

Avis n° 2022-017 du 8 mars 2022

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 2023

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. 2133-5 ;

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 les avis de l'Autorité n° 2020-021 du 12 mars 2020 et 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 les horaires de service 2021 et 2022 ;

Vu le « *Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2023 – Version 1* » publié sur le site de SNCF Réseau le 10 décembre 2021 (ci-après le « DRR ») ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2022-011 du 10 février 2022 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2023 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 4 janvier 2022 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 8 mars 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1. SNCF Réseau exploite un ensemble varié d'installations de service représentant un linéaire cumulé d'environ 3 000 km de voies¹, le positionnant comme l'un des principaux exploitants d'installations de service en France. Dans l'organisation de son offre de prestations, SNCF Réseau distingue deux grandes catégories d'installations :
 - les « voies de service » correspondent aux voies de garage et aux gares de triage, de formation et de manœuvre. Ces voies, rassemblées en faisceaux, sont utilisées pour trier les wagons, « à plat » à l'aide d'un locotracteur ou « à la gravité » pour décomposer les rames à l'arrivée en plusieurs « coupons », puis former les trains au départ, c'est-à-dire reconstituer des rames complètes en fonction de la destination de chaque wagon ainsi que stationner les trains entre deux services ;
 - les terminaux de marchandises que sont :
 - les chantiers de transport combiné, permettant le transfert de marchandises conditionnées sous la forme d'unités de transport intermodal (UTI, par exemple des conteneurs) entre le mode ferroviaire et le mode routier ;
 - les cours de marchandises, servant de plateformes d'échanges dédiées aux opérations de manutention des marchandises non conditionnées en UTI.
2. L'offre proposée par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2023, qui s'inscrit dans un contexte marqué par des évolutions récentes sur les plans économique (1.1) et juridique (1.2), ne présente que quelques évolutions tarifaires par rapport à l'offre proposée pour l'horaire de service 2022 (1.3).

1.1. La qualité de l'offre et du service rendu par SNCF Réseau sur les installations de service qu'il exploite représente un enjeu important pour les utilisateurs de ces installations

3. La qualité de l'offre et du service rendu par SNCF Réseau sur les installations de service qu'il exploite représente un enjeu majeur pour les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs – dans le contexte de l'ouverture à la concurrence – et les entreprises de transport de marchandises – dans un contexte d'ambition importante pour le développement du mode ferroviaire pour le transport de fret² – dont la capacité à exploiter des services de transport ferroviaire dans de bonnes conditions repose très largement sur les conditions tarifaires et non tarifaires d'accès et d'utilisation de ces installations.
4. Dans le cadre de l'horaire de service 2023, trois facteurs viennent renforcer l'exigence incontournable pour SNCF Réseau d'accroître la qualité et la performance des conditions d'accès et d'utilisation de ces installations.

¹ Source SNCF Réseau.

² La *Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire* annoncée par le Gouvernement en septembre 2021 (accessible au lien suivant : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/210909_Strategie_developpement_fret_ferroviaire.pdf) fixe un objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire de marchandises d'ici 2030, en passant de 9 % (en 2019) à 18 %. À plus long terme, l'État se donne l'objectif d'atteindre une part modale pour le fret ferroviaire de 25 % à l'horizon 2050.

5. En premier lieu, SNCF Réseau ne bénéficie plus, pour réaliser ses travaux, de la latitude offerte durant la crise sanitaire par la chute des circulations. Le nombre de circulations des trains a désormais retrouvé son niveau de 2019. Cela rend nécessaire de limiter, en les anticipant et en les planifiant de manière transparente, les périodes d'indisponibilité des installations de service pour cause de travaux afin de permettre aux entreprises ferroviaires d'exploiter pleinement les capacités réservées.
6. En deuxième lieu, la part du plan de relance dédiée au transport ferroviaire de fret comporte des financements relatifs aux installations de service et reconnaît la qualité et la disponibilité des voies de service « *comme essentielles à la construction de services de fret ferroviaire* ». Concrètement, l'État et SNCF Réseau ont signé une convention dans laquelle SNCF Réseau s'est engagé à « *la réalisation d'un programme d'études et de travaux de régénération des voies de service à hauteur de 110 millions d'euros sur la période 2022-2024, au lieu des 60 millions d'euros initialement prévus* » dans l'optique d'un développement de la filière du fret ferroviaire censé aboutir, à terme, à un doublement de sa part modale³.
7. En troisième et dernier lieu, l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs est devenue une réalité concrète en 2021, avec, en particulier, la fourniture par Trenitalia France de nouveaux services librement organisés à grande vitesse entre Paris et Milan via Lyon depuis le 18 décembre 2021. Cette entrée, combinée aux nombreuses intentions notifiées à l'Autorité d'opérer de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire⁴ ainsi que le développement à venir des services conventionnés attribués dans le cadre d'appels d'offres, soulignent la nécessité pour SNCF Réseau d'accroître la transparence et la qualité de son offre sur les installations de service qu'il exploite.

1.2. Le cadre réglementaire a été actualisé depuis le dernier avis de l'Autorité

8. L'office de l'Autorité en matière de régulation tarifaire des prestations fournies dans les installations de service ferroviaires est régi par le décret n° 2012-70 susvisé. Ce décret a fait l'objet d'une modification substantielle au cours de l'année 2021, afin de garantir sa conformité aux dispositions de la directive 2012/34/UE susvisée⁵. En effet, les dispositions du décret, dans leur version antérieure à la modification, définissaient, d'une part, les services de base en dressant une liste limitative de prestations devant être fournies pour chaque catégorie d'installations de service, liste qui ne couvrait pas l'ensemble des prestations offertes. D'autre part, ces mêmes dispositions énuméraient une liste de prestations complémentaires et connexes pouvant être fournies par l'exploitant ne recouvrant pas celles mentionnées à l'annexe 2 de la directive.
9. Le champ de la régulation a ainsi sensiblement évolué au travers d'une définition plus extensive de la notion de service de base, d'une définition du périmètre des prestations complémentaires ou connexes conforme à la directive et d'un élargissement de la possibilité de recourir, sous conditions, à une tarification sur devis pour les prestations régulées.

³ Cf. note de bas de page 5.

⁴ À fin 2021, 5 opérateurs ferroviaires différents avaient notifié leur intention de lancer 38 nouveaux services librement organisés.

⁵ Avis n° 2021-015 du 11 février 2021 portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire, points 3 à 5.

1.3. SNCF Réseau reconduit son offre de prestations fournies dans les installations de service quasiment à l'identique tout en poursuivant la progression du niveau des tarifs proposés

10. Les prestations proposées par SNCF Réseau dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2023 (DRR 2023) afférentes aux installations de service qu'il exploite s'inscrivent dans la continuité des horaires de service antérieurs. Les trente pages composant le chapitre 7 du DRR et les annexes associées ne connaissent que quelques modifications de forme et des ajustements de formulation, à l'exception de la grille tarifaire marquée par des évolutions des niveaux des tarifs (annexe 7.9).
11. Le niveau de la redevance d'usage courant des voies de service, dont la structure demeure inchangée, augmente sensiblement du fait de la hausse de la composante facturée par kilomètre de voie et par jour de réservation. Entre les horaires de service 2022 et 2023, cette composante, dite « B », progresse de 13 % pour le segment tarifaire applicable aux services de transport ferroviaire de fret et de 32 % pour le segment tarifaire applicable aux services de transport ferroviaire de voyageurs. Les redevances d'utilisation des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné et d'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité croissent plus modérément entre les horaires de service 2022 et 2023, respectivement de + 3,3 % et + 1 %. Les autres tarifs n'évoluent pas.

Évolution des niveaux des redevances proposées par SNCF Réseau entre l'horaire de service 2021 et l'horaire de service 2023

		HDS 2021 ⁶	HDS 2022 ⁷	HDS 2023
Usage courant des voies de service	segment fret	2€/train + 26€/km/j	2€/train + 30€/km/j	2€/train + 34€/km/j
	segment voyageurs	4€/train + 30€/km/j	4€/train + 41€/km/j	4€/train + 54€/km/j
Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité		368,70€/train	300,00€/train	302,70€/train
Usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné		136,34€/train	140,84€/train	145,49€/train
Usage des cours de marchandises (IA et AAD ⁸)		75,54€/train	75,92€/train	Inchangé
(Re)programmation de réservations dans les cours de marchandises		34,98€/demande	35,15€/demande	Inchangé

Tarifs validés par l'Autorité au titre des horaires de service (HDS) précédents et tarifs proposés par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2023

12. En outre, à l'occasion de l'horaire de service 2023, SNCF Réseau introduit une nouvelle prestation de « remisage de matériel roulant voyageurs de nuit sur les voies principales des gares de voyageurs » au tarif de 89 euros par nuit et par voie, utilisée dans quelques gares.

⁶ Tarifs validés par l'avis n° 2020-021 susvisé.

⁷ Tarifs validés par l'avis n° 2021-023 susvisé.

⁸ Immédiatement accessibles et accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle.

2. ANALYSE

13. L'analyse, par l'Autorité, des composantes du DRR 2023 afférentes à la tarification des prestations offertes par SNCF Réseau dans ses installations de service s'articule autour des trois axes suivants :
- la qualification juridique des prestations et la conformité de la tarification des redevances facturées sur devis au décret n° 2012-70 précité (2.1) ;
 - l'adéquation de chacun des tarifs unitaires proposés avec les revenus autorisés (2.2) ;
 - les conditions d'acceptabilité des hausses tarifaires significatives et continues souhaitées par l'opérateur régulé en vue d'améliorer la couverture de ses coûts (2.3).

2.1. SNCF Réseau n'a pas revu la qualification juridique des prestations proposées dans les installations de service qu'il exploite pour tenir compte de la mise à jour du cadre de régulation

14. L'Autorité a conduit ses travaux d'instruction, dans le cadre du présent avis, sur la base des dispositions du décret n° 2012-070 du 20 janvier 2012 *relatif aux installations de service du réseau ferroviaire*, modifié par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 *relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire*.
15. Dans ce contexte, l'Autorité a procédé à une analyse de la nouvelle prestation régulée de stationnement nocturne des trains en gare de voyageurs (2.1.1). Elle s'est ensuite attachée à identifier les différentes prestations relevant désormais du champ de la régulation, dont les contours ont été redéfinis (2.1.2). Elle a enfin examiné les modalités de tarification sur devis des prestations régulées, mode de fourniture des prestations désormais ouvert aux services de base (2.1.3).

2.1.1. La qualification juridique de la nouvelle prestation de stationnement nocturne en gare de voyageurs doit être clarifiée

16. L'identification d'une nouvelle prestation de « *remisage de matériel roulant voyageurs de nuit sur les voies principales des gares de voyageurs* », introduite au 4.2.7 du DRR 2023, a pour objet de formaliser et de tarifier une pratique ancienne et couramment usitée par SNCF Voyageurs, auparavant non référencée dans le DRR, dont l'officialisation « *garantit plus de transparence, réduit la discrimination résultant de cette pratique et pourrait améliorer la possibilité, pour toutes les [entreprises ferroviaires], d'accéder à des voies de garage* », comme l'Autorité l'indiquait dans son avis n° 2022-011 du 10 février 2022 susvisé relatif aux aspects non tarifaires du DRR 2023⁹.
17. Interrogé sur la qualification juridique de cette prestation dans le cadre de l'instruction de l'avis motivé précité, SNCF Réseau en reconnaissait le caractère régulé tout en considérant qu'elle ne relevait ni des dispositions relatives à l'accès et à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (prestations minimales), ni de celles relatives à l'accès et à l'utilisation des installations de service¹⁰.

⁹ Cf. points 60 à 68 de l'avis n° 2022-011 susvisé.

¹⁰ Déclaration issue des éléments transmis par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction relative à l'avis n° 2022-011 du 10 février 2022 susvisé relatif aux aspects non tarifaires du DRR 2023.

18. Renvoyant à l'analyse développée dans son avis n° 2022-011 susvisé, l'Autorité rappelle que cette prestation qui, en tout état de cause, relève du champ de la régulation, doit nécessairement être rattachée soit au régime des prestations minimales, soit à celui des installations de service¹¹.
19. L'Autorité précise que, conformément aux dispositions du IV de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, dans le cas où SNCF Réseau rattacherait cette prestation au régime des installations de service, elle ne pourrait être valablement saisie de la tarification de la redevance y afférente qu'à compter de la publication d'une nouvelle version du DRR.
20. L'Autorité rappelle également que le caractère exécutoire de la redevance attachée à cette nouvelle prestation régulée demeure subordonné à son avis conforme. Elle précise en outre que quelle que soit sa qualification juridique, sa tarification ne saurait être fondée sur les coûts évités par les clients comme actuellement expliqué par SNCF Réseau¹². En effet, l'établissement du tarif d'une prestation régulée ne peut reposer sur le fondement des économies qui seront réalisées du point de vue des entreprises ferroviaires mais doit correspondre au coût supporté par l'exploitant pour la fourniture de la prestation.
21. À titre complémentaire, dans l'hypothèse où SNCF Réseau ferait le choix de rattacher la nouvelle prestation au périmètre des installations de service, et plus particulièrement à la base tarifaire correspondant à l'usage courant des voies de service, il pourrait être envisagé, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, une modulation du tarif afin d'inciter à une utilisation optimale des ressources, sous réserve de développer une justification robuste et pertinente.
22. En tout état de cause, dans la mesure où la prestation de remisage était, dans les faits, déjà fournie à SNCF Voyageurs à titre gratuit, l'absence de tarif validé ne saurait s'opposer à ce que cette prestation soit fournie dans les mêmes conditions à toute entreprise ferroviaire ou candidat autorisé qui en ferait la demande.

2.1.2. Conformément aux nouvelles dispositions réglementaires, SNCF Réseau doit élargir le champ des prestations incluses dans le périmètre régulé et les mentionner comme telles dans le DRR

23. La modification récente du décret du 20 janvier 2012 susvisé a conduit à une extension de la notion de service de base, antérieurement définie de manière limitative pour chaque installation de service. Le I de l'article 2 du décret définit désormais les services de base comme « *les services fournis dans l'ensemble des installations de service [...] qui ne relèvent pas des prestations complémentaires et connexes* ». Cette évolution réglementaire, ainsi que les éléments apportés par SNCF Réseau au cours de l'instruction¹³, conduisent à inclure dans le périmètre régulé des prestations qui en étaient exclues par SNCF Réseau dans le cadre des horaires de service précédents.

¹¹ Cf. points 60 à 68 de l'avis n° 2022-011 précité.

¹² Il s'agit notamment d'économies de coûts liés aux mouvements techniques des rames évités pour les faire stationner sur des sites de voies de garage.

¹³ Instruction relative au présent avis et instructions relatives aux avis n° 2022-011 et n° 2021-023 susvisés, aux avis n° 2021-005 et n° 2020-015 relatifs aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2021, ainsi qu'à l'avis n° 2021-021 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.

24. Relèvent ainsi du service de base et sont donc régulées à ce titre :

- l'usage courant des voies de service ;
- l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité ;
- l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné ;
- l'usage des cours de marchandises immédiatement accessibles et accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, programmation et reprogrammation de réservations relatives à ces cours ;
- mise à disposition d'espace industriel ;
- la prestation intitulée « Combustible », décrite au point 7.3.8 du DRR, qui correspond à la revue de conformité préalable à la mise à disposition d'un espace industriel dans l'optique de réaliser l'avitaillement en combustible de matériels roulants en bord à bord ou à partir d'un équipement fixe de distribution ;
- la prestation de « moyens d'assistance », listée sans être décrite au point 7.3.7 du DRR, qui correspond au relevage du matériel roulant en cas de déraillement ;
- la prestation de manœuvre d'installations de sécurité simple, décrite selon les circonstances aux points 7.4.1.1 et 7.4.1.2 du DRR, que seul SNCF Réseau est en mesure de réaliser faute de structuration d'offres alternatives ;
- la prestation d'usage spécifique des « voies de service », décrite au point 7.4.2.1 du DRR, dans la mesure où cette prestation pourrait être offerte sur des capacités destinées à un usage courant ;
- la prestation de consignation caténaire, décrite au point 7.4.2.2 du DRR, qui est, dans certaines situations, incontournable et que seul SNCF Réseau est alors en mesure de réaliser ;
- la prestation d'utilisation par les « embranchés »¹⁴ de voies de service, décrite au point 7.4.2.4 du DRR, qui vise l'usage de la voie de service d'accès mais aussi de voies principales pour la formation ou la manœuvre des trains, et s'apparente à une allocation de capacité pour laquelle SNCF Réseau est compétent.

25. En outre, la prestation d'assistance à la circulation des trains TEPE¹⁵ sur les sites de voies de service correspond à une prestation complémentaire conformément au point 3.c) de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée. De la même manière, le service de radio locale d'entreprise (proposé au point 7.4.2.3 du DRR) correspond à une prestation d'accès à un réseau de télécommunications listée parmi les prestations connexes au point 4.a) de cette même annexe. Ces deux prestations respectivement complémentaire et connexe relèvent également des prestations régulées dès lors qu'elles ne sont fournies que par SNCF Réseau.

26. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de mentionner explicitement, dans le DRR, le caractère régulé des prestations mentionnées aux points 24 et 25.

¹⁴ Le terme « embranché » renvoie aux exploitants des installations terminales embranchées.

¹⁵ Transport exceptionnel particulièrement encombrant.

27. L'Autorité demande en outre à SNCF Réseau de revoir la désignation des prestations « combustible » et « utilisation par les embranchés de voies de service » de telle sorte que leur intitulé reflète plus fidèlement le contenu de la prestation offerte. S'agissant plus particulièrement de la prestation « combustible », afin de permettre aux candidats de mieux apprécier *a priori* le contenu de la prestation, l'Autorité demande à SNCF Réseau de détailler dans le DRR les éléments à fournir par le candidat en amont de l'établissement du devis, puis en amont de la prestation elle-même, tout en explicitant les livrables que SNCF Réseau est susceptible de produire¹⁶.

2.1.3. Les modalités de tarification sur devis sont non conformes à la réglementation applicable pour sept prestations régulées

28. Conformément aux nouvelles dispositions du décret n° 2012-70 susvisé, la tarification sur devis, auparavant limitée aux seules prestations complémentaires et connexes, est désormais autorisée pour l'ensemble des prestations régulées, sous réserve que l'exploitant démontre que la spécificité d'une prestation ne permet pas d'établir un tarif unitaire, d'une part, et qu'il définisse les principes tarifaires d'établissement des devis et indique les tarifs élémentaires qui peuvent être établis pour ces services et prestations, d'autre part.
29. Il résulte de l'instruction que SNCF Réseau a été en mesure de justifier, pour chacune des prestations régulées proposées avec une tarification sur devis, que la spécificité de la prestation proposée empêchait l'établissement d'un tarif unitaire.
30. En revanche, si les principes tarifaires d'établissement des devis pour les prestations qui faisaient partie du périmètre régulé dans le cadre des horaires de service précédents¹⁷ sont décrits de manière satisfaisante, SNCF Réseau ne définit aucun principe tarifaire d'élaboration des devis pour les sept prestations suivantes :
- la prestation intitulée « Combustible » ;
 - la prestation de « moyens d'assistance » ;
 - la manœuvre d'installations de sécurité simple ;
 - l'usage spécifique des « voies de service » ;
 - la consignation caténaire ;
 - l'utilisation par les embranchés de voies de service ;
 - le service de radio locale d'entreprise.
31. Il s'ensuit qu'en l'absence de définition des principes d'établissement des devis pour les prestations mentionnées au point précédent, leur tarification n'est pas conforme aux dispositions du décret du 20 janvier 2012 modifié.

¹⁶ Comme cela a pu être déjà fait par SNCF Réseau aux cours des instructions antérieures.

¹⁷ Diagnostic et remise en état éventuelle des cours de marchandises, mise à disposition d'espace industriel et assistance à la circulation des trains TEPE sur les sites de voies de service.

32. Par ailleurs, afin de s'assurer du caractère non discriminatoire des devis présentés, l'Autorité estime nécessaire que la facturation de ces prestations fasse l'objet d'un suivi précis. À cet égard, dans l'esprit de la recommandation déjà formulée sur ce sujet dans son avis n° 2021-023 du 18 mars 2021 susvisé¹⁸, l'Autorité demande à SNCF Réseau de s'assurer de la traçabilité des opérations facturées sur devis et du respect des principes tarifaires d'établissement des devis en mettant en place, sans délai, un dispositif de contrôle interne dédié, de telle sorte que celui-ci soit opérationnel pour l'horaire de service 2023.

