base n'est pas conforme aux dispositions de l'article 3 du décret précité.

5.2. Une tarification sur devis pertinente pour la prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains TEPE

110. Le DRR 2022 prévoit que l'usage des voies de service par les trains TEPE comprend la prestation d'usage courant des voies de service, facturée dans les mêmes conditions que pour les autres trains au titre du service de base, ainsi qu'une prestation complémentaire d'assistance à la circulation spécifique aux trains TEPE.
111. À l'instar des HDS précédents, SNCF Réseau indique, dans le DRR 2022, 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.

112. S'agissant d'une prestation complémentaire régulée prévue au II de l'article 6 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité considère le recours au principe tarifaire du devis pour cette prestation conforme aux dispositions de l'article 3 de ce même décret.
113. Toutefois, elle réitère sa 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 éventuellement à SNCF Réseau de publier les tarifs élémentaires afférents à cette prestation dans les prochains DRR.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations suivantes pour l'horaire de service 2022 :

- usage courant des voies de service ;
- usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné ;
- usage des cours de marchandises immédiatement accessibles et accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, sous réserve de la suppression du mécanisme de régularisation ;
- prestations de programmation et reprogrammation relatives aux cours de marchandises ;
- usage de la fonctionnalité de tri à la gravité, sous réserve de la suppression du mécanisme de régularisation ;
- assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites de voies de service.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la redevance relative à la prestation de mise à disposition d'espace industriel pour l'horaire de service 2022.

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 18 mars 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman