

## **Avis n° 2023-016 du 7 mars 2023**

**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 2024 à 2026**

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° 2021-023 du 18 mars 2021, n° 2022-017 du 8 mars 2022 et n° 2022-081 du 10 novembre 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 les horaires de service 2022 et 2023 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2023-010 du 9 février 2023 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 ;

Vu le « *Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2024 – Version 2* » publié sur le site internet de SNCF Réseau le 9 décembre 2022 ;

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

Vu le dossier de saisine transmis par SNCF Réseau le 21 décembre 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 7 mars 2023 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

## TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE, ENJEUX ET CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE .....	3
1.1. SNCF Réseau prévoit de poursuivre des hausses tarifaires significatives pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, afin d'accélérer le recouvrement de ses coûts, sans modifier la consistance des prestations offertes .....	4
1.2. SNCF Réseau n'a pas fait évoluer son modèle tarifaire en dépit des demandes formulées par l'Autorité dans ses avis précédents .....	5
2. ANALYSE .....	6
2.1. Bien que les charges retenues pour la détermination des coûts affectés aux installations de service apparaissent globalement stables, leurs modalités d'établissement présentent des erreurs matérielles et des faiblesses méthodologiques .....	6
2.1.1. Les éléments comptables pris en compte pour l'élaboration des tarifs ne sont pas totalement cohérents avec ceux identifiés dans le cadre de la tarification des prestations minimales d'accès au réseau.....	7
2.1.2. Les données relatives aux investissements sont difficilement auditables et manquent de robustesse .....	7
2.1.3. L'identification des coûts de gestion des circulations repose toujours sur une définition large de la notion de poste d'aiguillage dédié aux installations de service.....	8
2.1.4. Les coûts de gestion et de pilotage de l'activité d'exploitant d'installations de service, bien que ne contribuant que marginalement au revenu autorisé, sont en très nette progression.....	9
2.1.5. Le taux de coût moyen pondéré du capital, inchangé, est acceptable.....	9
2.2. L'allocation des coûts entre les différentes prestations présente toujours des faiblesses techniques et méthodologiques .....	10
2.2.1. L'allocation des coûts d'entretien et de surveillance afférents aux voies de service commercialisables et à la fonctionnalité de tri à la gravité repose sur des paramètres qui ne sont pas tenus à jour ou sont insuffisamment justifiés .....	10
2.2.2. La méthode d'allocation des coûts de gestion des circulations, bien qu'amendée par SNCF Réseau, demeure perfectible.....	11
2.3. Les hypothèses d'évolution prévisionnelle des coûts tiennent systématiquement compte de facteurs de hausse, dont la pertinence n'est pas toujours établie, sans considérer de gains d'efficacité 12	
2.4. À défaut d'un comptage systématique du nombre réel de trains accédant à ses installations, SNCF Réseau estime les volumes prévisionnels à partir du nombre de trains accédants contractualisé.....	13
2.5. Compte tenu des erreurs et incertitudes relevées, le risque de surévaluation des tarifs des redevances ne peut désormais être exclu .....	14
2.6. Les éléments fournis par SNCF Réseau pour justifier des modulations du tarif de la redevance d'usage des voies de service sont insuffisants.....	15
3. CONCLUSION.....	16

## 1. CONTEXTE, ENJEUX ET CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE

1. SNCF Réseau exploite deux grands types d'installations de service, constituant un linéaire cumulé de voies d'environ 3 000 km<sup>1</sup> embranchées à l'infrastructure ferroviaire dont il est le gestionnaire :
  - les « *voies de service commercialisables* », qui 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 ». Elles permettent la formation des trains au départ, c'est-à-dire la reconstitution de rames complètes en fonction de la destination de chaque wagon ;
  - les « *voies de service non commercialisables* », dont l'usage est réservé à SNCF Réseau telles que les voies affectées à la gestion des circulations, les voies réservées aux services d'entretien de l'infrastructure dites « bases travaux » ou encore les voies de desserte d'installations de tiers ;
  - les « *terminaux de marchandises* », classés en deux catégories, correspondant, d'une part, aux « *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 ; et, d'autre part, aux « *cours de marchandises* » servant de plateformes d'échanges aux marchandises non conditionnées en UTI.
2. Les installations de service exploitées par SNCF Réseau sont essentielles pour la fourniture de services de transports par les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs ou de marchandises.
3. En application de l'article 17 du décret n° 2003-194 susvisé, SNCF Réseau décrit les conditions tarifaires et non tarifaires d'accès à ces installations au sein du document de référence du réseau. Le 9 décembre 2022, SNCF Réseau a publié sur son site internet le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – Version 2 du 9 décembre 2022 » (ci-après le « DRR 2024 ») fixant ces conditions pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026.
4. Conformément au IV de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, l'Autorité dispose d'un délai de trois mois à compter de cette publication pour émettre un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès à ces installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables.
5. En application du I de l'article 3 du décret précité, « *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. Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées de l'installation ou de la catégorie d'installations de services. Il prend en compte l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois 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* ».
6. Ce même article permet des modulations du tarif de chaque redevance dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que la modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources.

---

<sup>1</sup> Source : SNCF Réseau.

## 1.1. SNCF Réseau prévoit de poursuivre des hausses tarifaires significatives pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, afin d'accélérer le recouvrement de ses coûts, sans modifier la consistance des prestations offertes

7. L'offre de prestations proposées par SNCF Réseau dans le DRR 2024, au sein des installations de service qu'il exploite, demeure inchangée par rapport aux horaires de service 2022 et 2023 alors que le niveau tarifaire de certaines redevances est marqué dans le même temps par de très fortes augmentations :
  - la redevance d'usage courant des voies de service augmente très sensiblement dès 2024, de 9 % à 50 % selon les composantes, puis jusqu'à 150 % d'ici 2026 ;
  - la redevance de stationnement en gare augmente de 254 %, se démarquant nettement du tarif dernièrement proposé et validé par l'Autorité<sup>2</sup> et retrouvant le niveau initialement proposé en décembre 2021, que l'Autorité n'avait alors pu valider<sup>3</sup> ;
  - la redevance d'utilisation de la fonctionnalité de tri à la gravité est stable entre l'horaire de service 2023 et l'horaire de service 2024, mais connaît des hausses marquées de 27 % entre 2024 et 2025, puis de 14 % entre 2025 et 2026.
8. S'agissant des autres prestations, les tarifs unitaires applicables évoluent plus modérément et les principes d'établissement des devis sont inchangés<sup>4</sup>.
9. Dans l'annexe 7.8 du DRR 2024, SNCF Réseau justifie ces évolutions principalement par la volonté d'améliorer la couverture des coûts afférents à ses installations de service.