2.2. Indépendamment d'erreurs matérielles et des limites méthodologiques du modèle tarifaire, les tarifs proposés pour les prestations reconduites conduisent à des niveaux de chiffre d'affaires très inférieurs aux niveaux de revenu autorisé

33. Reconduisant la méthodologie tarifaire employée pour les précédents horaires de service, SNCF Réseau propose, pour l'horaire de service 2023, des tarifs unitaires pour les cinq prestations suivantes :
- l'utilisation des voies de garages, des gares de triage, de formation et de manœuvre, désignée par SNCF Réseau sous le terme « usage courant des voies de service » ;
 - l'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité, offerte de manière facultative dans les quatre gares de triage équipées d'une bosse, et venant en sus de l'accès et de l'utilisation des voies de formation situées en amont et à l'aval de la bosse de tri ;
 - l'utilisation des chantiers de transport combiné, étant entendu que cette prestation ne comprend que l'usage des installations ferroviaires et que la manutention des marchandises est opérée sur ces sites par un exploitant tiers ;
 - l'utilisation des cours de marchandises, l'organisation de la manutention des marchandises étant, sur ces sites, laissée à la responsabilité du candidat ;
 - la programmation et la reprogrammation des accès aux cours de marchandises, lorsque les demandes de capacités initialement formulées ne sont pas fermes.
34. Afin de réaliser l'audit des charges présentées par SNCF Réseau relativement à chaque prestation, l'Autorité a mené une analyse des différentes composantes du revenu autorisé¹⁹, à savoir :
- les amortissements (2.2.1.a) et la rémunération du capital (2.2.1.b) ;
 - les charges d'entretien et de surveillance des installations ferroviaires (2.2.1.c) ;
 - les charges de gestion des circulations (2.2.1.d) ;
 - les charges de gestion et de pilotage de l'activité (2.2.1.e).
35. L'Autorité a également procédé à l'analyse des arguments avancés par SNCF Réseau pour motiver la modulation du tarif d'usage courant des voies de services entre les segments fret et voyageurs (2.2.2).

¹⁸ Point 113 de l'avis n° 2021-023 précité, portant uniquement sur la prestation complémentaire d'assistance à la circulation des trains TEPE sur les voies de service, seule prestation régulée alors tarifée sur devis.

¹⁹ Cette structure est stable et reste inchangée depuis plusieurs horaires de service. Elle ne tient toutefois pas compte de la fiscalité puisque SNCF Réseau déclare ne pas être en mesure « à ce jour d'identifier précisément son montant ».

36. Enfin, l'Autorité a examiné l'estimation des volumes prévisionnels retenus par SNCF Réseau dans le but de vérifier la compatibilité des tarifs proposés avec le revenu autorisé par unité facturée (2.2.3).

2.2.1. La décomposition des postes de coûts constituant le revenu autorisé met en évidence qu'indépendamment d'erreurs matérielles et de limites méthodologiques du modèle tarifaire, le montant des charges identifiées et rattachées demeure stable

a. Les amortissements relatifs aux actifs « historiques » et aux mises en service projetées

37. Pour déterminer le montant des amortissements à prendre en compte au titre de l'horaire de service 2023, SNCF Réseau projette les bases d'actifs relatives aux installations de service en distinguant les actifs « historiques », mis en service jusqu'au 31 décembre 2020, des actifs dont la mise en service est intervenue ou planifiée sur la période 2021-2023.
38. Les réalisations antérieures au 31 décembre 2020 induisent ainsi 11 millions d'euros d'amortissements nets, dont 10,8 millions d'euros pour les seules voies de service (hors terminaux de marchandises et installations spécifiques au tri à la gravité).
39. Les investissements ultérieurs généreront, quant à eux, environ 2,6 millions d'euros d'amortissements nets supplémentaires en 2023, dont 1,2 million d'euros pour les seules voies de service.
40. Ces nouvelles réalisations et projets d'installations s'inscrivent dans le cadre de deux programmes de travaux pilotés par SNCF Réseau :
- d'une part, le programme « VS MAJ », souhaité et financé sur fonds propres par SNCF Réseau, consacre une enveloppe d'environ 20 millions d'euros par an sur la période 2019-2023 aux travaux de rénovation les plus urgents et à la réfection des voies empruntées par des convois de matières dangereuses ;
 - d'autre part, un programme de 110 millions d'euros d'études et de travaux dans le cadre de la part du plan de relance dédiée aux services de transport ferroviaire de fret (cf. point 9 *supra*), dont les modalités de financement partagé entre l'État et SNCF Réseau restent à définir.
41. En 2022 et 2023, ces apports ne devraient cependant pas se cumuler, le plan de relance se substituant au plan « VS MAJ » précité pour certains projets. À cet égard, l'Autorité observe que les montants des enveloppes budgétaires des différents plans annoncés ne coïncident pas avec les montants d'investissement budgétés. Par conséquent, l'Autorité invite SNCF Réseau à expliciter davantage la déclinaison annuelle de chaque plan et son articulation avec les budgets annuels retenus pour les prochains horaires de service.
42. Pour les exercices 2020 et 2021, malgré les décalages de chantiers imputables à la crise sanitaire, l'Autorité constate la cohérence globale entre le montant d'investissement budgété et le montant d'investissement effectivement réalisé pour l'ensemble des installations de service sur les deux années.

43. L'Autorité considère que le respect des montants d'investissement anticipés pour 2020 et 2021 permet de bénéficier d'un niveau de garantie raisonnable quant à la trajectoire retenue pour les années futures et, en particulier, le niveau des dotations aux amortissements prévu au titre de l'horaire de service 2023. Toutefois, dans la perspective d'une tarification pluriannuelle rapprochant les tarifs des revenus autorisés, compte tenu des engagements pris par SNCF Réseau envers l'État dans le cadre du projet de contrat de performance pour la période 2021-2030, ainsi que de l'évolution significative des montants investis tous projets confondus, l'Autorité rappelle la nécessité de fiabiliser la budgétisation des investissements²⁰.
44. En outre, l'Autorité encourage SNCF Réseau à consulter plus formellement les utilisateurs de ses installations quant aux travaux de régénération attendus immédiatement ou anticipables dans les prochaines années, afin d'en garder la trace et de s'appuyer sur ces remontées de terrain pour alimenter son processus interne de « revues d'urgences ». L'Autorité considère que cette compilation des projets et leur chiffrage exhaustif, avant la prise en compte des contraintes liées aux moyens humains ou financiers disponibles, est incontournable pour permettre la bonne information de l'Autorité comme des décideurs publics quant au besoin global de financement lié aux installations de service. De plus, la production de cet état des lieux complet permettra d'éclairer *a posteriori* les choix d'investissements retenus, qui doivent, comme l'Autorité le rappelle depuis plusieurs années²¹, pour un investisseur avisé, être réalisés sur l'ensemble des 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.

b. La rémunération du capital

45. Tenant compte des dotations aux amortissements analysées *supra*, la rémunération du capital est estimée à [...] pour l'ensemble des installations de service. Cette rémunération du capital est assise sur un taux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) de [...] % avant impôts pour l'horaire de service 2023, identique à celui retenu pour le précédent horaire de service.
46. Quoique ce taux n'induit aucune surestimation du revenu autorisé, il s'établit à un niveau très légèrement supérieur à la borne haute de la fourchette estimée par l'Autorité lors des travaux d'instruction.
47. Le taux de CMPC retenu n'ayant pas fait l'objet d'actualisation récente, l'Autorité sera attentive à ce que les travaux de mise à jour de ce taux, annoncés par SNCF Réseau dans le cadre de l'élaboration de la tarification pluriannuelle 2024-2026 soient menés à bien et permettent de déterminer un taux de CMPC acceptable pour la rémunération de la base d'actifs régulés afférente aux installations de service exploitées par SNCF Réseau, c'est-à-dire un taux s'inscrivant dans l'intervalle estimé par l'Autorité comme correspondant à un bénéfice raisonnable.

²⁰ Comme elle l'avait fait au point 44 de l'avis n° 2021-023 précité.

