

Avis n° 2024-016 du 29 février 2024

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 2025

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° 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 l'horaire de service 2023 ;

Vu l'avis de l'Autorité 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 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2023-038 du 27 juillet 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 l'horaire de service 2024 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2025 – Version 1 » publié sur le site internet de SNCF Réseau le 7 décembre 2023 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 21 décembre 2023, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 29 février 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

RÉSUMÉ¹

Dans le contexte des enjeux de développement du fret ferroviaire et de réussite de l'ouverture à la concurrence du marché de transport de voyageurs, l'Autorité décide de valider pour 2025 les tarifs des principales prestations fournies dans les installations de service de SNCF Réseau à hauteur des tarifs validés pour 2024.

Alors que le tarif de chaque service ne peut excéder le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, l'Autorité considère que SNCF Réseau n'apporte pas les justifications suffisantes quant à :

- la fiabilité des volumes de trafics pris en compte pour établir les tarifs présentés, en l'absence de démarche de contrôle ou de comptage systématique des trains accédant à ses installations ;
- la cohérence entre les coûts présentés et la consistance des prestations fournies, notamment pour les redevances attachées à l'usage courant des voies de service.

L'Autorité demande en conséquence à SNCF Réseau de se doter d'un modèle technico-économique permettant de reconstruire le coût de chaque prestation afin d'assurer une plus grande cohérence entre la tarification et la variété des prestations effectivement fournies, au travers, le cas échéant, d'une décomposition plus fine de l'offre et de la grille tarifaire relative à l'usage courant des voies de service, à même de mieux répondre potentiellement aux différents besoins des utilisateurs.

Par cette décision, l'Autorité demande également à SNCF Réseau de mener à bien, en 2024, la généralisation du panel d'indicateurs de performance expérimenté en 2023 en l'enrichissant d'indicateurs permettant de décrire la qualité de service et l'efficacité des coûts engagés.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions développés ci-après, qui seuls font foi dans le cadre du présent avis.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE ET MÉTHODE	5
1.1. Les installations de service exploitées par SNCF Réseau sont essentielles pour la production des services de transport ferroviaire	5
1.2. Soumise à l'avis conforme de l'Autorité, la tarification des services fournis ne peut excéder le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable	6
1.3. SNCF Réseau s'était engagé auprès de l'Autorité à mettre en œuvre un programme de travail visant à améliorer le modèle tarifaire et la qualité de service	7
1.4. SNCF Réseau propose de nouvelles hausses tarifaires allant jusqu'à 20 % pour l'horaire de service 2025, sans évolution de la consistance des prestations offertes	7
2. ANALYSE	9
2.1. La détermination du revenu autorisé est techniquement plus fiable que par le passé, mais des évolutions restent nécessaires	9
2.2. La cohérence entre le coût des principales prestations et leur consistance reste à établir	11
2.3. Un travail approfondi reste nécessaire pour fiabiliser le décompte des unités d'œuvre et sécuriser la tarification	13
2.4. Conclusion.....	14
ÉMET L'AVIS SUIVANT	15

1. CONTEXTE ET MÉTHODE

1.1. Les installations de service exploitées par SNCF Réseau sont essentielles pour la production des services de transport ferroviaire

1. SNCF Réseau exploite un ensemble varié d'installations de service qui représentent un faible enjeu financier pour lui², mais un enjeu technique et opérationnel de premier ordre pour les entreprises ferroviaires. En effet, ces installations de service sont essentielles pour la production des services de transport ferroviaire de fret (formation des convois, chargement/déchargement des marchandises) et de voyageurs (garage des trains entre deux missions commerciales).
2. Un accès performant à ces installations et la fourniture de prestations répondant aux attentes du marché apparaissent donc essentiels pour le bon fonctionnement du système ferroviaire.
3. Sur un linéaire cumulé de voies d'environ 3 000 km³, ces installations de service comprennent :
 - les voies de garage, de triage, de formation et de manœuvre des trains, dont l'utilisation correspond, selon SNCF Réseau dans le DRR, à « *l'usage courant des voies de service* » ;
 - les installations spécifiques au triage « à la gravité » dont l'utilisation fait l'objet d'une redevance spécifique ;
 - 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 intermodal⁴ (UTI) entre le mode ferroviaire et le mode routier, d'autre part, aux « *cours de marchandises* » servant de plateformes d'échanges de marchandises non conditionnées en UTI.
4. D'autres installations exploitées par SNCF Réseau, qui sont *a priori* destinées à des fonctions de gestion de l'infrastructure peuvent, le cas échéant, remplir des fonctions d'installations de service lorsque leur capacité est commercialisée au titre de « *l'usage courant des voies de service* ». Il s'agit :
 - des voies affectées à la gestion des circulations, dites « VGC »⁵, lorsqu'elles sont utilisées comme voies de garage, de triage, de formation et de manœuvre ;
 - des voies réservées aux services d'entretien de l'infrastructure dites « bases travaux », lorsqu'elles sont utilisées comme voies de garage, de triage, de formation et de manœuvre ;
 - des voies de desserte d'installations de tiers, lorsqu'elles sont utilisées pour la formation et la manœuvre ;
 - des voies principales en gare de voyageurs, lorsqu'elles sont utilisées pour le stationnement des matériels roulants en l'absence de montée ou descente de passagers.
5. Parmi les installations exploitées par SNCF Réseau, les voies de garage et de triage sont utilisées par l'ensemble des entreprises ferroviaires et concentrent à ce titre les principaux enjeux.

