

Avis n° 2015-014 du 5 mai 2015

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées
fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service
utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2016

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme 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 ferré national ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu la décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation des voies de service et à la tarification de leur usage ;

Vu la décision n° 2013-032 du 17 décembre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif à la redevance majorée pour usage spécifique des voies de service à Is-sur-Tille ;

Vu l'avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013 ;

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu l'avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

Vu l'avis n° 2015-004 du 3 février 2015 relatif à la fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 5 décembre 2014 sur son site internet ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 8 décembre 2014 ;

Après en avoir délibéré le 5 mai 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

SOMMAIRE

1. CONTEXTE	4
1.1 Portée de l'avis	4
1.2 L'accès aux installations de service et aux prestations régulées.....	4
1.3 Définition des prestations régulées.....	5
1.4 La décision de l'Autorité n° 2013-028 du 3 décembre 2013	5
2. PRESENTATION DES VOIES DE SERVICE	6
2.1 Typologie des voies de service.....	6
2.1.1 Les voies de service pour un usage courant	6
2.1.2 Les voies utilisées pour les besoins du service gestionnaire du trafic et des circulations (SGTC).....	6
2.1.3 Les voies de service pour un usage spécifique	7
2.2 Les installations de service utilisant des voies de service.....	7
2.2.1 Les gares de triage à la gravité.....	7
2.2.2 Les chantiers de transport combiné	7
3. LA TARIFICATION DES VOIES DE SERVICE	8
3.1 Redevance pour l'usage courant des voies de service.....	8
3.2 Redevance pour la prestation d'usage des sites de tri à la gravité	8
3.3 Redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.....	8
3.4 Redevance pour l'usage spécifique des voies de service	9
3.5 Badges CANIF.....	9
3.6 Charges afférentes aux voies de service.....	9
4. ANALYSE DE L'AUTORITE	10
4.1 Sur la transparence tarifaire.....	10
4.2 Sur la méthodologie tarifaire.....	10
4.2.1 L'engagement national pour le fret ferroviaire	10
4.2.2 Le lien entre prix et coûts	11
4.2.3 La tarification de l'usage des installations des chantiers de transport combiné	12
4.2.4 La tarification de l'usage des sites de tri à la gravité	12
4.2.5 La tarification des badges CANIF	13
4.2.6 Voies pour usage spécifique.....	13
5. LA RATIONALISATION DU RESEAU DES VOIES DE SERVICE	14
6. CONCLUSION	15

1. Contexte

1.1 PORTEE DE L'AVIS

1. Réseau ferré de France (RFF) a publié le 5 décembre 2014 le « *Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014* » (ci-après « DRR 2016 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret n° 2003-194, intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, désormais dénommé SNCF Réseau, mais également les éléments relevant des installations de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français, désormais dénommée SNCF Mobilités, ou par d'autres exploitants.
2. L'article L. 2133-5 tel qu'issu de l'article 13 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire dispose que « *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces infrastructures.* »
3. Par courrier en date du 8 décembre 2014, l'Autorité a consulté le gouvernement sur le DRR 2016, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports, pour obtenir ses observations éventuelles. Le gouvernement n'a pas transmis d'observations.
4. Le DRR 2016 a été élaboré et publié antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme ferroviaire prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014. Il ne prend pas en compte les changements que celle-ci introduit. Il précise cependant que les modifications nécessaires à la mise en cohérence du DRR 2016 avec la loi portant réforme ferroviaire et les décrets relatifs aux missions et aux statuts de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités seront opérées dans le courant de l'année 2015, dans le DRR 2016 révisé.
5. Par ailleurs, le DRR 2016 a été élaboré sans prendre en compte l'ensemble des évolutions contenues dans la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, dont la transposition en droit national doit intervenir au plus tard le 16 juin 2015. La directive confirme, en particulier, le rôle et le contenu du document de référence du réseau en ce qui concerne l'accès des entreprises ferroviaires aux installations de service, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.
6. L'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire habilite le gouvernement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la transposition de la directive 2012/34/UE. Il appartiendra par conséquent au gestionnaire de l'infrastructure d'adapter le DRR 2016 conformément aux mesures nationales de transposition qui seront arrêtées, dans le respect des dispositions de la directive.

1.2 L'ACCES AUX INSTALLATIONS DE SERVICE ET AUX PRESTATIONS REGULEES

7. L'article L.2122-9 du code des transports prévoit que les entreprises ferroviaires disposent d'un droit d'accès à l'ensemble des installations de services : « *Les entreprises ferroviaires autorisées à exploiter des services de transport ont, dans des conditions équitables et sans discrimination, un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire, y compris pour l'accès par le réseau aux infrastructures de services.* »
8. L'article 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 définit le cadre d'accès aux prestations régulées par les entreprises ferroviaires en distinguant le service de base des prestations complémentaires :

« *1. — Les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés au sens de l'article 19 du décret du 7 mars 2003 susvisé se voient proposer de manière transparente et non discriminatoire, lorsqu'il n'existe pas d'autre option économiquement raisonnable, un service de base, comprenant les prestations*

mentionnées au I des articles 4 à 8 et à l'article 9 du présent décret, fourni sur les infrastructures de services définies au I de l'article 1er du présent décret. Le gestionnaire de l'infrastructure de services doit motiver toute décision de refus de fournir une prestation et indiquer dans ce cas les alternatives économiquement raisonnables disponibles sur d'autres infrastructures de services.

II. — Dès lors que le gestionnaire de l'une des infrastructures de services mentionnées à l'article 1er fournit à une entreprise ferroviaire ou à un candidat autorisé l'une des prestations complémentaires mentionnées aux articles 4 à 8, il la fournit dans des conditions transparentes et non discriminatoires sur cette même infrastructure de services à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat autorisé qui en fait la demande. »

1.3 DEFINITION DES PRESTATIONS REGULEES

9. Le I de l'article 6 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 définit le service de base fourni dans les gares de triage ou de formation des trains et sur les voies de remisage des trains. Celui-ci comprend :
- « a) L'utilisation des infrastructures, installations et équipements des gares et voies désignées existants comprenant en particulier l'utilisation des faisceaux, branchements et aiguilles, l'utilisation des buttes de triage, des quais, des bâtiments d'accès et des installations de traction électrique, la fourniture des informations nécessaires à l'utilisation normale de la gare ou de la voie et, le cas échéant, l'utilisation des services de télécommunication dont l'usage est rendu obligatoire par le gestionnaire de l'infrastructure de services ;
- b) La manœuvre des installations de sécurité nécessaire à l'accès ou à l'utilisation de ces gares ou de ces voies et que la réglementation réserve au gestionnaire de l'infrastructure de services ;
- c) Toute prestation particulière en gare ou sur les voies relevant d'une exigence législative ou réglementaire, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports. »
10. Conformément au II du même article du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, les prestations complémentaires comprennent :
- « a) La fourniture de l'énergie électrique ;
- b) La fourniture du combustible ;
- c) Les services de manœuvre ;
- d) Les services de pilotage à l'intérieur du site ;
- e) La mise à disposition des contrats sur mesure pour le contrôle du transport de marchandises dangereuses et l'assistance à la circulation de convois spéciaux. »
11. Le service de base ainsi que les prestations complémentaires mentionnées précédemment lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur sont qualifiés de prestations régulées, au sens du III. de l'article 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012.

1.4 LA DECISION DE L'AUTORITE N° 2013-028 DU 3 DECEMBRE 2013

12. Dans sa décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation des voies de service et à la tarification de leur usage, l'Autorité a joint à RFF :
- « d'établir, pour fin mars 2014, au plus tard :
- une base de données des coûts ;
 - une méthodologie de calcul des redevances conforme aux dispositions réglementaires applicables ;

- *un tarif d'utilisation des voies de service dans le respect de la méthodologie ainsi définie.* »

13. En avril 2014, RFF a produit une base de données de coûts qui présente, par grandes masses, des éléments de coûts concernant, les voies de service et les cours de marchandises, le triage à la gravité et les voies de service permettant l'accès aux chantiers de transport combiné. En réponse à des demandes de complément de l'Autorité, des éléments ont été apportés par RFF jusqu'en novembre 2014 mais demandent à être approfondis, notamment dans l'objectif d'une meilleure différenciation par type de voies de service.

2. Présentation des voies de service

14. SNCF Réseau fournit une description des installations de service dont il est propriétaire dans le DRR 2016 au chapitre 3 « Infrastructure » ainsi que l'emplacement de documents pouvant être utiles pour les entreprises ferroviaires, par exemple, les principes d'utilisation des voies de service ou la localisation des gares comportant des voies de service. Les voies de service sont ainsi présentées en fonction de leur utilisation¹.