Évolution des tarifs unitaires des prestations régulées relatives aux installations de service exploitées par SNCF Réseau entre 2023 et 2026

		2023	2024	2025	2026
Usage courant des voies de service	segment fret	2€/train + 34€/km/j	<b>3€/train + 37€/km/j</b>	<b>4€/train + 42€/km/j</b>	<b>5€/train + 47€/km/j</b>
	segment voyageurs	4€/train + 54€/km/j	<b>5€/train + 59€/km/j</b>	<b>6€/train + 67€/km/j</b>	<b>7€/train + 76€/km/j</b>
Stationnement en gare		25,60€/train	<b>90,69€/train</b>	Indexation*	Indexation*
Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité		302,70€/train	<b>301,65€/train</b>	<b>383,27€/train</b>	<b>436,45€/train</b>
Usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné		145,49€/train	<b>150,29€/train</b>	<b>155,26€/train</b>	<b>160,38€/train</b>
Usage des cours de marchandises		75,92€/train	<b>77,36€/train</b>	Indexation*	Indexation*
(Re)programmation de réservations dans les cours de marchandises		35,15€/demande	<b>35,82€/demande</b>	Indexation*	Indexation*
Utilisation par les embranchés de voies de service		Redevance d'usage courant des voies de service segment fret			

Tarifs validés par l'Autorité au titre de l'horaire de service 2023 par ses avis n° 2022-017 et n° 2022-081 susvisés et tarifs proposés par SNCF Réseau pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026.

\* Le tarif pour l'horaire de service A correspond à celui applicable en A-1 indexé selon l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de juin A-1, publié par l'INSEE.

<sup>2</sup> Avis n° 2022-081 susvisé.

<sup>3</sup> Dans son avis n° 2022-017 susvisé, l'Autorité avait rejeté la tarification proposée pour le stationnement en gare au motif que SNCF Réseau ne rattachait pas celle-ci à l'un des cadres de régulation applicables (prestations minimales de l'infrastructure ou prestations régulées des installations de service).

<sup>4</sup> Prestations de remise en état des cours de marchandises accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle, de mise à disposition d'un espace industriel, de consignation caténaire (mise hors tension et sécurisation d'une section de caténaire de telle sorte à écarter tout risque de remise sous tension intempestive), de manœuvre d'installations de sécurité simples et d'assistance à la circulation sur voies de service des trains de transport exceptionnel particulièrement encombrant (TEPE).

## 1.2. SNCF Réseau n'a pas fait évoluer son modèle tarifaire en dépit des demandes formulées par l'Autorité dans ses avis précédents

10. Dans son avis n° 2022-017 susvisé, l'Autorité constatait que les tarifs proposés pour les prestations demeuraient, dans l'ensemble, très inférieurs aux revenus autorisés par prestation, pour l'horaire de service 2023, de sorte que tout risque de sur-tarification desdites prestations pouvait raisonnablement être écarté, malgré les erreurs matérielles et limites méthodologiques que comportait le modèle tarifaire.
11. SNCF Réseau ayant annoncé, dans le cadre de l'instruction des tarifs proposés au titre de l'horaire de service 2023, son intention de poursuivre, à l'occasion de l'horaire de service 2024, la hausse des tarifs afin de se rapprocher progressivement d'une couverture complète des coûts encourus, l'Autorité avait, dans cette perspective, formulé différentes demandes.
12. Dans son avis n° 2022-017, elle avait, en premier lieu, appelé SNCF Réseau à rendre plus robustes l'identification et la justification des charges affectables au périmètre des installations de service, en particulier à :
  - expliciter davantage la déclinaison annuelle de chaque plan d'investissement et son articulation avec les budgets annuels retenus<sup>5</sup> ;
  - fiabiliser la budgétisation des investissements<sup>6</sup>.
13. En deuxième lieu, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de justifier les méthodes d'allocation des coûts entre prestations pour la détermination du revenu autorisé relatif à chaque prestation régulée. Il s'agissait à ce titre de :
  - distinguer, en comptabilité analytique, les opérations d'entretien et de surveillance portant sur le linéaire de voies commercialisables de celles portant sur le linéaire dont l'usage est réservé, par analogie avec ce qui est réalisé pour les terminaux de marchandises et bosses de tri à la gravité<sup>7</sup> ;
  - faire évoluer l'allocation des coûts de gestion des circulations vers une méthodologie plus simple, plus pertinente et plus équitable, fondée sur les données de trains accédants<sup>8</sup> ;
  - mettre à jour les hypothèses de rémunération du capital<sup>9</sup>.
14. En troisième lieu, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau de définir 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. En particulier, s'agissant du modèle tarifaire, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de :
  - calculer les gains de productivité attendus sur les coûts d'entretien et de surveillance indépendamment pour chaque catégorie d'installations de service<sup>10</sup> ;
  - tenir compte d'hypothèses de productivité pour les coûts de gestion des circulations et les coûts de gestion et de pilotage de l'activité<sup>11</sup>.
15. En quatrième lieu, l'Autorité avait estimé indispensable que SNCF Réseau améliore la fiabilité des unités d'œuvre prises en compte pour l'élaboration des tarifs. Ainsi elle avait recommandé à SNCF Réseau, d'une part, d'adopter une démarche de contrôle de l'utilisation des capacités, pouvant reposer sur des campagnes ponctuelles de vérification par échantillonnage ou sur des moyens techniques automatisés, performants et fiables, tels que des dispositifs de comptage des trains ou un suivi informatisé des accès délivrés par les postes d'aiguillages, d'autre part, de tirer parti des données collectées dans le cadre de la contractualisation de l'usage des voies de service.

---

<sup>5</sup> Point 41 de l'avis précité.

<sup>6</sup> Point 43 de l'avis précité.

<sup>7</sup> Point 53 de l'avis précité.

<sup>8</sup> Point 61 de l'avis précité.

<sup>9</sup> Point 47 de l'avis précité.

<sup>10</sup> Point 55 de l'avis précité.

<sup>11</sup> Point 85 de l'avis précité.

16. Enfin, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de 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<sup>12</sup>.