² Le revenu autorisé relatif aux installations de service de SNCF Réseau représente à peine plus de 1 % du coût complet de gestion de l'infrastructure.

³ Autorité de régulation des transports, *Rapport sur l'utilisation des voies de service*, Novembre 2022, page 16.

⁴ Par exemple, des conteneurs.

⁵ Dans le cadre de l'activité de gestion de l'infrastructure, les VGC permettent le stationnement de courte durée pour opérer un dépassement, désencombrer les voies principales ou réaliser une escale technique et dont l'accès est soumis à l'autorisation du service de SNCF Réseau en charge de la gestion opérationnelle des circulations.

1.2. Soumise à l'avis conforme de l'Autorité, la tarification des services fournis ne peut excéder le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable

6. En application de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 précité, SNCF Réseau décrit les conditions tarifaires et non tarifaires d'accès aux installations de service dont il assure l'exploitation au sein du document de référence du réseau. Le 7 décembre 2023, SNCF Réseau a publié sur son site internet le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2025 – Version 1 du 7 décembre 2024 » (ci-après le « DRR 2025 ») fixant ces conditions pour l'horaire de service 2025.
7. Conformément au IV de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, l'Autorité dispose d'un délai de trois mois à compter de cette publication pour émettre 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.
8. 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 ». Chaque tarif unitaire ne doit donc pas dépasser le coût de la prestation fournie majoré d'un bénéfice raisonnable, ci-après le revenu autorisé, rapporté à la quantité réalisée afférente.
9. À ce titre, l'Autorité s'assure notamment que le niveau des tarifs présentés n'excède pas le revenu autorisé correspondant au coût total rattaché à la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable, rapporté au nombre d'unités d'œuvre afférentes à la prestation.
10. Dans ce cadre, l'Autorité procède à un double contrôle.
 - Elle examine tout d'abord (i) la robustesse méthodologique et (ii) la fiabilité technique des éléments présentés par SNCF Réseau afin de vérifier le respect de ce plafond.
 - Elle examine ensuite la cohérence des hypothèses de coût et de bénéfice fondant la détermination du revenu autorisé au regard, d'une part, de la consistance des prestations fournies, d'autre part, des conditions et risques afférents à la rémunération de l'activité. En l'absence de mécanismes de marché assurant une cohérence entre le prix pratiqué et la consistance des services fournis, l'office du régulateur consiste en effet, en situation de monopole, dans un cadre réglementaire prévoyant une orientation des tarifs vers les coûts, à s'assurer de la cohérence entre les tarifs correspondant aux coûts mobilisés pour produire une prestation donnée et la consistance réelle de la prestation fournie.
11. En outre, l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précité prévoit la possibilité de moduler le tarif de chaque redevance pour divers motifs⁶ et de recourir au devis lorsque la spécificité d'une prestation ne permet pas de déterminer un tarif unitaire⁷.
12. À ce titre, l'Autorité analyse notamment les éléments avancés par SNCF Réseau afin de justifier (i) la différenciation entre les segments fret et voyageurs visant à inciter à une utilisation optimale des ressources et (ii) la spécificité des prestations pour lesquelles est proposée une tarification sur devis.

⁶ « Le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources (...) ».

⁷ « Lorsque la spécificité d'une prestation régulée ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations ».

1.3. SNCF Réseau s'était engagé auprès de l'Autorité à mettre en œuvre un programme de travail visant à améliorer le modèle tarifaire et la qualité de service

13. En 2023, l'Autorité a émis un avis défavorable sur le premier projet de tarification présenté par SNCF Réseau avec des hausses significatives pour les horaires de service 2024 à 2026. Dans son avis du 7 mars 2023, elle avait notamment considéré que le risque de surévaluation des tarifs des redevances ne pouvait être exclu du fait des nombreuses et importantes carences et imprécisions observées dans la méthode de calcul des coûts. Plus précisément :
 - D'une part, l'Autorité avait relevé de nombreux défauts dans le modèle utilisé par SNCF Réseau pour assurer la conformité des tarifs proposés, notamment des erreurs et incertitudes dans l'identification, l'allocation et la projection des coûts ;
 - D'autre part, l'Autorité avait noté l'absence de comptage systématique du nombre réel de trains accédant aux installations, ne permettant pas d'écarter le risque d'une sous-estimation des volumes prévisionnels et donc d'une surévaluation des tarifs des prestations régulées, ces derniers résultant du rapport entre le revenu autorisé et les unités d'œuvre.
14. À la suite de cet avis, SNCF Réseau a élaboré un programme de travail engageant, comprenant un volet visant à améliorer le modèle tarifaire et la qualité de service des installations de service, qu'il a communiqué à l'Autorité le 31 mars 2023. SNCF Réseau a ensuite publié un nouveau projet tarifaire le 31 mai 2023 pour l'horaire de service 2024, renonçant à une tarification pluriannuelle.
15. Ces évolutions ont conduit l'Autorité à émettre un avis favorable le 27 juillet 2023. Dans cet avis⁸, l'Autorité identifiait néanmoins trois chantiers prioritaires en vue de la saisine relative à la tarification de l'horaire de service 2025 :
 - assurer l'exhaustivité et la représentativité des unités d'œuvre prises en compte pour la tarification ;
 - améliorer la précision de la comptabilité analytique relative aux opérations d'entretien et de surveillance ;
 - mettre en place des indicateurs de qualité de service et de performance pour les prestations offertes sur les installations de service.

1.4. SNCF Réseau propose de nouvelles hausses tarifaires allant jusqu'à 20 % pour l'horaire de service 2025, sans évolution de la consistance des prestations offertes

16. Pour l'horaire de service 2025, l'offre de prestations de SNCF Réseau demeure inchangée par rapport au précédent horaire de service.
17. Pour les prestations faisant l'objet de tarifs unitaires, la tarification proposée est marquée par des augmentations allant jusqu'à 20 % pour la prestation la plus sollicitée (cf. tableau ci-après).

⁸ Voir point 88 de l'avis du 27 juillet 2023.

		Tarifs 2023 validés ⁹	Tarifs 2024 validés ¹⁰	Tarifs 2025 faisant l'objet de la présente saisine 2025	Évolution 2025 vs. 2024
Usage courant des voies de service – segment fret	€/train	2	2,50	3	+ 20 %
	€/km/j	34	37	42	+ 14 %
Usage courant des voies de service – segment voyageurs	€/train	4	5	6	+ 20 %
	€/km/j	54	59	67	+ 14 %
Usage courant des voies de service – stationnement en gare	€/train	4	5	6	+ 20 %
	€/km/j	54	59	67	+ 14 %
Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité	€/train	302,70	309,96	315,85	+ 1,9 %
Usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné	€/train	145,49	150,29	154,36	+ 2,7 %
Usage des cours de marchandises (IA et AAD ¹¹)	€/train	75,92	77,36	78,83	+ 1,9 %
(Re)programmation de réservations dans les cours de marchandises	€/demande	35,15	35,82	35,82	inchangé

18. Dans sa saisine, SNCF Réseau indique que l'évolution de la tarification de l'usage courant des voies de service a pour objectif de « *maintien[ir] [le] patrimoine utile aux trafics* » et « *[d']améliorer le taux de couverture des charges en parallèle de l'amélioration de la qualité de service* ». Un « *objectif de productivité* » est également mentionné au titre des « *objectifs poursuivis par l'évolution tarifaire* ». Compte-tenu de la couverture partielle des charges, SNCF Réseau détermine les tarifs proposés pour l'horaire de service 2025 en indexant les tarifs applicables pour l'horaire de service 2024 de + 20 % pour la composante tarifaire par train accédant et + 14 % pour la composante tarifaire au train-kilomètre.
19. En-dehors de l'usage courant des voies de service, l'évolution de la tarification est moindre avec des augmentations de l'ordre de 2 % pour les prestations bénéficiant de tarifs unitaires et des modalités d'établissement des devis inchangées pour les prestations régulées concernées¹².

⁹ Tarifs validés par les avis n° 2022-017 et n° 2022-081 susvisés.

¹⁰ Tarifs validés par l'avis n° 2023-038 susvisé.

¹¹ Immédiatement accessibles et accessibles après diagnostic et remise en état éventuelle.

¹² Cinq prestations tarifées sur devis sont proposées par SNCF Réseau :

- le diagnostic et la remise en état éventuelle des cours de marchandises non immédiatement accessibles ;
- la mise à disposition d'espaces industriels ;
- la consignation de caténaire (mise hors tension d'une section de ligne aérienne de traction électrique) ;
- la manœuvre d'installations de sécurité simples ;
- l'assistance à la circulation des trains de transport exceptionnel particulièrement encombrant (TEPE).

2. ANALYSE

2.1. La détermination du revenu autorisé est techniquement plus fiable que par le passé, mais des évolutions restent nécessaires

20. Pour l'horaire de service 2025, SNCF Réseau présente un revenu autorisé global de 107,5 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport au revenu autorisé global validé en juillet 2023 pour la tarification relative à l'horaire de service 2024.
21. Il correspond à l'agrégation de quatre types de charges :
- les charges de renouvellement, sous la forme de chroniques de dotations aux amortissements assorties d'une rémunération du capital employé ;
 - les charges d'entretien et de surveillance des actifs, correspondant aux opérations de maintenance courante des installations (voies, appareils de voie, signalisation, etc.) ;
 - les charges de gestion des circulations, qui correspondent aux personnels des postes d'aiguillage opérant exclusivement sur voies de service ;
 - les charges de gestion et de pilotage de l'activité, c'est-à-dire les fonctions commerciales, l'allocation de la capacité et la gestion des programmes d'investissement.
22. Le tableau ci-dessous synthétise les éléments présentés par SNCF Réseau relativement à chaque catégorie d'installations de service pour l'horaire de service 2025.