2.1 TYPOLOGIE DES VOIES DE SERVICE

2.1.1 Les voies de service pour un usage courant

15. Dans le chapitre 3 « Infrastructure » du DRR 2016, SNCF Réseau définit les deux types de voies de service destinés à un usage courant :

- *« voies de travail, voies affectées à la production des EF hors sillon (manœuvres, formations de trains, accès aux voies de desserte) ;*
- *[et] voies de stationnement (stationnement de durées courtes sans garantie de disponibilité de la capacité).* »²

16. Une procédure d'allocation de capacité sur voies de service est présentée dans le chapitre 4 du DRR 2016 « Attribution de capacité »³. SNCF Réseau précise par ailleurs que cette procédure ne concerne pas « *les voies de service utilisées pour les besoins de Service de Gestion de Trafic et de Circulation (SGTC)* », décrites ci-dessous.

2.1.2 Les voies utilisées pour les besoins du service gestionnaire du trafic et des circulations (SGTC)

17. Dans le chapitre 3 « Infrastructure » du DRR 2016, SNCF Réseau définit les voies « SGTC » comme les voies « *utilisées pour les besoins de la gestion du trafic et des circulations (garages de circulations, rebroussement, traitement des incidents de circulation). Elles ne doivent pas en principe, servir pour la manœuvre et le stationnement* »⁴.

¹ Selon les données transmises par RFF, les voies de service représentent un linéaire évalué, selon les sources, entre 9 386 km et 10 848 km. Le niveau de trafic déclaré pour l'année 2013 est de 476 185 km-jour de voies de service utilisées pour un usage courant et pour l'accès aux cours de marchandises.

² Paragraphe 3.6.4. Voies de service (DRR, page 43).

³ Paragraphe 4.2.4.7. Allocation de capacité sur voies de service pour usage courant (DRR, page 64).

⁴ Paragraphe 3.6.4. Voies de service (DRR, page 43).

18. Compte tenu de leur emploi, à savoir l'utilisation pour les besoins du gestionnaire du trafic et des circulations, SNCF Réseau ne publie pas de procédure d'allocation de capacité pour les voies SGTC dans le DRR.

2.1.3 Les voies de service pour un usage spécifique

19. SNCF Réseau précise que d'autres voies de service peuvent être mises à disposition « pour un usage spécifique »⁵. Ce dernier correspond à un « stationnement de longue durée de matériel roulant (sans mouvement) ou l'usage de sites en vue d'effectuer des opérations de maintenance ou de garage ». Pour disposer de voies de service pour un « usage spécifique », il convient de signer avec SNCF Réseau une convention d'utilisation temporaire.

2.2 LES INSTALLATIONS DE SERVICE UTILISANT DES VOIES DE SERVICE

20. Plusieurs types d'installations de service spécifiques nécessitent l'utilisation de voies de service.

2.2.1 Les gares de triage à la gravité

21. Les gares de triage à la gravité permettent le tri des wagons, la recombinaison de rames et la formation de trains grâce à l'usage d'une bosse et de voies de service. Dans ces sites⁶, les wagons sont poussés vers une bosse, désaccouplés en haut de celle-ci puis dirigés depuis la voie de bosse vers la voie du faisceau de triage affectée au lot auquel ils vont être adjoints. Ces sites sont équipés d'installations techniques (tir au but, points freins, aiguillages,...) dont le maniement nécessite l'intervention de personnels appartenant à SNCF Réseau.
22. RFF indique que le niveau de trafic déclaré pour ces installations pour l'année 2013 est de 25 219 trains utilisant la fonction de tri à la gravité.

2.2.2 Les chantiers de transport combiné

23. Les chantiers de transport combiné « rail - route » permettent d'allier le mode routier au mode ferroviaire afin d'acheminer des unités de transport intermodale (« UTI ») caisses mobiles et/ou conteneurs. Le transport routier est utilisé pour le pré et post acheminement à destination et au départ des plateformes spécifiques alors que le parcours principal est effectué par le mode ferroviaire.
24. Sur ces chantiers spécialisés, les entreprises ferroviaires peuvent charger et décharger leurs UTI dans des emplacements réservés soit à l'aide de portiques soit par des grues mobiles.
25. Pour utiliser ces sites, les entreprises ferroviaires doivent s'acquitter auprès de SNCF Réseau de la redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné qui correspond à l'utilisation des voies de service pour l'accès au chantier de transport combiné. Le niveau de trafic déclaré pour ces installations pour l'année 2013 est de 6 431 trains ayant accédé aux chantiers de transport combiné.
26. Les prestations de manutention effectuées par les exploitants des chantiers de transport combiné sont également facturées aux utilisateurs par ces derniers. La tarification de ces prestations complémentaires fera l'objet d'un avis conforme de l'Autorité, distinct du présent avis.

⁵ Paragraphe 3.6.4. Voies de service (DRR, page 43).

⁶ Cinq sites permettent ces prestations : Le Bourget, Miramas, Sibelin, Woippy et Dunkerque.