²¹ 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 et n° 2021-023 susvisés.

c. Les charges d'entretien et de surveillance

48. Les coûts d'entretien et de surveillance des installations ferroviaires sont valorisés pour chaque type d'installations de service à partir de la moyenne des relevés des montants des opérations réalisées lors des trois derniers exercices (période 2018-2020 pour l'horaire de service 2023). Cette méthode, utilisée par SNCF Réseau depuis l'horaire de service 2018, permet de présenter une estimation des coûts d'entretien lissée des éventuels effets de cycle tout en garantissant l'absence de double comptabilisation entre les différentes installations de service, d'une part, et entre les installations de service et le réseau principal, d'autre part.
49. Pour les terminaux de marchandises et la fonctionnalité de tri à la gravité, les montants annuels sont directement issus du système de comptabilisation analytique des coûts établi par SNCF Réseau, dénommé matrice « 10 000 points », au sein de laquelle les segments relatifs aux différents types d'installations de service sont clairement identifiés.
50. Pour les voies de service en revanche, le montant extrait de la matrice « 10 000 points » n'est pris en compte qu'à hauteur de la part du linéaire de voies entretenu et commercialisable, soit 33 %. De plus, il lui est appliqué une décote correspondant à une hypothèse de gains de productivité de 1,6 % par an.
51. Pour l'horaire de service 2023, ces charges d'entretien et de surveillance sont ainsi estimées à près de 42 millions d'euros, dont 39 millions d'euros pour les seules voies de service commercialisables.
52. Les variations constatées par rapport au précédent cycle d'entretien ayant fait l'objet de justifications satisfaisantes, et l'évolution à la hausse de la clé d'allocation retenue pour les voies de service commercialisables s'expliquant par une meilleure connaissance du patrimoine, elles n'appellent pas de remarques particulières de la part de l'Autorité.
53. Cependant, afin de garantir l'estimation la plus juste possible des charges d'entretien relatives aux voies les plus commercialisées, l'Autorité demande à SNCF Réseau de distinguer, dans sa comptabilité analytique, les opérations portant sur le linéaire de voies commercialisables de celles portant sur le linéaire dont l'usage est réservé (voies affectées à la gestion des circulations ou aux services d'entretien de l'infrastructure dites « bases travaux », notamment), par analogie avec ce qui est déjà réalisé depuis plusieurs années pour les montants relatifs aux cours de marchandises, chantiers de transports combiné et bosses de tri à la gravité.
54. En outre, si l'Autorité salue la démarche de performance initiée par SNCF Réseau en intégrant une hypothèse de gains de productivité de 1,6 % par an, elle regrette toutefois que ce gain ne soit calculé que sur les seules charges d'entretien rattachables à l'usage courant des voies de service et non sur les charges d'entretien rattachables à l'ensemble des prestations régulées (les terminaux de marchandises sont, par exemple, exclus de cette démarche de performance).
55. Aussi, l'Autorité demande à SNCF Réseau, dès le prochain horaire de service (2024), de calculer les gains de productivité indépendamment pour chaque catégorie d'installations de service, afin de refléter plus fidèlement l'effet des gains de productivité attendus sur ces charges dans l'ensemble des installations de service.

d. Les charges de gestion des circulations

56. Les coûts de gestion des circulations pris en compte dans l'élaboration des tarifs correspondent au coût des agents opérant les postes d'aiguillage rattachés aux installations de service. Ils sont estimés à partir des effectifs de 103 postes d'aiguillages²² et de coûts de main d'œuvre standards, incluant la rémunération de l'agent, des coûts d'environnement et des coûts indirects centraux²³, projetés pour l'horaire de service 2023 selon des hypothèses d'indexation spécifiques au coût moyen agent (CMA) qui apparaissent en ligne avec celles du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.
57. Cette masse de charges, d'un montant total de près de 30 millions d'euros, relativement stable par rapport à l'horaire de service précédent, est ensuite allouée aux différentes catégories d'installations selon une clé de répartition basée sur le nombre de voies connues pour chaque type d'installations de service sur le site considéré²⁴. Les charges reportées dans les bases de charge sont ainsi estimées à 24 millions d'euros, en tenant compte de la déduction de la quote-part de 37 % allouée aux voies non-commercialisables et des autres charges externes correspondant à la manœuvre des postes de débranchement et des freins de voie, savoir-faire spécifique au tri à la gravité et sous-traité à Fret SNCF.
58. Les charges de gestion des circulations utilisées pour la détermination du revenu autorisé appellent plusieurs observations de la part de l'Autorité.
59. Tout d'abord, l'Autorité regrette l'absence d'évolution méthodologique, maintes fois appelée de ses vœux²⁵, dans la mesure où le nombre de voies ne saurait refléter fidèlement l'intensité réelle des trafics et ainsi permettre une juste allocation de la masse de charges entre les différentes catégories d'installations.
60. À cet égard, l'Autorité estime qu'une allocation basée sur les volumes de trains accédants serait plus simple, plus pertinente et plus équitable sur le plan économique et relève, grâce aux données de trains accédants collectées par SNCF Réseau²⁶, que la faisabilité technique d'une telle méthodologie est désormais acquise. Par construction, une telle méthodologie permettrait de comptabiliser une quote-part de charges identique pour chaque circulation, évitant ainsi d'allouer jusqu'à 4 fois plus de charges à un train de fret accédant à un terminal de marchandises qu'à un train de voyageurs accédant à une voie de garage.
61. Confirmant ici ce qu'elle avait indiqué dans son précédent avis n° 2021-023 susvisé²⁷, l'Autorité souligne qu'il est désormais nécessaire et faisable de faire évoluer la méthodologie d'allocation des charges de gestion des circulations. À ce titre, l'Autorité demande à SNCF Réseau de mettre en œuvre, dès l'horaire de service 2024, une méthodologie fondée sur les données de trains accédants à disposition, qu'il conviendra de compléter et de fiabiliser notamment en vue de mieux prendre en compte les autres types de circulations, telles que celles des trains accédants aux voies de gestion des circulations, aux bases travaux, aux centres de maintenance ou aux installations terminales embranchées.

²² L'inventaire des postes et leurs effectifs n'évoluent pas. Sur 183 postes identifiés par SNCF Réseau, 78 ne comportent aucune charge rattachée et 2 aucune clé d'allocation. Un poste emploie en moyenne 6,1 ETP.

²³ Les coûts d'environnement résultent de la répartition des autres charges externes (ACE) des Établissements 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.

²⁴ Répartition réalisée au niveau du poste lui-même en ce qui concerne les postes de débranchement dédiés à la fonctionnalité de tri à la gravité.

²⁵ Points 35 à 37 de l'avis n° 2021-023 précité, point 43 de l'avis n° 2020-021 susvisé et point 28 de 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.

²⁶ Pour chaque catégorie d'installations de service, le tarif de la redevance comporte au moins une composante dont la facturation s'effectue au train accédant.

²⁷ Point 37 de l'avis n° 2021-023 précité.