Montants en millions d'euros courants tels que présentés par SNCF Réseau	VS ¹³	FTG ¹⁴	CTC ¹⁵	CM ¹⁶	Total
Renouvellement	36,3	0,1	0,9	0,1	37,4
Maintenance	51,6	2,5	0,2	0,7	55,1
Circulations	8,1	3,0	0,3	0,2	11,5
Gestion	1,9	0,3	0,7	0,6	3,5
Revenu autorisé	97,9	5,9	2,1	1,6	107,5

23. Le revenu autorisé est estimé à partir des charges issues de la comptabilité analytique de SNCF Réseau pour l'exercice 2022, réparties entre les différentes catégories d'installations de service. Afin de déterminer les charges prévisionnelles 2025, SNCF Réseau applique (i) l'évolution prévisionnelle du « coût moyen agent »¹⁷ aux charges de personnel (ii) l'IPCH¹⁸ aux autres charges et (iii) une trajectoire prévisionnelle de productivité de 1,6 % par an, soit 4,9 % en cumul sur la période, à la majeure partie des dépenses opérationnelles.
24. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a pu rapprocher les montants servant de base à la détermination des charges afférentes aux prestations des données issues de la comptabilité générale de SNCF Réseau pour l'année 2022. Ce premier niveau d'analyse permet d'écartier tout risque de double comptabilisation des charges entre les périmètres tarifaires afférents aux prestations minimales, aux prestations fournies dans les installations de service et aux autres prestations offertes par SNCF Réseau. Ce travail de rapprochement, réalisé par l'Autorité dans le cadre de l'instruction, a vocation à être réalisé de manière systématique par SNCF Réseau dans le cadre de ses travaux préparatoires dès lors que ce dernier envisage une saisine simultanée sur les périmètres tarifaires relatifs aux prestations minimales et aux installations de service.

¹³ Usage courant des voies de service, y compris stationnement en gare.

¹⁴ Usage de la fonctionnalité de tri à la gravité.

¹⁵ Usage des chantiers de transport combiné.

¹⁶ Usage des cours de marchandises, y compris demandes de programmation.

¹⁷ 3 % entre 2022 et 2023, 3 % entre 2023 et 2024 et 2,3 % entre 2024 et 2025, soit 8,5 % en cumul sur la période.

¹⁸ 5,4 % entre 2022 et 2023, 2,4 % entre 2023 et 2024 et 1,9 % entre 2024 et 2025, soit 10 % en cumul sur la période, conformément aux projections publiées par la Banque de France en mars 2023.

25. L'analyse approfondie du modèle tarifaire permettant ensuite de déterminer le revenu autorisé a permis de vérifier que, sur le plan technique, celui-ci est exempt de nouveaux défauts majeurs et que les principales faiblesses identifiées antérieurement ont été corrigées par SNCF Réseau. SNCF Réseau a notamment amélioré la présentation des programmes pluriannuels d'amortissement et d'investissement afin de les rendre plus lisibles et permettre une compréhension plus immédiate des évolutions intervenues depuis la précédente saisine.
26. Si seules quelques améliorations techniques mineures restent à apporter en vue de renforcer la robustesse du modèle¹⁹, certaines des principales demandes de l'Autorité portant sur la méthodologie de détermination du revenu autorisé sont en revanche restées sans réponse.
27. En premier lieu, SNCF Réseau a reconduit les niveaux des charges d'entretien et de surveillance intégrés dans le modèle tarifaire au titre du stationnement en gare pour près de 6 millions d'euros. Or l'Autorité avait indiqué que ces charges ne pouvaient être prises en compte du fait (i) de l'absence de relation de causalité entre la prestation de stationnement en gare et ces coûts d'entretien et de surveillance²⁰ et (ii) de l'absence de déduction de ces charges relatives aux voies principales de l'assiette de charges afférente aux prestations minimales dans laquelle elles sont comptabilisées pour le cycle tarifaire 2024-2026²¹.
28. En deuxième lieu, alors même que des travaux en ce sens étaient prévus dans le programme de travail de SNCF Réseau pour le second semestre 2023, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas fait évoluer sa comptabilité analytique afin d'affiner le suivi des opérations de maintenance, qui constituent la composante majoritaire de la tarification. Cette situation soulève une double difficulté :
- D'une part, elle ne permet pas de distinguer les opérations portant sur le linéaire de voies commercialisables de celles qui ne sont pas susceptibles d'être prises en compte pour établir la tarification applicable aux installations de service (voies des « bases travaux », voies de desserte, etc.) ;
 - D'autre part, comme l'Autorité l'a indiqué à plusieurs reprises²², la méthode d'allocation actuelle ne permet pas de refléter fidèlement la diversité des règles de maintenance selon les catégories de voies.
29. Or, dans la mesure où le suivi des montants bien moindres consacrés aux terminaux de marchandises est assuré depuis de nombreuses années au moyen de comptes analytiques dédiés, il est difficilement compréhensible qu'il ne soit pas procédé de manière analogue pour les différentes catégories de voies de service.
30. En troisième lieu, l'Autorité note que sa demande d'établir une doctrine définissant les durées d'amortissement n'a pas été suivie. Dans le cadre de cette saisine, SNCF Réseau considère en particulier une durée d'amortissement économique de 10 ans pour les futurs investissements relatifs à la fonctionnalité de tri à la gravité « *compte tenu du risque avéré d'obsolescence des installations [...] et de l'incertitude sur la continuité de l'exploitation de ces sites par son unique opérateur* ». Or la durée d'amortissement retenue dans les comptes de SNCF Réseau pour ce type d'actifs (freins de voies, principalement) apparaît supérieure.