3. La tarification des voies de service

27. Les redevances applicables aux voies de service sont présentées dans le chapitre 6 « Tarification » du DRR 2016.

3.1 REDEVANCE POUR L'USAGE COURANT DES VOIES DE SERVICE

28. L'usage courant des voies de service donne lieu à une redevance unitaire fonction de la longueur de la voie et du nombre de jours d'utilisation. Ainsi, toute voie de service utilisée partiellement est facturée dans la totalité de sa longueur utile et l'utilisation de la voie de service est facturée par jour indépendamment de la durée horaire effective d'utilisation qu'en fait l'entreprise ferroviaire.
29. Pour l'horaire de service 2016, le prix unitaire, hors taxes, s'élève à 18,37 euros par kilomètre de voie de service et par jour, soit une augmentation de 6,27% par rapport à l'horaire de service 2015⁷.
30. Par ailleurs, une tarification particulière s'applique aux trains exceptionnels particulièrement encombrants (TEPE), ou « SuperJumbo »⁸, qui se traduit par une redevance d'un montant forfaitaire de 2 223,36 € HT par train quelle que soit la durée d'utilisation.

3.2 REDEVANCE POUR LA PRESTATION D'USAGE DES SITES DE TRI A LA GRAVITE

31. L'usage des sites de tri à la gravité donne lieu à une redevance spécifique par train utilisant cette fonctionnalité. Cette redevance est identique quelle que soit la gare de triage à la gravité.
32. Pour l'horaire de service 2016, le prix unitaire, hors taxes, pour la redevance liée à la prestation d'usage des sites de tri à la gravité lorsque les entreprises ferroviaires recourent à la fonctionnalité de tri à la gravité est de 364,71 euros par train. Ce tarif connaît une augmentation entre 2015 et 2016 de 0,2% correspondant à l'actualisation constatée de l'indice Ir que SNCF Réseau utilise dans le but de refléter l'évolution moyenne des coûts de l'infrastructure⁹.

3.3 REDEVANCE POUR L'USAGE DES INSTALLATIONS FERROVIAIRES DES CHANTIERS DE TRANSPORT COMBINE

33. L'usage des voies de service permettant l'accès aux chantiers de transport combiné donne lieu à une redevance par train accédant au terminal de transport combiné. Cette redevance, propre à chaque site, résulte d'un tarif mis en place pour l'horaire de service 2012 et inflaté annuellement depuis lors. Elle tient compte des longueurs des voies d'accès au site.
34. Pour l'horaire de service 2016, la redevance pour l'usage des voies de service permettant l'accès aux chantiers de transport combiné connaît une augmentation de 6,27%¹⁰.

⁷ Voir l'avis n° 2015-004 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires du 3 février 2015 relatif à la fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016, paragraphes II.53 à II.55.

⁸ Selon le glossaire figurant à l'annexe 2 du DRR 2016, il s'agit des « transports qui nécessitent le dégagement d'un "contour N" majoré, à défaut un désaxement du colis et dans tous les cas une interdiction de circuler sur la voie contiguë ».

⁹ Cet indice est présenté dans l'annexe 10.1.1 du DRR et correspond à la moyenne entre un indice destiné à représenter l'évolution des coûts d'exploitation (IPCH) et un indice destiné à représenter l'évolution des coûts du capital (TP01), majorée d'un terme fixe de 0,4%.

¹⁰ Voir l'avis n°2015-004 préc., paragraphes II.53 à II.55.

3.4 REDEVANCE POUR L'USAGE SPECIFIQUE DES VOIES DE SERVICE

35. Les tarifs pour l'usage spécifique des voies de service ne sont pas publics. Ils sont établis dans le cadre de la convention d'utilisation ou d'occupation temporaire signée entre SNCF Réseau et l'utilisateur de ces voies de service.

3.5 BADGES CANIF

36. Pour accéder à certaines infrastructures sécurisées, les utilisateurs doivent être en possession du badge « CANIF » (« Contrôle d'Accès National Interopérable Ferroviaire »). La création du badge, la possession et la gestion des habilitations est facturée aux utilisateurs par SNCF Réseau. Les redevances pour l'horaire de service 2016 sont établies comme suit :

Redevances pour l'accès sécurisé aux infrastructures de services (badges CANIF) pour l'horaire de service 2016		
Nature de la prestation	Mode de calcul	Prix unitaire en € HT
Confection et remise d'un badge nominatif	par badge	19,60
Création, modification ou suppression d'une habilitation	par badge / par site	12,10
Suppression de toutes les habilitations pour un badge	par badge / par site	8,10
Redevance annuelle d'utilisation pour un badge	par badge	28,60

37. SNCF Réseau précise cependant que « *la structure et les principes de cette tarification sont susceptibles d'être révisés au cours de l'année 2015* ».