62. Enfin, nonobstant les évolutions méthodologiques attendues, l'Autorité relève cette année trois erreurs matérielles dans l'exécution de l'allocation, induisant une surestimation des charges de gestion de ces circulations de 9 %. Toutefois, les revenus autorisés redressés de cette surestimation demeurent supérieurs aux chiffres d'affaires reconstituables avec les tarifs et unités d'œuvre prévisionnelles proposés.

e. Les charges de gestion et de pilotage de l'activité

63. Les charges internes de gestion et de pilotage, qui s'apparentent à des frais de commercialisation et de support, correspondent au coût des agents de la direction générale Clients et Services de SNCF Réseau (DGCS) affectés à la gestion des installations de service et au pilotage de leur activité. Leur temps de travail n'étant pas directement enregistré dans les systèmes de gestion, SNCF Réseau estime la quote-part de chaque ETP rattachable aux différents types d'installations de service pour chaque poste²⁸. Les charges liées à ces effectifs sont valorisées à partir de coûts standards réalisés 2020 puis projetés en 2023, suivant la même hypothèse d'indexation du coût moyen agent que celle employée pour les coûts de gestion des circulations.
64. Les charges de gestion et de pilotage de l'activité sont ainsi estimées à 1,8 millions d'euros pour l'ensemble des prestations rattachées aux installations de service.
65. Compte tenu de ce qui précède, et en dépit de la correction d'une erreur matérielle dans l'application des hypothèses d'indexation, l'Autorité considère le niveau de valorisation de la main d'œuvre en charge de la gestion et du pilotage des installations de service comme acceptable.

2.2.2. La justification de la modulation du tarif d'utilisation des voies de service dans le cadre de l'usage courant doit être approfondie par SNCF Réseau

66. Introduite à l'occasion de l'horaire de service 2021, la modulation de la redevance d'usage courant des voies de service opérée entre les activités fret et voyageurs est reconduite depuis par SNCF Réseau. Pour l'horaire de service 2023, les deux composantes du tarif applicable au segment des services de transport ferroviaire de fret sont inférieures à celles relatives au segment des services de transport de voyageurs : la composante A facturée au train accédant est moitié moindre ; la composante B facturée au linéaire et à la durée de réservation est, elle, réduite de 37 %.
67. La faculté de moduler le tarif des redevances est prévue par le décret du 20 janvier 2012 modifié, 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* ».
68. À ce titre, et sans évolution par rapport aux horaires de service 2021 et 2022, SNCF Réseau justifie le recours à une tarification différenciée en expliquant que l'ensemble des conditions du décret se trouvent remplies.

²⁸ L'allocation des temps n'évolue pas, tout comme la liste des 38 postes identifiés allant du « directeur de la PSEF » à des postes de « chargé de mission ».

69. D'une part, SNCF Réseau indique que la modulation inciterait à une utilisation plus optimale 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 et, partant, à une hausse encore plus forte des tarifs pour l'ensemble des activités concernées pour permettre la couverture des charges fixes, essentiellement composées des coûts de gestion des circulations.
70. D'autre part, SNCF Réseau tente de démontrer une différence objective de coût des prestations selon qu'elles sont offertes pour le segment fret ou pour le segment voyageurs, au travers d'un faisceau d'indices rassemblant les variations de spécifications définies au sein d'un référentiel interne de maintenance applicable aux voies de service²⁹, une différence de qualité de service perçue et une étude de coût réalisée sur un échantillon de sites dont l'usage commercial est exclusivement dédié à l'une des deux activités.
71. Sur ce second volet, l'Autorité prend tout d'abord acte du fait que SNCF Réseau, en maintenant mot pour mot l'argumentaire original fourni lors de l'introduction de la modulation pour l'horaire de service 2021, n'a pas donné suite à sa demande réitérée d'approfondissement des justifications apportées³⁰.
72. L'Autorité estime qu'il aurait en effet été possible, à tout le moins, d'élargir l'échantillon de l'étude, de détailler la composition du linéaire de voies des sites retenus et de corroborer les analyses fournies en produisant des évaluations analogues pour les sites dont l'activité est majoritairement fret ou majoritairement voyageurs (et non exclusivement). De plus, elle considère que SNCF Réseau ne peut valablement invoquer une différence objective de coût ou de qualité de service à l'échelon local sans s'appuyer sur des indicateurs de performance et de qualité de service opposables.
73. Par conséquent, sans remettre en question ni le principe d'une modulation tarifaire, qui demeure possible au regard du premier motif d'utilisation optimale des ressources invoqué, ni la possibilité, à terme, pour SNCF Réseau, de s'appuyer sur une différence objective de coût entre les deux segments pour mettre en place une modulation tarifaire, l'Autorité considère que les éléments présentés en soutien à ce second motif ne sont pas acceptables pour l'horaire de service 2023, faute d'une analyse étoffée.
74. L'Autorité engage SNCF Réseau à compléter les analyses technico-économiques produites afin de justifier la modulation tarifaire et de mieux documenter son amplitude.

²⁹ Référentiel interne de maintenance MT264

³⁰ Point 58 de l'avis n° 2021-023 précité et point 33 de l'avis n° 2020-021 susvisé.

2.2.3. L'examen des volumes prévisionnels et la réconciliation des tarifs avec le revenu autorisé met en évidence que les premiers restent, dans l'ensemble, très inférieurs aux seconds

75. Alors que l'Autorité le regrettait déjà dans son avis relatif à l'horaire de service 2022³¹, SNCF Réseau ne tire toujours pas parti, pour l'horaire de service 2023, de la contractualisation de l'usage des voies de service mise en œuvre et des premières données collectées dans ce cadre pour affiner ses prévisions d'activité et de tarification. À cette fin, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau « de développer, puis d'utiliser pour établir la tarification applicable à l'horaire de service 2023, son propre modèle de prévision, combinant les données de l'activité réalisée sur les [exercices] échus et les perspectives d'activité pour les horaires de service en cours et à venir, en tenant compte des volumes contractualisés et de ceux habituellement déclarés en cours [d'année] ». Interrogé au cours de l'instruction, SNCF Réseau confirme n'avoir pas mis en œuvre cette recommandation et reprend tels quels les volumes constatés en 2021 pour établir les prévisions d'activité à 2 ans.
76. En outre, SNCF Réseau n'a pris aucun engagement quant à la fiabilisation de ces données de fréquentation, que l'Autorité avait pourtant encouragée dans son précédent avis n° 2021-023 susvisé³², quand bien même les méthodes de fiabilisation possibles sont diverses (contrôles par échantillonnage, déploiement de dispositifs techniques de comptage, recoupements avec des données de géolocalisation, suivi des accès délivrés par les postes d'aiguillage, etc.).
77. En vue des horaires de service 2024 et suivants, l'Autorité estime indispensable que SNCF Réseau fiabilise les unités d'œuvre prises en compte pour l'élaboration des tarifs, afin d'écartier tout risque de surtarification dans la perspective d'une couverture plus complète des coûts, combinée, le cas échéant, avec une tarification pluriannuelle. L'Autorité renouvelle également la recommandation reprise *in extenso* ci-dessus.
78. En tout état de cause, la tarification proposée pour les redevances est conforme aux dispositions du I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, dans la mesure où les tarifs proposés restent, dans l'ensemble, très inférieurs aux revenus autorisés unitaires, avec un taux de couverture ne dépassant 50 % que pour les redevances attachées aux chantiers de transport combiné et à la fonctionnalité de tri à la gravité.