¹⁹ Il s'agit en particulier de (i) retirer du modèle les calculs dont les résultats ne sont pas utilisés pour l'élaboration ou le contrôle de la tarification, (ii) extraire les quelques données renseignées manuellement dans certaines cellules des tableaux rendant non-homogènes les formules de calcul et (iii) intégrer les données disponibles les plus récentes afin que le calcul des clés d'allocation soit effectué directement dans le modèle tarifaire fourni.

²⁰ Points 35 et suivants de l'avis n° 2023-038 susvisé.

²¹ Point 90 de l'avis n° 2023-016 susvisé.

²² Point 53 de l'avis n° 2022-017 précité, points 54 et suivants de l'avis n° 2023-016 précité et point 79 de l'avis n° 2023-038 précité.

31. Par ailleurs, l'Autorité note que SNCF Réseau ne facture pas de prestation d'usage courant des voies de service lorsque celle-ci est fournie sur des voies de gestion des circulations (VGC). En effet, les VGC étant principalement utilisées dans le cadre de la fourniture des prestations minimales, les outils déployés par SNCF Réseau ne permettent pas le suivi de la commercialisation de l'utilisation des VGC en tant qu'installations de service. Toutefois, les dépenses d'entretien et de surveillance attribuables aux VGC sont intégralement affectées au revenu autorisé relatif à l'usage courant des voies de service²³, ce qui a pour effet de surestimer ce revenu autorisé et, partant, de sous-estimer le taux de couverture des charges prévisionnelles par les tarifs.
32. Dans la mesure où, d'une part, les conditions dans lesquelles les VGC peuvent effectivement être commercialisées au titre de l'usage courant des voies de service demeurent imprécises, d'autre part, le recours à cet usage des VGC ne donne pas, dans les faits, lieu à facturation, les coûts rattachables aux VGC n'auraient pas dû être pris en compte pour établir les redevances applicables lors de l'accès aux installations de service.
33. En conséquence de ces analyses, l'Autorité formule quatre demandes à l'attention de SNCF Réseau, qui conditionneront l'acceptabilité de ses propositions tarifaires futures.

N°	Demande	Acteur	Horizon
1	Corriger les faiblesses techniques du modèle tarifaire relevées dans le présent avis.	SNCF Réseau	Décembre 2024
2	Identifier les coûts effectivement rattachables au stationnement en gare, qui légitiment la tarification de cette prestation.	SNCF Réseau	Décembre 2024
3	Mettre en œuvre une comptabilité analytique plus précise des opérations d'entretien et de surveillance concernant les voies de service commercialisables.	SNCF Réseau	Décembre 2024
4	Distinguer et préciser dans le DRR relatif à l'horaire de service 2026 les cas d'utilisation des voies de gestion des circulations relevant, d'une part, des prestations minimales, d'autre part, de l'usage courant des voies de service ; mettre à jour en conséquence le modèle tarifaire applicable à l'usage courant des voies de service.	SNCF Réseau	Décembre 2024

2.2. La cohérence entre le coût des principales prestations et leur consistance reste à établir

34. La méthodologie tarifaire actuelle repose sur une approche de comptabilité analytique descendante puisqu'elle se fonde sur la répartition des charges prévisionnelles 2025 estimées entre les différentes prestations susceptibles d'être facturées. Si une telle approche permet, par construction, d'envisager une couverture complète des charges encourues globalement, elle ne permet en revanche pas de s'assurer, sans analyse supplémentaire, que les charges rattachées à chaque prestation correspondent bien au « *coût de [la] prestation* » tel que prévu par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié susvisé.
35. En effet, le coût de la prestation d'un service donné correspond au coût des facteurs de production qui sont effectivement mobilisés pour fournir le service. Ainsi, *stricto sensu*, les charges issues d'une décomposition analytique qui ne correspondent pas aux facteurs de production (travail et capital) effectivement mobilisés pour fournir une prestation – sans préjudice du fait que ces derniers puissent être mutualisés entre différentes productions – ne devraient pas être prises en compte pour la détermination du revenu autorisé correspondant.