3.6 CHARGES AFFERENTES AUX VOIES DE SERVICE

38. Dans le cadre de l'exécution de la décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013¹¹, SNCF Réseau a communiqué à l'Autorité des données de coûts provenant d'une étude confiée par SNCF Réseau à un cabinet de conseil externe afin de désagréger les charges d'exploitation et d'entretien en provenance de la SNCF, à qui étaient sous-traitées ces activités.
39. SNCF Réseau a précisé, dans le cadre de l'instruction du DRR 2016, les coûts prévisionnels qu'il affecte à l'exploitation, l'entretien et la maintenance de son parc de voies de service. Ces coûts, qui comprennent également les coûts des cours de marchandises, s'élèvent au total à 243,2 M€ pour l'horaire de service 2016, en comparaison de recettes prévisionnelles qu'il évalue à 7 M€.
40. S'agissant du tri à la gravité, SNCF Réseau anticipe pour l'horaire de service 2016 des coûts de 10,2 M€ pour des recettes prévisionnelles de 9 M€.
41. Enfin s'agissant des voies de service dans les chantiers de transport combiné, SNCF Réseau anticipe pour l'horaire de service 2016 des coûts de 4,4 M€ pour des recettes prévisionnelles de 1,5 M€.

¹¹ Courrier de RFF du 23 mai 2014.

4. Analyse de l'Autorité

4.1 SUR LA TRANSPARENCE TARIFAIRE

42. Les dispositions de l'annexe IV de la directive 2012/34/UE précisent les types d'informations tarifaires à publier par les exploitants d'installations de service. « *[Le document de référence du réseau] décrit en détail la méthode, les règles et, le cas échéant, les barèmes utilisés pour appliquer les articles 31 à 36 en ce qui concerne les coûts et les redevances. Il contient, lorsqu'elles sont disponibles, des informations concernant les modifications de redevances déjà décidées ou prévues au cours des cinq prochaines années* ».
43. L'article 31.2 de la directive prévoit que « *le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant d'installation de service sont en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires que les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des services réellement facturées à l'entreprise ferroviaire en application des articles 30 à 37 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes définis dans le document de référence du réseau* » .
44. L'article 17 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié prévoit que « *les modalités de tarification de ces prestations et des exemples types de tarifs* » et « *les tarifs applicables sont précisés dans des documents particuliers auxquels renvoie le document de référence du réseau* ».
45. Au regard de ces dispositions, les éléments communiqués par SNCF Réseau dans le DRR pourraient être améliorés notamment pour ce qui concerne l'évolution des tarifs entre les horaires de service 2015 et 2016. Ainsi, l'augmentation des redevances d'usage des voies de service et des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné est présentée comme la conséquence de la décision n° 2013-028 de l'Autorité relative à un règlement de différend entre Euro Cargo Rail et RFF¹² alors qu'elle est en réalité motivée par la baisse attendue de la compensation de l'Etat en faveur du fret ferroviaire¹³.
46. Ces constats rejoignent l'expression de plusieurs opérateurs qui ont regretté, lors de la consultation réglementaire sur le projet de DRR 2016, le fait que les modes de calcul des redevances ne soient pas suffisamment clairs.
47. De plus, SNCF Réseau ne fournit aucune information sur les éléments qui pourraient avoir des conséquences sur le niveau des redevances futures.

4.2 SUR LA METHODOLOGIE TARIFAIRE

4.2.1 L'engagement national pour le fret ferroviaire

48. Comme expliqué dans le DRR dans l'annexe 10.1.1. consacrée aux prestations minimales¹⁴ et ainsi que l'a confirmé SNCF Réseau pendant l'instruction, la hausse des redevances de 6,27% opérée entre 2015 et 2016 est destinée à couvrir la baisse attendue de 8 millions d'euros de la compensation de l'Etat pour le fret ferroviaire. Cette hausse de 6,27% est appliquée à la fois aux prestations minimales et aux redevances pour l'usage courant des voies de service et pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné.

¹² DRR 2016, pages 108 et 110 : « *Pour l'HDS 2016, l'augmentation des tarifs de cette redevance est calculée de manière à tenir compte des résultats relevés dans la base de données des coûts des infrastructures de service (établie à la suite de la décision n°2013-028 de l'ARAF en date du 3 décembre 2013) et tendre à terme vers l'équilibre économique.* »

¹³ Voir l'avis n°2015-004 préc., paragraphes II.53 à II.55.