## 2. ANALYSE

17. À l'instar de ce qu'il a pratiqué lors des horaires de service précédents, SNCF Réseau propose de justifier la conformité de sa proposition tarifaire afférente aux prestations fournies au sein des installations de service qu'il exploite, pour les horaires de service 2024 à 2026, par la seule démonstration que les tarifs proposés n'excèdent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, conformément aux dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précité.
18. Pour ce faire, SNCF Réseau établit des revenus autorisés relatifs à chaque prestation et à chaque horaire de service au moyen d'un modèle tarifaire unique s'appuyant sur les coûts constatés pour l'année 2021, ventilés entre les prestations puis projetés à l'horizon temporel souhaité, c'est-à-dire les horaires de service 2024, 2025 et 2026.
19. Dans un premier temps, l'Autorité a analysé l'intégrité technique et méthodologique de ce modèle. Elle a notamment procédé à :
- l'identification, dans les comptes 2021, des charges affectables au périmètre des installations de service, qui constituent les données d'entrée du modèle tarifaire (2.1) ;
  - l'allocation de ces charges aux différentes prestations régulées et leur projection, permettant de déterminer les revenus autorisés pour les horaires de service 2024 à 2026 (2.2 et 2.3) ;
  - l'estimation des volumes prévisionnels permettant d'établir le revenu autorisé unitaire relatif à chaque prestation (2.4).
20. Dans un second temps, l'Autorité a vérifié, redevance par redevance et pour chaque horaire de service, que le tarif proposé n'excédait pas le revenu autorisé unitaire correspondant (2.5) et que les modulations de tarif mises en œuvre par SNCF Réseau étaient correctement justifiées (2.6).

### **2.1. Bien que les charges retenues pour la détermination des coûts affectés aux installations de service apparaissent globalement stables, leurs modalités d'établissement présentent des erreurs matérielles et des faiblesses méthodologiques**

21. Les charges retenues pour établir le revenu autorisé afférent aux installations de service pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 correspondent à celles de l'exercice comptable 2021. Pour l'exercice 2021, le périmètre des charges relatif aux installations de service exploitées par SNCF Réseau représente un peu moins de 200 millions d'euros, en hausse de 0,8 % par rapport à l'exercice 2020.
22. Ces charges peuvent être regroupées en quatre catégories :
- les charges de capital, qui correspondent aux dotations aux amortissements, reprises de subventions et à la rémunération du capital ;
  - les charges d'exploitation pour l'entretien et la surveillance des installations ferroviaires ;
  - les charges d'exploitation liées à la gestion des circulations ferroviaires ; et
  - les charges d'exploitation relatives à la gestion et au pilotage de l'activité d'exploitant d'installations de service.

---

<sup>12</sup> Point 74 de l'avis précité.

### **2.1.1. Les éléments comptables pris en compte pour l'élaboration des tarifs ne sont pas totalement cohérents avec ceux identifiés dans le cadre de la tarification des prestations minimales d'accès au réseau**

23. SNCF Réseau établit la tarification proposée pour les horaires de service 2024 à 2026 sur la base d'éléments comptables relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce l'année 2021.
24. Dans le cadre de la saisine concomitante relative à la tarification des prestations minimales de l'infrastructure pour la même période, SNCF Réseau a fourni à l'Autorité la décomposition de son coût complet pour l'exercice 2021, faisant notamment apparaître les montants se rattachant au périmètre des installations de service.
25. La comparaison des coûts transmis dans ce cadre avec ceux fournis pour la présente saisine laisse apparaître des écarts non justifiés de l'ordre de 10 % pour certains postes de dépense<sup>13</sup>.
26. Au total, les coûts pris en compte pour déterminer le revenu autorisé des installations de service étant inférieurs au montant déduit à ce titre du coût complet du réseau dans le cadre de la justification, par SNCF Réseau, du coût encouru pour la fourniture des prestations minimales, le risque de double comptabilisation de coûts entre les activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitant d'installations de service est écarté.
27. Toutefois, l'Autorité demande que l'identification des coûts relatifs aux installations de service soit améliorée, de telle sorte que les éléments présentés pour une même période, dans le cadre de deux instructions différentes, soient identiques, ou, à défaut, que chaque écart soit documenté et justifié.

### **2.1.2. Les données relatives aux investissements sont difficilement auditable et manquent de robustesse**

28. Afin de vérifier la fiabilité des informations relatives aux charges de capital, qui représentent près du tiers des coûts identifiés, l'Autorité a comparé la base d'actifs fournie par SNCF Réseau dans le cadre de la présente saisine à celle qui avait été fournie, fin 2021, dans les mêmes conditions, dans le cadre de la saisine relative à la tarification pour l'horaire de service 2023.
29. Premièrement, l'Autorité observe un écart injustifié entre, d'un côté, la valeur nette comptable des actifs mis en service au plus tard le 31 décembre 2021 dans la présente saisine et, de l'autre, cette même valeur dans la saisine précédente.
30. Deuxièmement, l'Autorité observe que les mises en service effectivement intervenues en 2022 ne correspondent pas à celles initialement budgétées lors de l'établissement des tarifs applicables à l'horaire de service 2023. Elle constate notamment que la présente saisine fait état de dépenses d'investissement significativement moindres pour les voies de service, de nombreux projets ayant vu leur mise en service reportée.
31. Ces écarts nombreux et significatifs, observables sur une période d'un an, remettent en cause la fiabilité des projections de mises en service établies par SNCF Réseau et la pertinence des montants pris en compte pour établir la tarification, *a fortiori* dans le cadre d'une proposition de tarification pluriannuelle. Bien que normaux à l'échelle d'un projet, des écarts globaux trop importants et des décalages de calendrier trop fréquents pourraient conduire à une rémunération multiple pour un même actif. En particulier, l'Autorité ne peut s'assurer que les amortissements et la rémunération du capital intégrés ne sont pas surestimés au titre des investissements à venir. L'Autorité demande à SNCF Réseau, en vue de la prochaine saisine, de fiabiliser la budgétisation de ses investissements et de fournir un état des écarts en montants et des décalages éventuels de calendrier, entre, d'une part, les investissements antérieurement budgétés et pris en compte pour la détermination des tarifs des horaires de service précédents et, d'autre part, ces mêmes investissements tels que pris en compte dans la tarification qui fera l'objet de la saisine.

---

<sup>13</sup> L'écart est notamment de 8 % pour les coûts de gestion des circulations, de 9 % pour les charges internes de gestion et de pilotage et de 10 % pour les dotations aux amortissements.

32. En outre, afin d'améliorer l'environnement de contrôle et faciliter l'audit du modèle tarifaire, l'Autorité demande à SNCF Réseau de revoir le mode de présentation des informations relatives à la base d'actifs régulés lors de sa prochaine saisine, de sorte à faire figurer :
- dans un premier tableau, l'ensemble des investissements historiques – mis en service avant la clôture des derniers comptes disponible – pour toutes les installations de service, en mentionnant, pour chaque item, la catégorie d'installation de service concernée et la justification de l'éventuelle évolution survenue depuis la dernière saisine ;
  - dans un second tableau, l'ensemble des projets d'investissement anticipés – mis en service ou à mettre en service après la clôture des derniers comptes disponibles – pour toutes les installations de service, en mentionnant, pour chaque item, la catégorie d'installation de service concernée, le programme dans lequel l'investissement concerné s'inscrit et la justification de l'éventuelle évolution survenue depuis la précédente saisine.
33. L'Autorité constate par ailleurs que SNCF Réseau ne justifie pas les hypothèses de durée d'amortissement retenues, qui peuvent varier d'année en année pour un même actif. Elle demande par conséquent à SNCF Réseau de développer une doctrine permettant de justifier et de stabiliser les hypothèses de durée d'amortissement retenues.
34. Enfin, l'Autorité regrette que l'annexe 7.8 du DRR 2024 ne détaille pas davantage les projets d'investissement<sup>14</sup> pris en compte dans la tarification, afin que les entreprises ferroviaires soient informées en toute transparence des projets qu'elles financent, de leur finalité et de leur calendrier de réalisation.

### **2.1.3. L'identification des coûts de gestion des circulations repose toujours sur une définition large de la notion de poste d'aiguillage dédié aux installations de service**

35. Les coûts de gestion des circulations pris en compte pour établir le revenu autorisé correspondent à un peu moins du quart des coûts affectés aux installations de service. Il s'agit des coûts d'exploitation des postes d'aiguillage rattachés aux installations de service, correspondant, pour majeure partie, à des coûts internes de main d'œuvre et, dans une moindre mesure, à des prestations sous-traitées à Fret SNCF pour la fonctionnalité de tri à la gravité. Les coûts relatifs aux agents de SNCF Réseau sont estimés à partir des effectifs de 107 postes d'aiguillage auxquels sont appliqués des coûts moyens de main d'œuvre pour les catégories de personnels concernées, sans prise en compte de coûts d'environnement ou de coûts indirects.
36. En premier lieu, l'Autorité constate que SNCF Réseau a procédé au rattachement de trois postes d'aiguillage supplémentaires, sans réinterroger la règle d'identification des postes dédiés aux installations de service.
37. L'Autorité avait en effet encouragé SNCF Réseau à revoir la définition qu'il retient selon laquelle « 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 », considérant que cette règle repose sur une acception trop large de la notion de poste d'aiguillage « dédié » aux voies de service et conduit à prendre en compte, dans la tarification des installations de service, des coûts qui devraient relever des prestations minimales, conformément aux dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> SNCF Réseau prévoit, pour les IS, d'investir sur fonds propres 25 M€ en 2022, 32 M€ en 2023, 30 M€ en 2024 et 5 M€ en 2025.

<sup>15</sup> I de l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé : « [t]out gestionnaire d'infrastructure fournit aux entreprises ferroviaires de manière équitable, non discriminatoire et transparente, y compris pour l'accès par son réseau aux installations de service mentionnées à l'article L. 2123-1 du code des transports et à l'article 1er du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire, les prestations minimales [...] ».

38. Aussi, comme elle l'avait fait par le passé<sup>16</sup>, l'Autorité demande à SNCF Réseau, et ce dès la prochaine saisine, de revoir la règle d'identification des coûts de gestion des circulations rattachables aux installations de service, afin que soient exclusivement retenus les coûts de gestion de circulation au sein de chaque installation de service. L'Autorité sera notamment attentive à ce que cette demande soit respectée pour les postes d'aiguillage opérant à l'interface avec les voies principales.
39. En second lieu, l'Autorité a relevé des incohérences dans les effectifs pris en compte dans six des postes d'aiguillages retenus. Ces erreurs matérielles conduisaient à surévaluer l'effectif de près de 48 équivalents temps plein (ETP) et, par suite, les coûts correspondants de 8 %.
40. L'Autorité demande par conséquent à SNCF Réseau de mettre à jour les effectifs des postes en vue de sa prochaine saisine.

#### **2.1.4. Les coûts de gestion et de pilotage de l'activité d'exploitant d'installations de service, bien que ne contribuant que marginalement au revenu autorisé, sont en très nette progression**

41. Les coûts de gestion et de pilotage de l'activité, qui correspondent au coût des agents affectés à la préparation de l'offre et au traitement des demandes d'accès, représentent une faible proportion du revenu autorisé global relatif aux installations de service, mais progressent de près de 40 % entre 2020 et 2021 sous l'effet de deux facteurs :
  - en premier lieu, un accroissement de l'effectif contribuant au quart de la hausse ;
  - en second lieu, l'augmentation du coût moyen agent (CMA) « *environné* »<sup>17</sup>, qui connaît une augmentation de 26 % entre 2020 et 2021, contribuant aux trois quarts restants de la hausse.
42. Interrogé au cours de l'instruction sur ces deux aspects, SNCF Réseau a indiqué qu'il existait des erreurs dans l'établissement de ces coûts projetés pour les horaires de service 2024 à 2026.
43. Pour la prochaine saisine, l'Autorité demande à SNCF Réseau de corriger les erreurs matérielles et de fournir les justifications requises pour l'effectif et le coût moyen de la main d'œuvre retenus.

#### **2.1.5. Le taux de coût moyen pondéré du capital, inchangé, est acceptable**

44. L'Autorité constate que SNCF Réseau retient un taux de rémunération du capital de 5 %, inchangé par rapport à la tarification relative à l'horaire de service 2023, malgré l'annonce de travaux de mise à jour.
45. En l'espèce, le coût moyen pondéré du capital (CMPC) retenu par SNCF Réseau est considéré comme acceptable par l'Autorité au regard de ses propres analyses et des risques associés aux activités concernées.

---

<sup>16</sup> Point 34 de l'avis n° 2021-023 susvisé.

<sup>17</sup> Le coût environné correspond au coût de main d'œuvre majoré des coûts résultant de la répartition de frais indirects divers (charges immobilières, énergétiques, de support, etc.).