²³ Les coûts relatifs à l'utilisation des VGC dans le cadre de la fourniture des prestations minimales devraient, selon toute logique, être pris en compte dans le calcul du coût complet de gestion de l'infrastructure pour la tarification des prestations minimales. Dans ce cadre, SNCF Réseau devrait notamment s'assurer de l'absence de double comptabilisation des coûts d'entretien et de surveillance de ces voies dans la tarification de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires.

36. Pour répondre à cet enjeu de cohérence, l'Autorité estime que SNCF Réseau doit enrichir la méthodologie tarifaire actuelle avec un modèle technico-économique de détermination des coûts des processus industriels permettant de représenter les modalités de mobilisation des facteurs de production sur la base d'une analyse des inducteurs de coûts.
37. Ce travail, fondé sur une approche ascendante, complémentaire à celui de la fiabilisation technique du modèle actuel, reposant sur une approche descendante, apparaît incontournable à plusieurs titres.
38. En premier lieu, les résultats d'une telle modélisation permettront de confirmer la pertinence de la répartition analytique des charges opérée entre les trois grands périmètres d'activité de SNCF Réseau – les prestations minimales, les prestations relatives aux installations de service et les autres prestations non régulées – et entre catégories d'installations de service.
39. En deuxième lieu, cette modélisation permettra d'assurer une plus grande cohérence entre la tarification et la variété des prestations effectivement fournies au titre de l'usage courant des voies de service, au travers, le cas échéant, d'une décomposition plus fine de l'offre et de la grille tarifaire, à même de mieux répondre potentiellement aux différents besoins des utilisateurs et de garantir une meilleure proportionnalité aux services effectivement rendus aux usagers.
40. En pratique, la consistance de la prestation fournie dans le cadre de l'usage courant des voies de service, soumise dans le DRR à un tarif unique²⁴, peut varier très sensiblement d'un site à l'autre et d'une voie à l'autre, en raison :
- D'une part, de la consistance théorique des prestations offertes – caractéristiques techniques nominales des installations (ex. : aptitude de la voie, accessibilité aux extrémités, électrification), modalités d'allocation de la capacité applicables (ex. : réservation préalable ou non) et nature des prestations intégrées au titre de la gestion des circulations (ex. : horaires d'ouverture des postes d'aiguillage, priorité d'ouverture du site en cas d'indisponibilité des personnels, prise en charge de la responsabilité de la réception des trains, manipulation d'installations de sécurité simple) ;
 - D'autre part, du niveau de qualité de service intrinsèque – degré de stabilité des allocations de capacité, état d'entretien des installations, rapidité de prise en charge des incidents signalés ou encore plages d'ouverture des postes d'aiguillage, qualité des relations techniques et commerciales avec les interlocuteurs locaux.
41. Ainsi, la modélisation ascendante des coûts des prestations conduira SNCF Réseau à approfondir sa connaissance des caractéristiques des prestations fournies et, partant :
- d'une part, permettra de vérifier la cohérence entre la quantité de facteurs de production mobilisés et le niveau de qualité de service fourni aux utilisateurs ;
 - d'autre part, facilitera l'élaboration d'une tarification à même de refléter le juste coût de la prestation et, le cas échéant, les différences objectives de coûts entre les variantes de la prestation d'usage courant des voies de service.
42. En troisième lieu, l'analyse des inducteurs de coûts et de leur valorisation dans l'organisation industrielle de SNCF Réseau enrichira le panel des indicateurs de performance permettant de décrire le lien entre la consistance des prestations fournies et les ressources mobilisées par SNCF Réseau à cette fin.

²⁴ Le tarif unique est modulé selon que l'entreprise ferroviaire utilisatrice exploite des services de transport de voyageurs ou de fret.

43. L'Autorité constate en effet que les indicateurs définis en 2023 et dont la généralisation est prévue en 2024 par SNCF Réseau²⁵ sont essentiellement descriptifs du patrimoine et du taux de commercialisation des voies²⁶ et apparaissent insuffisamment focalisés sur les enjeux de qualité de service et de maîtrise des coûts. En outre, leur définition et leurs modalités de publication demeurent imprécises.
44. Dans le cadre du travail de modélisation technico-économique demandé, la qualité de service pourrait notamment être observée au regard des éléments mentionnés au point 40. De la même manière, au regard des principaux paramètres de modélisation pris en compte dans la reconstitution du coût des prestations, de nouveaux indicateurs pourraient être définis pour suivre l'efficacité des coûts engagés. Il s'agirait ici de mesurer en des termes physiques l'efficacité des dépenses d'investissement et d'exploitation au regard des unités d'œuvre produites afin de contrôler la maîtrise par SNCF Réseau de ses coûts, en neutralisant les effets de l'inflation et des variations de volume.
45. À ces fins, l'Autorité estime essentiel que SNCF Réseau poursuive les travaux qu'il annonce avoir engagés en ce sens relativement aux charges d'entretien et de surveillance et produise un modèle de coût complet permettant de refléter la consistance de la prestation réellement fournie et, partant, de garantir la cohérence des tarifs applicables.
46. En tout état de cause, en lien avec les paramètres technico-économiques d'un tel modèle, l'Autorité estime que SNCF Réseau doit poursuivre et amplifier sa démarche de mesure de la qualité de service au travers d'indicateurs plus exhaustifs, généralisés à l'ensemble des sites, pour lesquels, à court terme, des niveaux cibles pourront être définis à un horizon pluriannuel.
47. En conséquence de ces analyses, l'Autorité formule quatre demandes à l'attention de SNCF Réseau, qui conditionneront l'acceptabilité de ses propositions tarifaires futures.