¹⁴ « *Afin de compenser la réduction des subventions étatiques à partir de l'HDS 2016, RFF applique une hausse des prix unitaires de 6,27%, inflation ferroviaire comprise, identique pour la RR et la RC en conservant la structure de barème existante (barème 2009).* » (DRR, Annexe 10.1.1, 2.6.2. Tarification pour l'HDS 2016, page 19).

49. L'Autorité renvoie, sur ce point, à l'analyse développée dans son avis n° 2015-004 du 4 février 2015 sur l'évolution de la tarification des activités fret¹⁵.

4.2.2 Le lien entre prix et coûts

50. L'article L. 2122-13 du code des transports, dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, interdit aux exploitants d'installations de service de facturer leurs services au-delà des coûts qu'ils supportent, majorés d'un bénéfice raisonnable : « *Les redevances pour les prestations offertes sur les infrastructures de service ne peuvent être supérieures au coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable* ».
51. L'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 prévoit quant à lui que « *la fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception d'une redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel* ».
52. Il résulte de ces dispositions que l'exploitant d'une installation de service doit connaître les coûts afférents à l'usage des installations dont il assure la gestion, que ce soit pour démontrer que le tarif ne dépasse pas le niveau des coûts ou qu'il existe un lien identifiable entre tarif et coûts. Il est également essentiel pour le régulateur sectoriel de disposer d'informations fiables relatives aux coûts réels des activités en cause afin de lui permettre de contrôler le respect des principes de tarification précédemment définis.
53. L'Autorité a régulièrement rappelé, dans ses avis sur le DRR, cette obligation d'une meilleure connaissance des coûts. Ainsi, dès son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité a observé que « *le DRR ne précise qu'exceptionnellement les bases de coûts sur lesquelles sont calculées les redevances liées aux infrastructures de services gérées par RFF [...], ainsi que les modalités retenues pour passer des principes fixés par le cadre réglementaire aux tarifs. Cela induit des tarifs peu transparents et peu prévisibles pour les entreprises ferroviaires, en particulier les nouveaux entrants* ». Elle demandait en conséquence à RFF « *de lui fournir, au plus tard le 31 juillet 2012, l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs dans la perspective du DRR 2014* »¹⁶.
54. Dans son avis n° 2013-002 relatif au DRR 2014, l'Autorité a constaté la fragilité des hypothèses et des données sur lesquelles la tarification pour l'utilisation des voies de service est fondée et a invité RFF à améliorer la transparence et la robustesse de sa tarification¹⁷.
55. Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a observé que « *la méthodologie employée par RFF repose, du fait du plafonnement décidé dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire, sur des objectifs de recettes, sans lien établi avec les coûts. Afin de se mettre en conformité avec la réglementation, RFF doit améliorer la connaissance des coûts qu'il supporte au titre de ses infrastructures de services et déterminer leur tarification sur ces bases* »¹⁸. L'Autorité a également précisé que « *les redevances ne peuvent incorporer que des coûts :*
- *justifiés, les gestionnaires devant apporter, pour chacun, des éléments probants et suffisamment étayés pour démontrer qu'ils correspondent à des coûts effectivement encourus par eux, tant dans leur nature que dans leur montant ;*
 - *pertinents, les coûts devant présenter un lien de causalité entre la prestation fournie et les coûts pris en compte.* »¹⁹
56. Dans le même avis, l'Autorité a rappelé les conséquences de la décision de règlement de différend n°2013-028 du 3 décembre 2013 par laquelle elle avait enjoint à RFF « *d'établir, pour fin mars 2014, au plus tard : une base de données des coûts, une méthodologie de calcul des redevances conforme*

¹⁵ Voir l'avis n°2015-004 préc., paragraphes II.53 à II.55.

¹⁶ Avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 susvisé, paragraphe VI.8.

¹⁷ Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 susvisé, paragraphe IV.30.

¹⁸ Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 susvisé, paragraphe IV.41.

¹⁹ Avis n° 2014-001 préc., paragraphe IV.38.

aux dispositions réglementaires applicables et une tarification d'utilisation des voies de service dans le respect de la méthodologie ainsi définie »²⁰.