2.3. La faiblesse des indicateurs de performance et de qualité de service proposés par SNCF Réseau fragilise l'acceptabilité des hausses tarifaires significatives opérées sur les voies de service

79. Dans une note fournie en appui de sa saisine, SNCF Réseau indique avoir « proposé des indicateurs aux clients et partenaires ainsi qu'à l'ART, lors du groupe de travail du Comité des opérateurs du réseau (COOPERE) du 15 avril [2021] » et complète en indiquant qu'il « prévoit de suivre 2 indicateurs annuels [...] :
- un indicateur de qualité de service commercial, portant sur les délais de réponses aux demandes de capacités en voies de service, par nature de demande ;
 - un indicateur sur l'état des voies de service, au regard du nombre de déraillements sur voies de service et leurs causes, les déraillements étant un des paramètres reflétant la qualité de l'infrastructure et de sa gestion. »

³¹ Point 63 de l'avis n° 2021-023 précité.

³² Point 66 de l'avis n° 2021-023 précité.

80. À titre liminaire, l'Autorité précise que, conformément à l'article L. 2100-4 du code des transports, ses représentants « *peuvent participer, en qualité d'observateurs, aux réunions du comité des opérateurs du réseau* » (COOPERE). Ainsi l'Autorité s'abstient d'intervenir dans les travaux du comité et son silence ne saurait préjuger d'une quelconque approbation des indicateurs qui y sont présentés.
81. L'Autorité regrette le caractère insuffisant du projet présenté par SNCF Réseau. Si les deux indicateurs choisis n'appellent pas de remarque en eux-mêmes, indépendamment de leur méthode de mesure, ils sont insuffisants pour offrir une vue pertinente et complète de la qualité de service offerte sur les installations de service de SNCF Réseau. De surcroît, il est regrettable que SNCF Réseau ne profite pas de la mise en œuvre de ces premiers indicateurs pour structurer le processus de publication qui en permettra le suivi par le secteur en toute transparence. Il apparaît nécessaire, à cet égard, que SNCF Réseau fixe des objectifs à atteindre relativement à chacun, éventuellement à l'issue de quelques mois de marche à blanc.
82. Afin de permettre l'adoption au plus tôt d'indicateurs pertinents et représentatifs, et ainsi autoriser leur suivi au travers de valeurs cohérentes et stabilisées dans les années à venir, l'Autorité entend rappeler ses attentes vis-à-vis de SNCF Réseau tant en ce qui concerne la performance industrielle et l'efficacité des coûts engagés (2.3.1) que la qualité de l'offre et du service rendu (2.3.2).

2.3.1. Une meilleure prise en compte d'objectifs de performance industrielle et d'efficacité des coûts doit encore être recherchée dans l'offre régulée d'accès aux installations de service de SNCF Réseau

83. En premier lieu, ainsi que l'Autorité l'a déjà souligné³³, la justification de revenus autorisés très supérieurs aux chiffres d'affaires résultant de l'application des tarifs proposés ne doit pas obérer la nécessité d'une réflexion plus large sur l'efficacité des coûts engagés – cela d'autant plus que SNCF Réseau entend, à terme, rapprocher les tarifs applicables du coût de la prestation, conformément aux orientations du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.
84. À ce titre, et comme observé au point 54, SNCF Réseau intègre, dans ses prévisions budgétaires, une hypothèse de gains de productivité pour certaines charges d'entretien et de surveillance mais pas pour toutes les prestations régulées.
85. L'Autorité estime que l'application d'hypothèses de productivité mérite d'être élargie à l'ensemble des dépenses d'exploitation relatives aux prestations régulées et demande, à cet effet, à SNCF Réseau d'en tenir compte pour l'élaboration du projet tarifaire relatif à l'horaire de service 2024, pour les charges de gestion des circulations et les charges de gestion et de pilotage de l'activité.
86. En complément, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mieux asseoir les hypothèses de productivité retenues pour les installations de service, en les mettant par exemple en perspective avec les objectifs de productivité prévus par le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.
87. En second lieu, l'Autorité rappelle, comme elle l'a souligné dans son avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030³⁴, que la performance et la productivité loin de se réduire à une vision budgétaire, doivent également se définir « *en termes physiques* », afin, notamment, de distinguer

³³ Points 117 et suivants de l'avis n° 2020-021 susvisé.

³⁴ Points 97 à 100 et 111.

les efforts de productivité réels en volume (unités physiques) des seuls effets prix. Ainsi, la déduction du revenu autorisé d'une somme définie *ex ante* correspondant à l'effort de productivité prévu, sans mise en place concomitante d'un plan d'action visant à traduire cet effort en objectifs opérationnels, ne constitue pas, pour l'Autorité, un gage satisfaisant quant à l'engagement d'une véritable démarche d'amélioration de l'efficacité des coûts engagés, d'autant plus que cette déduction est sans effet sur le plan tarifaire quand il est certain qu'une part substantielle de ce revenu autorisé ne sera pas couverte.

88. Regrettant qu'aucun des indicateurs disponibles ne permette de mettre en évidence de tels gains, l'Autorité réitère la recommandation formulée dans son précédent avis³⁵ appelant (i) à la formalisation d'un programme de travail visant à une plus grande efficacité des coûts engagés et (ii) à la mise en place d'indicateurs opposables combinant des données économiques et comptables ainsi que des quantités physiques.

2.3.2. Une amélioration de la qualité de service au sens large doit être recherchée dans l'offre régulée d'accès aux installations de service de SNCF Réseau

89. La qualité de service recouvre différents aspects. En amont de la prestation, il s'agit de proposer une documentation transparente, claire et exhaustive et d'assurer un traitement efficace des demandes de services jusqu'à leur acceptation. En aval, il s'agit d'offrir des prestations d'une grande qualité technique, cohérente avec l'état de l'art et les standards industriels du secteur, tout en veillant à la satisfaction des clients.
90. Pour SNCF Réseau et son offre de prestations dans ses installations de service, une amélioration de la qualité de service pourrait ainsi se traduire par :
- le renforcement de la transparence de l'offre (cartographie des sites, accessibilité directe à la documentation technique applicable, publication des disponibilités et indisponibilités) ;
 - l'industrialisation du processus de gestion de la capacité (de la publication des disponibilités à la facturation en passant par la formalisation des réservations et des allocations) ;
 - l'adaptation de l'infrastructure mise à disposition, en assurant la cohérence des moyens techniques et humains mis en œuvre avec les besoins exprimés par les opérateurs, notamment les demandes visant à la fourniture de services plus intégrés³⁶ en adéquation avec le marché plus ouvert et dynamique dans lequel évoluent les candidats.
91. À date, si de nombreux projets sont lancés et des expérimentations en cours, l'Autorité constate qu'ils ne s'inscrivent pas explicitement dans un programme de travail structuré, aux échéances fermes, aux objectifs stratégiques clairs et spécifiques aux installations de service concourant à l'amélioration de la qualité des services offerts à l'ensemble des candidats.
92. De plus, les indicateurs proposés qui, de toute évidence, ne mesurent ni les efforts déployés par SNCF Réseau ni l'avancement de ses chantiers de transformation, ne couvrent que certains aspects très ponctuels de ce qui constitue la qualité de service pour les clients.

³⁵ Point 28 de l'avis n° 2021-023 précité.

³⁶ Par exemple, la possibilité de réception d'un train sur voie de service sans que l'entreprise ferroviaire ne dépêche de personnel au sol, comme cela est possible sur les voies affectées à la gestion des circulations.

93. Consciente de la nécessité de rétablir, à terme, un niveau de couverture des coûts permettant de réamorcer une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle économique de tarification régulée, l'Autorité estime cependant qu'un tel rattrapage tarifaire ne saurait raisonnablement s'opérer sans être accompagné d'une amélioration effective de la qualité de service ou, à tout le moins, d'indications claires quant aux perspectives d'évolution à court et à moyen termes.
94. Par conséquent, l'Autorité demande à SNCF Réseau de définir, d'ici la fin du premier semestre 2022, un programme de travail transparent, complet et engageant afin de mettre en place un processus d'amélioration continue de la qualité de service dans ses installations de service. À cette fin, il apparaît notamment incontournable que des indicateurs de qualité de service pertinents soient rapidement définis par SNCF Réseau pour assurer une mesure effective du niveau de qualité de service des prestations offertes par SNCF Réseau sur les installations de service qu'il exploite. En outre, ces indicateurs devront faire l'objet d'une publication régulière. En tout état de cause, à défaut de contreparties suffisantes en termes d'amélioration de la qualité de service dans les délais requis, l'acceptabilité des hausses tarifaires annuelles pratiquées par SNCF Réseau pourrait être remise en cause.
95. Ces engagements, programme de travail et objectifs associés aux différents indicateurs constitueraient en outre la déclinaison opérationnelle des grands enjeux et des objectifs majeurs identifiés dans la *Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire*.

3. SYNTHÈSE

96. Dans son DRR 2023 publié le 10 décembre 2021, SNCF Réseau propose une offre de prestations fournies dans les installations de service qu'il exploite quasi inchangée en termes de contenu et de structure des tarifs et poursuivant la trajectoire haussière du niveau des tarifs mise en œuvre par SNCF Réseau depuis plusieurs horaires de service pour les voies de service.
97. L'analyse, par l'Autorité, de cette offre appelle la série d'observations suivantes.
98. En premier lieu, l'Autorité constate que la qualification juridique des prestations proposées n'a pas été revue par SNCF Réseau à la suite de la mise à jour du cadre réglementaire français pour assurer sa conformité avec le cadre législatif européen.
99. Ainsi, tout en rappelant la nécessité, pour SNCF Réseau, d'opter pour l'un des cadres de régulation applicables (cadre de régulation applicable aux prestations minimales ou cadre de régulation applicable aux prestations fournies dans les installations de service) en ce qui concerne la nouvelle prestation de stationnement nocturne en gare de voyageurs, l'Autorité identifie en outre des prestations régulées que SNCF Réseau ne référence pas comme telles dans le DRR. Si l'Autorité confirme que ces dernières sont éligibles à une tarification sur devis, eu égard à la spécificité des demandes auxquelles elles doivent répondre, elle rappelle néanmoins que, conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, le choix du mode de tarification sur devis doit s'accompagner de la définition des principes tarifaires d'établissement de devis et, lorsque cela est possible, de l'indication de tarifs élémentaires.

100. Il est ainsi demandé à SNCF Réseau de :

- 1) définir le cadre de régulation applicable à la nouvelle prestation de stationnement nocturne en gare de voyageurs introduite au point 4.2.7 du DRR 2023 en fonction de la qualification juridique – prestation minimale ou prestation associée à une installation de service – qui lui sera attribuée ;
- 2) mentionner explicitement, dans le DRR, la qualité régulée des prestations identifiées aux points 24 et 25³⁷ ;
- 3) revoir la désignation et la description des prestations « combustible » et « utilisation par les embranchés de voies de service » pour refléter plus fidèlement le contenu de la prestation offerte ;
- 4) détailler, dans le DRR, les éléments à fournir par le candidat et susceptibles d'être produits par SNCF Réseau dans le cadre de la prestation « combustible » ;
- 5) s'assurer de la traçabilité des opérations facturées sur devis et du respect des principes tarifaires d'établissement des devis en mettant en place un dispositif de contrôle interne dédié opérationnel dès l'horaire de service 2023.

101. En deuxième lieu, l'Autorité constate qu'indépendamment d'erreurs matérielles et des limites méthodologiques du modèle tarifaire, les tarifs proposés pour les prestations qui faisaient partie du périmètre régulé dans les DRR des précédents horaires de service demeurent, dans l'ensemble, très inférieurs aux revenus autorisés. Toutefois, l'Autorité formule quatre demandes pour l'élaboration de la tarification relative au prochain horaire de service (2024) :

- 6) mettre à jour les hypothèses de rémunération du capital sous-tendant le taux de CMPC proposé ;
- 7) calculer les gains de productivité attendus sur les charges d'entretien et de surveillance indépendamment pour chaque catégorie d'installations de service faisant l'objet d'une offre régulée d'accès et sur l'ensemble du périmètre ainsi couvert ;
- 8) faire évoluer l'allocation des charges de gestion des circulations vers une méthodologie plus simple, plus pertinente et plus équitable basée sur les données de trains accédants ;
- 9) renforcer la robustesse des analyses technico-économiques motivant la modulation du tarif d'utilisation des voies de service dans le cadre de l'usage courant entre les activités fret et voyageurs afin de pérenniser la modulation tarifaire et mieux asseoir son amplitude.

102. En troisième et dernier lieu, l'Autorité considère que la faiblesse des indicateurs de performance et de qualité de service proposés par SNCF Réseau fragilise l'acceptabilité des hausses tarifaires significatives opérées sur les voies de service. Partant, elle estime nécessaire pour SNCF Réseau de :

- 10) fixer des hypothèses de gains de productivité prévisionnels pour l'ensemble des dépenses d'exploitation relatives aux prestations régulées, conformément au point 7) *supra* ;
- 11) définir, d'ici la fin du premier semestre 2022, un programme de travail transparent, complet et engageant fondant la mise en place d'une démarche d'amélioration continue de la qualité de service, assorti d'indicateurs permettant de mesurer la progression de la qualité de service et publiés sur une base régulière par SNCF Réseau.

³⁷ Prestation « combustible », prestation de « moyens d'assistance », prestation de manœuvre d'installations de sécurité simple, prestation d'usage spécifique des « voies de service », prestation de consignation caténaire, prestation d'utilisation par les « embranchés » de voies de service, service de radio locale d'entreprise.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis favorable sur la tarification des redevances relatives aux prestations suivantes pour l'horaire de service 2023 :

- usage courant des voies de service ;
- 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 et accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, programmation et reprogrammation de réservations relatives à ces cours ;
- mise à disposition d'espace industriel.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la tarification des redevances relatives aux prestations suivantes pour l'horaire de service 2023 en ce qu'elles ne respectent pas l'article 3 du décret n°2012-70 modifié :

- la prestation intitulée « Combustible » ;
- la prestation de « moyens d'assistance » ;
- la prestation de manœuvre d'installations de sécurité simple ;
- la prestation d'usage spécifique des « voies de service » ;
- la prestation de consignation caténaire ;
- la prestation d'utilisation par les embranchés de voies de service ;
- le service de radio locale d'entreprise.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la tarification de la redevance relative à la prestation de « remisage de matériel roulant voyageurs de nuit sur les voies principales des gares de voyageurs » pour l'horaire de service 2023. Elle renvoie à l'analyse développée aux points 64 à 68 de son avis n° 2022-011.

L'Autorité invite SNCF Réseau à mettre en œuvre, au cours de l'année 2022, l'ensemble des recommandations synthétisées dans la troisième partie du présent avis.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 mars 2022.

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

Le Président

Bernard Roman