## 2.2. L'allocation des coûts entre les différentes prestations présente toujours des faiblesses techniques et méthodologiques

### 2.2.1. L'allocation des coûts d'entretien et de surveillance afférents aux voies de service commercialisables et à la fonctionnalité de tri à la gravité repose sur des paramètres qui ne sont pas tenus à jour ou sont insuffisamment justifiés

46. Les coûts d'entretien et de surveillance sont déterminées à partir de la comptabilité analytique mise en place par SNCF Réseau sur l'ensemble du réseau et des installations de service qu'il exploite. Celle-ci permet de rapprocher chaque dépense d'un compte analytique et, lorsque cela est possible, d'un segment géographique du réseau. La quote-part rattachable au périmètre des installations de service est identifiée par le biais de comptes analytiques dédiés.
47. Deux comptes analytiques spécifiques permettent d'identifier les dépenses rattachables, respectivement, aux cours de marchandises et aux chantiers de transport combiné.
48. Les dépenses rattachables à la fonctionnalité de tri à la gravité sont, elles, détournées dans les autres comptes analytiques dédiés aux installations de service et, pour les quatre segments géographiques concernés, en appliquant des ratios à certaines charges selon leur nature.
49. Le reliquat, correspondant à la majorité des charges identifiées initialement, est intégré, au prorata du linéaire de voies commercialisables, dans le revenu autorisé servant pour l'élaboration du tarif de la redevance d'usage courant des voies de service. Une partie est ainsi prise en compte sous la forme de charges d'exploitation et une autre sous la forme de coûts immobilisés.
50. Afin de réduire les impacts des effets cycliques de l'entretien sur la tarification, SNCF Réseau opère enfin une moyenne entre les montants retenus au titre des années 2019, 2020 et 2021.
51. Cette méthode de détermination des coûts d'entretien et de surveillance appelle quatre remarques.
52. En premier lieu, l'Autorité observe que les ratios utilisés par SNCF Réseau pour détourner les coûts affectables à la fonctionnalité de tri à la gravité n'ont pas été mis à jour depuis 2018.
53. Elle demande donc à SNCF Réseau de procéder à une mise à jour de l'étude ayant conduit à retenir cette méthode d'allocation pour le prochain cycle tarifaire et des données correspondantes.
54. En deuxième lieu, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas donné suite à sa demande<sup>18</sup> visant à garantir une estimation plus robuste des coûts affectables aux voies de service commercialisables, en distinguant, dans sa comptabilité analytique, les opérations les concernant. La méthode d'allocation actuelle, qui ne tient compte que grossièrement de la part de linéaire de voies commercialisables, ne permet pas de refléter fidèlement la diversité des usages et l'hétérogénéité des règles de maintenance selon les catégories de voies.
55. Dans la mesure où SNCF Réseau assure, depuis plusieurs années, le suivi des terminaux de marchandises par des comptes analytiques dédiés, l'Autorité estime qu'il pourrait être procédé de manière analogue pour les voies de service commercialisables, afin de distinguer, de manière certaine, les opérations portant sur le linéaire de voies commercialisables de celles concernant les autres types de voies (voies affectées à la gestion des circulations, voies réservées aux services d'entretien de l'infrastructure dites « bases travaux », voies de desserte des installations de tiers, par exemple).
56. Eu égard à l'enjeu central que revêt la commercialisation des voies de service pour les entreprises ferroviaires, l'Autorité renouvelle sa demande de mettre en œuvre, sans délai, un pointage plus précis des opérations d'entretien et de surveillance concernant les voies de service commercialisables, pour que celui-ci puisse être exploité rapidement afin de garantir la fiabilité des charges rattachées, qui constituent la principale composante de la tarification.

<sup>18</sup> Point 53 de l'avis n° 2022-017 susvisé.

57. En troisième lieu, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas suffisamment justifié le calcul de la clé d'allocation relative aux voies de service commercialisables. Par conséquent, elle demande à SNCF Réseau de justifier la valeur de la clé d'allocation retenue en fournissant, dès la prochaine saisine, et tant que cette clé d'allocation perdurera, le détail de son calcul à partir de l'inventaire technique complet des voies de service. L'Autorité invite en outre SNCF Réseau à s'assurer de la cohérence des informations transmises dans ce cadre avec l'inventaire des capacités commercialisables disponible sur le site de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF).
58. Par ailleurs, pour la prochaine saisine, l'Autorité demande à SNCF Réseau de justifier les coûts d'entretien et de surveillance immobilisés après allocations aux voies de service<sup>19</sup>. À cet effet, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'intégrer à son modèle tarifaire un tableau d'amortissement spécifique qui les rende immédiatement lisibles.

### **2.2.2. La méthode d'allocation des coûts de gestion des circulations, bien qu'amendée par SNCF Réseau, demeure perfectible**

59. Les coûts de gestion des circulations, identifiés selon la méthode abordée aux points 35 et suivants, sont répartis entre les différentes catégories d'installations de service par la combinaison de deux clés d'allocation par site.
- La première clé repose sur le nombre de voies desservies. Elle permet d'allouer les coûts entre les installations de service, objet de la présente saisine, et les autres installations présentes sur le site (voies de gestion des circulations, bases travaux, centres de maintenance du matériel roulant, autres installations terminales embranchées, etc.).
  - La seconde clé, fondée sur les données de trains accédants contractualisés pour 2021 sur chaque site, permet ensuite d'allouer les coûts affectés par la première clé entre les différentes prestations offertes dans les installations de service exploitées par SNCF Réseau.
60. SNCF Réseau a partiellement pris en compte la demande formulée par l'Autorité dans son précédent avis conforme en s'appuyant, pour la seconde clé, sur les volumes de trains accédants contractualisés pour un horaire de service antérieur<sup>20</sup>.
61. Toutefois, l'Autorité estime que la première clé d'allocation, fondée uniquement sur le nombre de voies, ne reflète toujours pas fidèlement l'intensité réelle des trafics. À ce titre, l'Autorité réitère sa demande à SNCF Réseau de compléter les données de trains accédants, sur la base d'une comptabilisation effective de ces derniers, afin de prendre en compte, dans la première clé d'allocation, les volumes réels relatifs à l'ensemble des circulations ferroviaires.
62. En outre, la seconde clé d'allocation appelle deux observations. D'une part, elle conduit, comme antérieurement, à allouer jusqu'à quatre fois plus de coûts à un train de fret accédant à un terminal de marchandises qu'à un train de voyageurs accédant à une voie de garage, ce qui semble contradictoire avec la modulation tarifaire opérée par ailleurs entre les segments fret et voyageurs. D'autre part, l'application site par site de cette clé d'allocation conduit à répercuter, dans les revenus autorisés, la grande disparité des coûts de gestion des circulations identifiés selon les sites, alors que cette variabilité est ultérieurement lissée par l'établissement de tarifs nationaux.

---

<sup>19</sup> Le coût des travaux de remplacement de traverses, correspondant à des opérations d'entretien courant mineures, fait l'objet d'immobilisations depuis 2020. Il n'est pas intégré par SNCF Réseau dans l'outil informatique d'où est issue la base d'actifs régulée et nécessite de ce fait un retraitement manuel.

<sup>20</sup> Points 60 et 61 de l'avis n° 2022-017 précité.

63. Aussi, considérant que la gestion des circulations entrantes ou sortantes est, du point de vue de l'entreprise utilisatrice, relativement similaire d'une installation de service à une autre, l'Autorité estime que la mise en œuvre d'une péréquation entre installations de service serait, dans le cas d'espèce, plus pertinente. Elle recommande donc à SNCF Réseau de revoir la définition de la seconde clé d'allocation en vue de la prochaine saisine, afin de la calculer à l'échelle nationale sur la base des volumes de trains accédants prévisionnels<sup>21</sup>.
64. Outre ces remarques visant à assurer, à court terme, une répartition équitable des coûts de gestion des circulations, l'Autorité encourage SNCF Réseau à engager une réflexion plus globale sur l'avenir de ces coûts dans le contexte du déploiement de la commande centralisée du réseau, dès lors que ce projet devrait permettre une réduction significative des coûts de gestion des circulations pour l'ensemble du système ferroviaire national.

### **2.3. Les hypothèses d'évolution prévisionnelle des coûts tiennent systématiquement compte de facteurs de hausse, dont la pertinence n'est pas toujours établie, sans considérer de gains d'efficacité**

65. Afin d'établir les revenus autorisés relatifs aux horaires de service 2024, 2025 et 2026, SNCF Réseau projette les coûts identifiés puis alloués à chaque catégorie d'installation de service, initialement exprimés en euros courants 2021. Cette projection pèse pour 19 % du revenu autorisé pour les voies de service en 2026. Opérée sur un horizon de cinq ans, dans un contexte marqué par une inflation désormais plus soutenue que par le passé, la précision de cette projection revêt une importance critique.
66. Les coûts d'entretien et de surveillance tiennent compte, d'une part, de l'évolution prévisionnelle de l'index TP01<sup>22</sup> établie par SNCF Réseau, d'autre part, pour les seules voies de service commercialisables, de gains de productivité évalués forfaitairement. Les coûts de gestion des circulations et les coûts de gestion et de pilotage de l'activité évoluent quant à eux selon les variations anticipées par SNCF Réseau du coût moyen agent (CMA).
67. En premier lieu, l'Autorité constate que SNCF Réseau ne documente pas suffisamment les hypothèses d'inflation retenues, absentes de la note méthodologique fournie.
68. L'Autorité considère que la pertinence de chaque hypothèse doit être établie au regard de la nature des coûts auxquels elle entend s'appliquer. En l'espèce, l'Autorité estime que SNCF Réseau n'a pas établi la sensibilité des coûts d'entretien à l'index TP01 et que, du fait de la spécificité des installations concernées et de la disponibilité d'une décomposition détaillée des coûts d'entretien par nature, SNCF Réseau pourrait affiner la projection proposée. De la même manière, SNCF Réseau n'a pas expliqué les liens de causalité entre les coûts de construction, qu'entend refléter l'INSEE au travers de l'index TP01, et les coûts des travaux d'inspection des voies, conduits dans le cadre de l'activité de surveillance, ou encore entre le coût moyen agent et le coût des prestations sous-traitées à Fret SNCF.
69. En second lieu, l'Autorité note que SNCF Réseau n'a pas élargi l'assiette des gains de productivité, comme elle le lui avait demandé<sup>23</sup>. Nonobstant une erreur matérielle relevée, l'Autorité observe que l'ambition se limite aux coûts d'entretien et de surveillance des voies de service commercialisables et que ce choix n'est pas justifié par SNCF Réseau de manière étayée. Elle observe en outre qu'en dépit d'une numérisation accrue des processus de traitement des demandes d'accès et de gestion des circulations, les effectifs correspondants ne diminuent pas, voire progressent ce qui, en première approche, semble peu justifié.

---

<sup>21</sup> Cf. partie 2.4.

<sup>22</sup> Index Travaux Publics - tous travaux, publié par l'INSEE.

<sup>23</sup> Cf. 7) du point 101 et 10) du point 102 de l'avis n° 2022-017 précité.

70. Ainsi que l'Autorité l'a déjà souligné<sup>24</sup>, la présentation de revenus autorisés supérieurs aux chiffres d'affaires prévisionnels ne supprime pas la nécessité d'une réflexion sur l'efficacité des coûts engagés afin de justifier que chaque tarif ne dépasse pas le juste coût de la prestation, c'est-à-dire le coût des facteurs de production nécessaires pour la fourniture de cette prestation, compte-tenu de la consistance de cette dernière.
71. L'Autorité estime également que la qualité de service est un des déterminants de la consistance de la prestation offerte, et donc de son coût. À ce titre, il apparaît essentiel que SNCF Réseau s'engage, dès la prochaine saisine, d'une part, sur l'amélioration de la qualité de service au travers d'un programme de travail, d'autre part, sur sa mesure par des indicateurs pertinents, pour lesquels des cibles pourront être définies.
72. L'Autorité rappelle<sup>25</sup> en outre la nécessité de traduire les gains de productivité attendus en termes physiques afin de distinguer les efforts de productivité réels en volume (unités physiques) des seuls effets prix.
73. La déduction d'une somme forfaitaire du revenu autorisé correspondant à l'effort de productivité prévu, sans mise en place concomitante d'un programme de travail 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 de l'usage des facteurs de production mis en œuvre par SNCF Réseau. C'est pourquoi l'Autorité réitère sa demande<sup>26</sup> à SNCF Réseau d'élaborer un programme de travail dédié aux installations de service, assorti d'indicateurs permettant d'en objectiver les résultats. Ce programme de travail devra être le plus abouti possible d'ici la prochaine saisine de l'Autorité relative aux tarifs des prestations fournies sur les installations de service exploitées par SNCF Réseau.
74. Par conséquent, l'Autorité considère que la pertinence des hypothèses de projection des revenus autorisés pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 n'est pas établie par SNCF Réseau dans le cadre de la présente saisine. Tant pour l'inflation que pour les gains de productivité, elle demande à SNCF Réseau de justifier les hypothèses retenues au regard de la nature des coûts et des projets de modernisation engagés.

#### **2.4. À défaut d'un comptage systématique du nombre réel de trains accédant à ses installations, SNCF Réseau estime les volumes prévisionnels à partir du nombre de trains accédants contractualisé**

75. Les unités d'œuvre prévisionnelles retenues pour les horaires de services 2024, 2025 et 2026 correspondent aux volumes contractualisés entre les entreprises ferroviaires et SNCF Réseau pour l'année 2022<sup>27</sup>, exception faite du nombre de trains accédants aux chantiers de transport combiné, pour lequel il est tenu compte d'une croissance de + 3 % par an.
76. En premier lieu, et comme elle l'avait déjà souligné<sup>28</sup>, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'assure toujours aucun comptage des trains accédant à ses installations. Les volumes de trains accédants pris en compte reposent exclusivement sur les déclarations des entreprises ferroviaires dans un cadre contractuel. SNCF Réseau n'a pas non plus défini et mis en œuvre de processus de contrôle du nombre de trains accédants déclarés. Or, pour ne pas favoriser les entreprises ferroviaires qui seraient tentées de minimiser les volumes déclarés et garantir l'équité de la tarification, il apparaît essentiel que cette dernière repose sur le nombre réel de trains accédants. Par conséquent, SNCF Réseau ne peut, en aucune manière, garantir que les volumes réels de trains accédants ne sont pas supérieurs aux volumes déclarés. Le risque de minimisation

<sup>24</sup> Points 117 et suivants de l'avis n° 2020-021 susvisés et point 83 de l'avis n° 2022-017 précité.

<sup>25</sup> Point 87 de l'avis n° 2022-017 précité et points 97 à 110 et 111 de l'avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

<sup>26</sup> Point 28 de l'avis n° 2021-023 précité, point 88 de l'avis n° 2022-017 précité et point 96 de l'avis n° 2022-010 du 9 février 2023 susvisé.

<sup>27</sup> Les volumes 2022 considérés sont extrapolés à partir des données de volumes contractualisés pour la période entre janvier et novembre 2022.

<sup>28</sup> Point 76 de l'avis n° 2022-017 précité.

des volumes pris en compte est d'autant plus important que SNCF Réseau avait, de l'horaire de service 2021 à l'horaire de service 2023, transitoirement plafonné les volumes contractuels facturables à un train accédant par jour et par voie, ce qui n'avait pas incité les entreprises ferroviaires à un recensement exhaustif de leurs circulations.

77. En second lieu, l'Autorité regrette que SNCF Réseau n'exploite pas l'ensemble des données à sa disposition pour établir ses prévisions d'activité. Comme elle l'avait recommandé<sup>29</sup>, SNCF Réseau devrait tenir compte, d'une part, d'un historique plus long, d'autre part, des données de trains accédants contractualisées avec les entreprises utilisatrices pour l'horaire de service à venir au moment de l'évaluation (en l'espèce, l'horaire de service 2023).
78. De ce fait, il existe désormais un risque important de sous-estimation des unités d'œuvres prévisionnelles prises en compte, qui doivent correspondre aux volumes réels de trains accédants tels qu'ils peuvent être approchés à partir des comptages les plus récents et des prévisions contractuelles pour l'horaire de service considéré. Ce risque est d'autant plus grand que l'horaire de service concerné est éloigné et donc particulièrement important dans le cadre d'une tarification pluriannuelle qui ne permet pas de révisions régulières des prévisions d'activité établies.
79. Par ailleurs, s'agissant de la fonctionnalité de tri à la gravité, SNCF Réseau entend réaliser annuellement une régularisation *a posteriori* de la facturation « *sur la base des investissements et des unités d'œuvre de l'année concernée* » comme indiqué dans l'annexe 7.8 du DRR 2024.
80. Sur le principe, la mise en place d'un tel mécanisme d'ajustement tarifaire ne peut être admise que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les bénéfices qui y sont associés l'emportent sur les inconvénients – et, singulièrement, sur la moindre prévisibilité des tarifs pour les usagers. En tout état de cause, l'instauration d'un mécanisme d'ajustement *ex post* doit nécessairement être justifiée par l'existence d'un risque exogène pour l'opérateur régulé, dont les conséquences ne sont pas maîtrisables par d'autres moyens, et être intégrée dans l'appréciation du risque fondant la détermination du coût moyen pondéré du capital.
81. En pratique, dans le cas d'espèce, l'Autorité considère que le recours à un tel mécanisme dérogatoire n'apparaît pas justifié, dès lors que :
  - d'une part, la fonctionnalité de tri à la gravité n'est utilisée que par un unique client, Fret SNCF, si bien qu'il serait loisible à SNCF Réseau d'en contractualiser avec cette entreprise les conditions d'utilisation, dans le cadre d'un paiement forfaitaire associé à un volume prévisionnel d'utilisation, permettant de sécuriser la couverture des coûts engagés pour assurer cette prestation, sans préjudice de la possibilité, pour une entreprise tierce intéressée par l'usage de cette fonctionnalité, d'y accéder au tarif unitaire approuvé par le régulateur ;
  - d'autre part, si SNCF Réseau constate une absence d'usage de cette prestation, il a toujours la possibilité de supprimer l'offre sur un site donné, comme il l'a fait par le passé.

## **2.5. Compte tenu des erreurs et incertitudes relevées, le risque de surévaluation des tarifs des redevances ne peut désormais être exclu**

82. L'Autorité a évalué l'impact cumulé des erreurs matérielles identifiées sur les différents revenus autorisés. Il en ressort que les revenus autorisés unitaires corrigés sont globalement inférieurs à ceux présentés initialement.
83. Après avoir opéré ces corrections, l'Autorité constate que les tarifs proposés pour les horaires de service 2024 à 2026 au titre de l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné excèdent les revenus autorisés correspondants.

---

<sup>29</sup> Points 75 et 77 de l'avis n° 2022-017 précité et points 63 de l'avis n° 2021-023 précité.

84. De surcroît, compte tenu, d'une part, des incertitudes portant sur la détermination des revenus autorisés, qui pourraient être surévalués, d'autre part, du risque de sous-estimation des volumes prévisionnels, l'Autorité considère qu'il existe désormais un risque de sur-tarification des autres prestations, en particulier l'usage de la fonctionnalité de tri à la gravité. Ce risque est d'autant plus élevé dans le cadre de la tarification pluriannuelle proposée par SNCF Réseau.

## **2.6. Les éléments fournis par SNCF Réseau pour justifier des modulations du tarif de la redevance d'usage des voies de service sont insuffisants**

85. S'agissant de la modulation entre les activités de transport de fret et les activités de transport de voyageurs, SNCF Réseau reconduit sans changement les éléments visant à justifier une modulation, au double motif d'une différence objective de coûts et d'une utilisation plus optimale des ressources.
86. L'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas tenu compte de son avis du 8 mars 2022 susvisé<sup>30</sup> dans lequel elle indiquait, d'une part, que les éléments visant à démontrer une différence objective de coût de la prestation n'étaient pas recevables faute d'une analyse suffisamment étoffée, d'autre part, que les analyses technico-économiques produites devaient être complétées en vue de mieux justifier l'amplitude de la modulation opérée. Il en résulte que l'Autorité n'est pas en mesure de s'assurer que les conditions de transparence, d'équité et de non-discrimination attachées à toute modulation de tarif, prévues au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précité, sont satisfaites.
87. S'agissant de la modulation selon la localisation, liée au stationnement en gare, l'Autorité constate le manque de clarté des éléments de justifications fournis par SNCF Réseau au cours de l'instruction.
88. D'une part, SNCF Réseau explique recourir à une modulation du tarif d'usage courant des voies de service, comme le permet l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, en vue d'inciter les entreprises ferroviaires à une utilisation optimale des ressources. Cependant, SNCF Réseau n'a fourni aucun élément permettant de quantifier et de justifier l'amplitude de la modulation proposée.
89. D'autre part, SNCF Réseau indique que la tarification « s'appuie sur » les coûts d'entretien des voies utilisées pour le stationnement en gare, sans communiquer l'étude de coûts correspondante, si bien que SNCF Réseau n'a fourni aucune justification des montants présentés à l'Autorité.
90. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que les coûts d'entretien des voies en gare sont comptabilisés dans le cadre des coûts encourus par SNCF Réseau pour la fourniture des prestations minimales. Elle relève par ailleurs que ni ces coûts, ni les recettes escomptées n'ont été déduits par SNCF Réseau du revenu autorisé afférent aux prestations minimales pour le cycle tarifaire 2024-2026. Or un détournement de la quote-part des coûts relatifs aux voies principales rattachables aux périodes de stationnement nocturne en gare ou, à défaut, des recettes relatives à cette prestation, est nécessaire pour écarter le risque d'un double comptage, comme l'avait souligné l'Autorité dans un précédent avis<sup>31</sup>. Faute pour SNCF Réseau de réaliser l'une de ces deux opérations, l'Autorité estime ainsi qu'il existe un risque de double comptage et donc de sur-tarification.
91. En conclusion, l'Autorité estime que les conditions de transparence, d'équité et de non-discrimination attachées à toute modulation de tarif, prévues au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précité, ne sont pas satisfaites dans le cadre de la présente saisine.

---

<sup>30</sup> Point 73 de l'avis n° 2022-017 précité.

<sup>31</sup> Point 41 de l'avis n° 2022-081 précité.

### 3. CONCLUSION

92. Dans la mesure où le chiffre d'affaires résultant de l'application des tarifs présentés antérieurement demeurait très inférieur au revenu autorisé et que malgré les incertitudes du modèle tarifaire, tout risque de sur-tarification pouvait être écarté, l'Autorité a été en mesure, pour l'horaire de service 2023, de rendre un avis favorable, qu'elle avait alors assorti de l'expression de ses fortes attentes quant à l'amélioration du modèle tarifaire et de la qualité de service.
93. Alors que la présente saisine de SNCF Réseau vise à entériner la poursuite de hausses tarifaires significatives pour trois ans, celle-ci ne comporte, tout au plus, que des ajustements mineurs, ne répondant pas aux carences identifiées par l'Autorité dans ses précédents avis.
94. En effet, bien que les coûts *in fine* affectés aux installations de service apparaissent globalement stables, des faiblesses techniques et méthodologiques persistent, à la fois en ce qui concerne le détournement des coûts et leur allocation aux différentes prestations fournies au sein des installations de service.
95. En outre, l'absence complète de comptage du volume réel de trains accédant aux installations de service exploitées par SNCF Réseau induit un risque important de sous-estimation de ce volume entraînant, par suite, un risque de surévaluation du revenu unitaire autorisé.
96. Ainsi, malgré les alertes formulées dans ses précédents avis conformes et dont elle demandait explicitement la prise en compte, l'Autorité constate, d'une part, que SNCF Réseau n'a pas apporté d'améliorations significatives à la robustesse du modèle tarifaire et à la qualité de l'environnement de contrôle proposés, d'autre part, que de nombreuses erreurs matérielles perdurent.
97. Si chaque erreur technique ou méthodologique, considérée isolément, ne produit pas nécessairement d'effet significatif sur les revenus autorisés, l'accumulation de ces erreurs, combinée au risque de sous-estimation des volumes prévisionnels relevé par ailleurs, génère désormais une incertitude qui devient significative sur les revenus autorisés unitaires dans le cadre de la saisine pluriannuelle 2024-2026 proposée par SNCF Réseau.
98. Constatant, d'une part, le risque de sur-tarification des prestations, notamment celles relatives aux chantiers de transport combiné et à la fonctionnalité de tri à la gravité, et, d'autre part, l'insuffisance de la justification des modulations de tarifs opérées, l'Autorité estime que la tarification des installations de service proposée par SNCF Réseau relativement aux horaires de service 2024 à 2026 ne peut être acceptée.
99. L'Autorité demande à SNCF Réseau de remédier aux carences identifiées dans le présent avis et de fournir, en appui de sa prochaine saisine, un récapitulatif des suites données à ces demandes.

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de tarification, pour les horaires de service 2024 à 2026, des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau au titre des installations de service, en ce compris la prestation de stationnement en gare.

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 7 mars 2023.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,  
Président par intérim

Philippe Richert