57. L'Autorité prend acte des premiers travaux effectués par SNCF Réseau en 2014, dans le cadre de l'exécution de la décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013, mais fait valoir le peu de visibilité dont elle dispose sur ces coûts, compte tenu de l'incomplétude des données support transmises.
58. Elle souligne, en particulier, la nécessité d'obtenir des données comptables plus précises et auditables, c'est-à-dire justifiées et vérifiables, sur le strict périmètre des voies de service, différenciées par catégories telles que définies dans le DRR. Il s'agit par exemple de distinguer les coûts des voies de service à usage courant de ceux des cours de marchandises. Par ailleurs, la base de coûts incorpore les charges relatives aux voies dites « voies SGTC », SNCF Réseau motivant une telle prise en compte par le fait que les entreprises ferroviaires auraient la possibilité de demander ce type de voies pour leur production. Or l'Autorité comprend que, de par leur emploi, à savoir une utilisation pour les besoins du gestionnaire du trafic et des circulations, les voies SGTC relèveraient de l'allocation des sillons ou de la gestion opérationnelle des circulations, c'est-à-dire des prestations minimales. Le DRR indique d'ailleurs que la redevance pour l'usage des voies de service « ne s'applique pas [...] à l'usage de voies de service compris dans le sillon ».
59. En conséquence, SNCF Réseau doit approfondir sa connaissance des coûts liés aux voies de service et justifier qu'ils ne contiennent pas de coûts sans lien avec les voies de service directement utiles à la production des entreprises ferroviaires.
60. Du fait de l'ampleur de l'écart présenté entre l'évaluation des coûts prévisionnels des voies de service et les recettes prévisionnelles liées à leur usage pour 2016, l'Autorité estime néanmoins que la tarification proposée par SNCF Réseau ne soulève pas de risque de sur-tarification et respecte en conséquence l'obligation posée par l'article L. 2122-13 du code des transports.
61. En revanche, au vu de l'incertitude sur l'évaluation précise des coûts, l'Autorité constate qu'il n'existe que peu de lien entre le tarif appliqué et les coûts supportés par le gestionnaire pour assurer que la méthodologie de tarification respecte les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012. Comme indiqué précédemment, ce constat doit cependant être relativisé au regard du niveau tarifaire pratiqué par SNCF Réseau et de l'évolution prochaine de la réglementation sur ce point dans le cadre de la transposition de la directive 2012/34/UE²¹.

4.2.3 La tarification de l'usage des installations des chantiers de transport combiné

62. La redevance pour l'usage des installations ferroviaires des chantiers de transport combiné pour le DRR 2016 est en augmentation de 6,27% par rapport à celle de l'horaire de service 2015.
63. Les mêmes incertitudes que celles évoquées précédemment existent sur le niveau des coûts relatifs aux voies d'accès aux chantiers de transport combiné exposé par SNCF Réseau et le lien avec le tarif appliqué.

4.2.4 La tarification de l'usage des sites de tri à la gravité

64. Pour l'usage des sites de tri à la gravité²², SNCF Réseau applique une hausse de 0,2%, soit un taux de croissance inférieur à celui appliqué à ses autres installations de service ainsi qu'aux prestations minimales, qui est de 6,27 %. SNCF Réseau a choisi de limiter la hausse des redevances d'usage des

²⁰ Décision n° 2013-028 du 3 décembre 2013 susvisée, paragraphe 4.b.

²¹ En effet l'expression « redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel » provient de la directive 2001/14/CE (article 7, paragraphe 8). Elle a disparu lors de l'adoption de la directive 2012/34/UE. Le ministère chargé des transports prévoit de modifier, dans les projets de textes soumis à consultation, l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 pour supprimer cette disposition.

²² Seule l'entreprise ferroviaire SNCF Mobilités effectue, à ce jour, du tri à la gravité.

sites de tri à la gravité au niveau du taux d'indexation des redevances (Indice Ir) dans la mesure où, d'après SNCF Réseau, cette catégorie d'installations afficherait un taux de couverture²³ des coûts par les recettes (61% pour 2014) bien plus important que celui des installations ferroviaires de chantiers de transport combiné (26% pour 2014) ou des autres voies de service (5% pour 2014).

65. Les mêmes incertitudes que celles évoquées précédemment existent sur le niveau des coûts relatifs au tri à la gravité exposé par SNCF Réseau et le lien avec le tarif appliqué.

4.2.5 La tarification des badges CANIF

66. Compte tenu des réserves apportées par SNCF Réseau sur la structure et les principes de tarification des badges CANIF applicables pour 2016, l'Autorité constate que les tarifs proposés ne peuvent être considérés, à ce stade, comme définitifs.

4.2.6 Voies pour usage spécifique

67. Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité constatait que :

« - la notion « d'usage spécifique » d'une voie de service n'est pas définie, ce qui méconnaît le principe de transparence ;

- certaines des voies de service pour lesquelles une convention d'utilisation temporaire a été conclue ne sont pas référencées dans la liste des voies de service de RFF (annexe 4.6 du DRR).