N°	Demande	Acteur	Horizon
5	Développer une analyse de l'ensemble des inducteurs de coût et de leur valorisation dans l'organisation industrielle de SNCF Réseau afin de reconstruire le coût des prestations fournies dans les installations de service.	SNCF Réseau	Décembre 2024
6	Mener à bien la généralisation des indicateurs définis sur l'ensemble des sites conformément aux engagements pris dans le programme de travail et définir les modalités de publication applicables.	SNCF Réseau	Décembre 2024
7	Définir et expérimenter des indicateurs de qualité de service complémentaires permettant <i>a minima</i> de mesurer la stabilité des allocations.	SNCF Réseau	Décembre 2024
8	Définir et expérimenter des indicateurs d'efficacité des coûts engagés relativement aux principaux postes de dépenses, <i>a minima</i> en ce qui concerne les opérations de régénération, de surveillance et d'entretien.	SNCF Réseau	Décembre 2024

2.3. Un travail approfondi reste nécessaire pour fiabiliser le décompte des unités d'œuvre et sécuriser la tarification

48. Les travaux réalisés en 2023 par SNCF Réseau dans le cadre de l'exécution de son programme de travail ont mis en évidence l'impératif de définir et de généraliser des modalités de comptage fiables des unités d'œuvre. La campagne de comptages manuels réalisée sur une dizaine de sites a, en effet, établi sans ambiguïté l'imprécision des quantités déclarées pour l'année par les entreprises ferroviaires relativement à la prestation d'usage courant des voies de service. Il n'a toutefois pas été possible d'en quantifier finement l'ampleur dans la mesure où les comptages étaient réalisés sur des périodes très limitées.

²⁵ Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de travail et en réponse aux demandes et recommandations antérieures de l'Autorité, SNCF Réseau a expérimenté en 2023 onze indicateurs sur les sites d'Ambérieu, Mulhouse Nord et Vaires.

²⁶ L'Autorité relève que pour quantifier le degré de commercialisation de ses installations de service, SNCF Réseau ne tient compte que des utilisations annuelles, à l'exclusion des utilisations de plus courte durée. De ce fait, les indicateurs proposés ne reflètent pas la dimension temporelle des capacités qui correspondent à l'allocation d'un certain linéaire de voie pour une certaine durée.

49. À date, les suites qui seront données à court terme à ce travail demeurent incertaines, dans la mesure où SNCF Réseau ne s'est engagé ni à réaliser des contrôles systématiques des quantités déclarées sur un échantillon de sites et gares majeurs, ni à réaliser les développements informatiques nécessaires à une automatisation du décompte des unités d'œuvre selon des échéances fermes.
50. Enfin, si SNCF Réseau a mis à jour sa méthodologie d'élaboration des volumes prévisionnels dont le modèle tarifaire tient compte, ceux-ci continuent de reposer sur des données déclaratives dont le manque de fiabilité est établi.
51. En conséquence de ces analyses, l'Autorité formule deux demandes à l'attention de SNCF Réseau, qui conditionneront l'acceptabilité de ses propositions tarifaires futures.

N°	Demande	Acteur	Horizon
9	Adopter, d'ici le 30 juin 2024, une stratégie de vérification des unités d'œuvre déclarées ; la mettre en œuvre dès le second semestre 2024 ; en communiquer le bilan à l'Autorité lors de la prochaine saisine.	SNCF Réseau	Décembre 2024
10	Définir, des échéances fermes, réalistes mais néanmoins volontaristes, en vue de l'automatisation du décompte des unités d'œuvre relatives à l'utilisation des installations de service au plus tard en décembre 2026.	SNCF Réseau	30 avril 2024

2.4. Conclusion

52. Au terme de son instruction, l'Autorité estime que la fiabilisation technique du modèle tarifaire a progressé mais que de grandes marges de progrès demeurent. Elle relève notamment que des demandes formulées dans le cadre de ses avis conformes antérieurs sont restées sans réponse.
53. Au-delà de la nécessaire fiabilisation technique du modèle tarifaire, l'Autorité estime que la cohérence entre la tarification et la consistance des prestations offertes n'est pas établie, de sorte qu'il ne peut être confirmé que le tarif ne dépasse pas le coût de la prestation fournie, en particulier pour ce qui concerne l'usage courant des voies de service.
54. Par ailleurs, l'Autorité considère que la fiabilisation du décompte des unités d'œuvre constitue un chantier de premier ordre sur lequel SNCF Réseau n'a pas réalisé les progrès attendus, n'ayant pas même organisé en 2023 de démarche de contrôle par échantillonnage systématisé, à tout le moins pour le stationnement en gares de voyageurs.
55. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité estime que la conformité des tarifs proposés aux dispositions qui leur sont applicables ne peut être garantie concernant tout particulièrement les prestations relevant de l'usage courant des voies de service. En effet, les faiblesses relevées aux points 52 à 54 ne lui permettent pas d'apprécier avec une fiabilité suffisante la hausse du taux de couverture du revenu autorisé afférent. Par conséquent, elle s'oppose aux indexations proposées pour 2025 pour les redevances attachées à cette prestation et ne se considère pas en mesure de rendre un avis favorable sur de nouvelles évolutions tarifaires, par rapport aux derniers tarifs qu'elle a approuvés (relatifs à l'horaire de service 2024), tant que ces faiblesses n'auront pas été levées.
56. Ces faiblesses ne concernant les autres prestations que dans une moindre mesure, l'Autorité estime qu'elle peut valider les tarifs proposés pour les redevances associées.
57. Enfin, si la pluriannualité des tarifs est souhaitable pour offrir davantage de visibilité aux entreprises ferroviaires, l'Autorité considère qu'elle ne saurait être raisonnablement engagée avant le cycle tarifaire 2027-2029, compte tenu des insuffisances relevées à date et du préalable que constitue la nécessaire stabilisation de la méthodologie. Dans cette perspective, l'Autorité demande à SNCF Réseau de lui fournir, d'ici le 30 avril 2024, une mise à jour de son programme de travail tenant compte des 10 demandes formulées dans le présent avis et récapitulées en annexe.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

S'agissant du projet de tarification des redevances relatives à l'usage courant des voies de service pour l'horaire de service 2025, l'Autorité émet un avis favorable à hauteur des tarifs ayant fait l'objet d'un avis conforme pour l'horaire de service 2024, tels que rappelés ci-dessous :

Redevance	Tarif
Usage courant des voies de service – segment fret	2,50 €/train et 37 €/km/j
Usage courant des voies de service – segment voyageurs	5 €/train et 59 €/km/j
Usage courant des voies de service – stationnement en gare	5 €/train et 59 €/km/j

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de tarification des redevances relatives aux autres prestations régulées fournies par SNCF Réseau au titre des installations de service pour l'horaire de service 2025.

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 29 février 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président,

Thierry Guimbaud

ANNEXE
RÉCAPITULATIF DES DEMANDES FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Demande	Acteur	Horizon
1	Corriger les faiblesses techniques du modèle tarifaire relevées dans le présent avis.	SNCF Réseau	Décembre 2024
2	Identifier les coûts effectivement rattachables au stationnement en gare, qui légitiment la tarification de cette prestation.	SNCF Réseau	Décembre 2024
3	Mettre en œuvre une comptabilité analytique plus précise des opérations d'entretien et de surveillance concernant les voies de service commercialisables.	SNCF Réseau	Décembre 2024
4	Distinguer et préciser, dans le DRR relatif à l'horaire de service 2026, les cas d'utilisation des voies de gestion des circulations relevant, d'une part, des prestations minimales, d'autre part, de l'usage courant des voies de service ; mettre à jour en conséquence le modèle tarifaire applicable à l'usage courant des voies de service.	SNCF Réseau	Décembre 2024
5	Développer une analyse de l'ensemble des inducteurs de coût et de leur valorisation dans l'organisation industrielle de SNCF Réseau afin de reconstruire le coût des prestations fournies dans les installations de service.	SNCF Réseau	Décembre 2024
6	Mener à bien la généralisation des indicateurs définis sur l'ensemble des sites conformément aux engagements pris dans le programme de travail et définir les modalités de publication applicables.	SNCF Réseau	Décembre 2024
7	Définir et expérimenter des indicateurs de qualité de service complémentaires permettant <i>a minima</i> de mesurer la stabilité des allocations.	SNCF Réseau	Décembre 2024
8	Définir et expérimenter des indicateurs d'efficacité des coûts engagés relativement aux principaux postes de dépenses, <i>a minima</i> en ce qui concerne les opérations de régénération, de surveillance et d'entretien.	SNCF Réseau	Décembre 2024
9	Adopter, d'ici le 30 juin 2024, une stratégie de vérification des unités d'œuvre déclarées ; la mettre en œuvre dès le second semestre 2024 ; en communiquer le bilan à l'Autorité lors de la prochaine saisine.	SNCF Réseau	Décembre 2024
10	Définir des échéances fermes, réalistes mais néanmoins volontaristes, en vue de l'automatisation du décompte des unités d'œuvre relatives à l'utilisation des installations de service au plus tard en décembre 2026.	SNCF Réseau	30 avril 2024