L'Autorité invite donc RFF à clarifier ces questions, dans le respect de la réglementation. »²⁴

68. A la suite de cet avis, SNCF Réseau a précisé la notion « d'usage spécifique » d'une voie de service. Il s'agit de voies de service qui peuvent être mises à disposition afin de permettre le stationnement de longue durée du matériel roulant ou la réalisation d'opérations de maintenance ou de garage²⁵.

69. Cette pratique traduirait un cas d'application de l'article 12 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 qui dispose que « le stationnement prolongé sur certaines voies, l'utilisation de certaines lignes actuellement fermées au trafic et toute prestation complémentaire font l'objet, le cas échéant, de facturations complémentaires par Réseau ferré de France ».

70. Pour autant, la directive 2012/34/UE dont la transposition doit intervenir au plus tard le 16 juin 2015 prévoit, dans son article 13, que « les exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures. », dont les « voies de garage ».

71. Dans ces conditions il importe que SNCF Réseau précise dans le DRR les conditions dans lesquelles des conventions d'utilisation ou d'occupation temporaire de voies de service pour un usage spécifique peuvent être conclues ainsi que les modalités de réaffectation de ces voies en usage courant dans le cas où une entreprise ferroviaire les solliciterait pour les besoins de son activité.

²³ Sur la base des données SNCF Réseau transmises dans le cadre de l'instruction.

²⁴ Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 préc., paragraphe IV.19

²⁵ Voir 3.6.4. Voies de service (DRR, page 43).

5. La rationalisation du réseau des voies de service

72. En l'état du patrimoine des voies de service gérées par SNCF Réseau, il importe que le dimensionnement du réseau proposée aux utilisateurs soit proportionné à leurs besoins, afin que ceux-ci ne soient pas amenés à supporter des coûts excessifs ou qu'à l'inverse, le gestionnaire de l'infrastructure ne soit contraint d'en supporter en pure perte le coût.
73. SNCF Réseau a précisé, dans le cadre de l'instruction, avoir engagé un travail prospectif pour rationaliser son parc de voies de service. Cette démarche s'inscrit dans le cadre plus global de la modernisation du réseau (grand plan de modernisation du réseau ferroviaire dit « *GPMR* »). Ce travail viserait à renforcer la connaissance par SNCF Réseau de son patrimoine puis à trouver la meilleure adéquation entre les infrastructures et les besoins des entreprises ferroviaires et à optimiser les coûts liés à l'entretien et la maintenance.
74. Cette rationalisation du réseau devrait, en outre, bénéficier des retombées positives attendues de la réforme ferroviaire du fait du regroupement, au sein de SNCF Réseau, de l'ensemble des fonctions et moyens de gestion de l'infrastructure (antérieurement répartis entre RFF et SNCF Infra).

6. Conclusion

Avis conforme

L'Autorité,

Considérant que la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire étend son pouvoir d'avis conforme à la fixation des redevances relatives à l'accès aux infrastructures de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies,

émet un avis favorable sur le projet de redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les voies de service et certaines installations de service utilisant des voies de service figurant dans le document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014.

Dans la perspective du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2017, l'Autorité invite SNCF Réseau à :

- améliorer le niveau d'information fourni dans le DRR sur les redevances, conformément à la réglementation et notamment à l'annexe IV de la directive 2012/34/UE, et en particulier :
 - expliciter l'évolution des tarifs entre les horaires de service 2015 et 2016 pour permettre aux utilisateurs de mieux comprendre les variations tarifaires ;
 - apporter davantage de visibilité aux entreprises ferroviaires sur les évolutions futures des redevances, d'une part, en publiant les éléments dont elle a connaissance au moment de la réalisation des tarifs et qui pourraient avoir des conséquences sur les niveaux des redevances futures et, d'autre part, en identifiant les éléments qui pourraient être fixés sur une base pluriannuelle ;
- approfondir sa connaissance des coûts des voies de service et s'assurer que la base de calcul des redevances d'accès aux voies de service n'inclut que les charges afférentes aux voies de service utiles à la production des entreprises ferroviaires ;
- apporter davantage de transparence sur les modalités de recours à une convention d'utilisation ou d'occupation temporaire des voies de service pour un usage spécifique ;
- transmettre à l'Autorité un point d'avancement dès le deuxième semestre 2015 de la démarche qu'il engage pour optimiser le dimensionnement des voies de service en cohérence avec l'usage actuel et potentiel de celles-ci.

S'agissant du badge CANIF, l'Autorité demande à SNCF Réseau de lui notifier le projet de tarif définitif pour avis conforme avant son entrée en vigueur.

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

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 5 mai 2015.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLINET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BÉNARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO