

Avis n° 2015-013 du 5 mai 2015

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées
fournies par SNCF Mobilités dans les sites permettant l’approvisionnement en
combustible et en sable et l’accès aux passerelles de visite de toiture
pour l’horaire de service 2016

L’Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

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 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 la décision n° 2014-012 du 15 juillet 2014 constatant le non-lieu à poursuivre au titre de plusieurs dispositions de l’article 3 de la décision n° 2013-007 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de passerelles de visite de toiture et d’installations d’approvisionnement en combustible et en sable ;

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	3
1.1 Portée de l'avis	3
1.2 L'accès aux installations de service et aux prestations régulées.....	3
1.3 Définition des prestations régulées.....	4
1.4 La gestion des installations d'approvisionnement en combustible	4
1.4.1 Création de SNCF Combustible.....	4
1.4.2 Les évolutions prévisibles avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	5
2. TARIFICATION DES INSTALLATIONS D'APPROVISIONNEMENT EN COMBUSTIBLE POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2016	6
2.1 Les informations publiées dans le DRR 2016.....	6
2.2 Structure tarifaire.....	6
2.3 Grille tarifaire	6
2.3.1 Approvisionnement en combustible	6
2.3.2 Approvisionnement en sable et passerelles de visite de toiture	8
3. ANALYSE DE L'AUTORITE	9
3.1 Sur la transparence tarifaire.....	9
3.2 Sur l'estimation des coûts pris en compte par SNCF Mobilités pour fixer les redevances	10
3.3 Sur la productivité	11
3.4 Sur la formation aux services en autonomie.....	12
4. CONCLUSION	13

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 emporte. Le projet 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 service: « *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 8 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 définit le service de base fourni dans les installations d'approvisionnement en combustible et en sable. Il comprend : « *l'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en combustible et en sable des matériels roulants selon les règles de sécurité relatives à cette activité et l'accès aux passerelles de visite de toiture.* »
10. Selon le même article, les prestations complémentaires comprennent :
 - a) *la fourniture du combustible et, le cas échéant, du sable ;*
 - b) *les services de manœuvre ;*
 - c) *et les services de pilotage à l'intérieur du site ».*
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.

1.4 LA GESTION DES INSTALLATIONS D'APPROVISIONNEMENT EN COMBUSTIBLE

1.4.1 Création de SNCF Combustible

12. SNCF Mobilités exploite un parc de 75 stations-services, dont il est affectataire. Jusqu'en 2013, ces stations étaient gérées par les domaines Traction, Matériel et l'activité Fret¹, selon la situation géographique de l'installation considérée. Afin de pallier les difficultés liées à une telle gestion, la SNCF a créé le 1^{er} janvier 2014 une entité disposant d'un personnel dédié à cette activité. Cette entité, dénommée SNCF Combustible, exploite le réseau de stations-services *via* six exploitants opérationnels : Fret, Traction, Matériel, TER, Voyages et Transilien.
13. SNCF Combustible a pour mission de gérer de manière uniforme le parc de stations-services de SNCF Mobilités, ce qui implique de veiller à la rénovation et, le cas échéant, à la mise en conformité du parc avec les obligations réglementaires.
14. SNCF Combustible a également la charge de toute la chaîne d'approvisionnement des stations d'approvisionnement en gazole, par camion ou par wagon, depuis la négociation des contrats avec les fournisseurs jusqu'à la gestion des stocks sur les différents sites de distribution de gazole.

¹ Un domaine correspond à une direction au sein du groupe SNCF qui dispose de ressources propres et de personnel dédié. Un domaine est prestataire de services en interne pour le compte des activités fret et voyageur de SNCF (c'est le cas des domaines Matériel et Traction). Une activité correspond à une direction qui réalise la production d'une activité de transport de marchandises ou de voyageurs (c'est le cas de Fret ou Voyageurs).

1.4.2 Les évolutions prévisibles avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

15. L'adoption de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a remodelé l'organisation du système ferroviaire français en regroupant les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national, jusqu'alors réparties entre RFF, la branche Infra de l'opérateur historique de transport SNCF et la direction de la circulation ferroviaire au sein d'une entité unique dénommée SNCF Réseau. Ce gestionnaire de l'infrastructure est intégré verticalement au sein d'un groupe public ferroviaire composé, outre SNCF Réseau, de deux autres établissements publics, SNCF Mobilités, l'exploitant historique des services ferroviaires sur le réseau ferré national et la SNCF, nouvel établissement public créé par la loi.
16. Sur le modèle d'un groupe de sociétés, SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau sont assimilés par la loi respectivement à une société détentrice et à des filiales au sens du code de commerce. D'après les informations communiquées par SNCF Mobilités dans le cadre de l'instruction, SNCF Combustible serait rattaché à la SNCF, EPIC de tête, pour assurer notamment les prestations mutualisées d'achat, de stockage et de livraison de gazole au bénéfice de SNCF Réseau et SNCF Mobilités. SNCF Mobilités serait, dans ce schéma, exploitante d'une partie des installations d'approvisionnement en combustible.
17. L'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 organise le transfert de certaines installations de service de SNCF Mobilités à SNCF Réseau. Ce transfert concerne, dès le 1^{er} janvier 2015, les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF pour l'horaire de service 2015. Il sera élargi à d'autres installations sur la base d'un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités avant le 31 décembre 2015 et soumis à l'avis de l'Autorité. En l'absence d'accord, le transfert fera l'objet d'un arrêté interministériel soumis à l'avis conforme de l'Autorité.
18. Dans ce cadre, SNCF Mobilités prévoit qu'une partie des 75 stations dont il est affectataire soit transférée de la manière suivante :
 - 38 stations d'approvisionnement en gazole, enclavées dans des sites de maintenance, resteraient exploitées par SNCF Mobilités ;
 - 30 sites, d'accès simple par le réseau ferré national et ne présentant pas de caractéristiques particulières, seraient transférés à SNCF Réseau ;
 - s'agissant des 7 autres sites qui présentent des difficultés d'accès (c'est-à-dire nécessitant des moyens humains dédiés à l'organisation des accès des engins moteurs à la station d'approvisionnement en gazole), le transfert ou non de ces sites à SNCF Réseau serait décidé au cours de l'année 2015.
19. Le projet de DRR 2016 ayant été élaboré et publié antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme, il ne prend pas en compte ces évolutions, toujours en cours d'examen. En conséquence, le présent avis porte sur la tarification telle que présentée par SNCF Mobilités dans le DRR 2016, quand bien même une partie des installations serait transférée en 2015 à SNCF Réseau.

2. Tarification des installations d’approvisionnement en combustible pour l’horaire de service 2016

2.1 LES INFORMATIONS PUBLIEES DANS LE DRR 2016

20. Les principes régissant l’accès aux installations d’approvisionnement en combustible sont décrits dans l’offre de référence SNCF 2016, dans les annexes 9.3 et 9.4 du DRR 2016 publié par RFF, selon la catégorie à laquelle appartient la station en termes d’accessibilité par les entreprises ferroviaires.
21. Ainsi, l’annexe 9.3 « *Utilisation des infrastructures d’approvisionnement en gazole, sable et accès aux passerelles de visite de toiture (Non directement accessibles depuis/vers le RFN) - Offre et contrat.* » concerne les installations non directement accessibles depuis le réseau ferré national (ci-après « RFN ») et/ou nécessitant une « *prise en charge du conducteur de l’EF et un guidage des mouvements de l’engin moteur de l’EF dans les emprises SNCF par un employé SNCF autorisé* »² pour accéder jusqu’à la station (difficultés ou manœuvre technique complexe, coordination de mouvements sur site, pilotage de l’engin moteur, spécificités du site en raison de sa saisonnalité ou petite taille des cuves). Elle est complétée par un document particulier tarifaire publié sur le site de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF) : « *DPTA 9.3 - Document particulier tarifaire des infrastructures d’approvisionnement en gazole, sable et accès aux passerelles de visite de toiture (Non directement accessibles directement depuis/vers le RFN).* »
22. L’annexe 9.4 « *Utilisation des infrastructures d’approvisionnement en gazole, sable et accès aux passerelles de visite de toiture (Directement accessibles depuis/vers le RFN) - Offre et contrat.* » concerne les installations aisément accessibles depuis le RFN ou ne présentant pas d’autre particularité. Elle est complétée par un document particulier tarifaire publié sur le site de la PSEF : « *DPTA 9.4 - Document particulier tarifaire des infrastructures d’approvisionnement en gazole, sable et accès aux passerelles de visite de toiture (Directement accessibles directement depuis/vers le RFN).* »

2.2 STRUCTURE TARIFAIRE

23. SNCF Mobilités précise dans les annexes 9.3 et 9.4 du DRR 2016 la méthode de tarification des prestations d’approvisionnement en combustible qu’elle utilise afin de passer des coûts qu’elle supporte aux tarifs qu’elle facture aux entreprises ferroviaires : « *SNCF a retenu une méthode de tarification dite de « Cost + ». Cette méthode consiste à prendre en compte l’ensemble des coûts afférents à la prestation SNCF, y compris la rémunération du capital et le cas échéant, une rémunération d’aléa opérationnel.* »
24. Pour calculer le tarif d’approvisionnement, SNCF Mobilités prend en compte l’ensemble des coûts qu’elle estime nécessaires à la réalisation de la prestation, puis les ramène à des tarifs unitaires à partir d’une prévision des volumes de combustible fournis.

2.3 GRILLE TARIFAIRE

2.3.1 Approvisionnement en combustible

25. Les termes tarifaires applicables aux entreprises ferroviaires qui s’approvisionnent dans les stations gérées par SNCF Combustible ont été construits pour répondre aux prescriptions de l’article 8 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 qui décrit, d’une part, le service de base et, d’autre part, les

² Annexe 9.3 du DRR, Offre de référence SNCF 2016 Utilisation des installations et équipements permettant l’approvisionnement en combustible, sable des matériels roulants et accès aux passerelles de visite de toiture, page 8, « Glossaire et abréviations ».

services complémentaires. Ainsi, la grille tarifaire est présentée comme suit dans les documents particuliers tarifaires relatifs aux infrastructures d'approvisionnement en gazole :

Type de prestation	Tarif pour l'horaire de service 2016		
	Approvisionnement en gazole – Service de base		
Utilisation de la station-service	0,07 €/litre		
	Approvisionnement en gazole – Prestation complémentaire		
	Accès et fourniture «en autonomie » - (Tous sites de l'annexe 9.4.2.a)	Fourniture « en autonomie » - (Certains sites de l'annexe 9.3.2.a)	« En prestation assistée »
Matière	Cours Platt's du mois M + 0,179 €/litre		
Distribution de la matière	0,043 €/litre	0,043 €/litre	0,086 €/litre
Pilotage	-	170,4 € /entrée	170,4 € /entrée
Formation générale au service en autonomie (tous sites)	325 €		
Formation pratique au service en autonomie (par site)	285 €		

Source : SNCF Mobilités, « DPTA 9.4 Document particulier tarifaire relatif aux infrastructures l'approvisionnement en gazole, en sable et passerelles de visite de toiture directement accessibles depuis/vers le RFN, version du 4 décembre 2014. »

26. Le tarif permettant la fourniture « en autonomie » n'est accessible qu'aux entreprises ferroviaires ayant été dûment formées au service en autonomie. Une fois formées, les entreprises ferroviaires peuvent réaliser par elles-mêmes le plein de gazole de leurs engins ; le tarif dit de distribution de la matière passe ainsi de 0,086 €/litre à 0,043 €/litre³.
27. Pour accéder aux stations d'approvisionnement en combustible sans l'assistance d'un agent de SNCF Mobilités, les entreprises ferroviaires formées doivent, pour chaque site, rencontrer le représentant de l'exploitant sur site qui leur présente les conditions de circulation sans pilotage et leur remet le référentiel associé. Le tarif de pilotage pour chacun des sites concernés n'est alors plus facturé.
28. Les services d'accès et de fourniture « en autonomie » ne seront pas déployés sur l'ensemble du parc de stations d'approvisionnement en combustible : à partir de 2016, 30 sites permettront l'accès en autonomie ; 36 sites en 2016 puis l'ensemble des 75 sites en 2017 permettront la fourniture en autonomie .

³ Les coûts salariaux liés à la prestation de fourniture de gazole sont supprimés. Les coûts opérationnels restant correspondent au fonctionnement de la station (loyers, taxes locales, charges d'entretien, outillage, frais de structure...).

29. Pour l'horaire de service 2016, les sites correspondants sont listés dans les annexes de l'offre de référence SNCF 2016 : les 30 sites figurant dans l'annexe 9.4.2.a⁴ permettent l'accès et la fourniture en autonomie et seules 6 sites sur les 45 sites de l'annexe 9.3.2.a⁵ permettent la fourniture en autonomie, dans l'attente de la généralisation de la fourniture en autonomie sur l'ensemble des sites pour l'horaire de service 2017.
30. Comme expliqué au paragraphe 24, les termes tarifaires unitaires ont été construits comme le rapport entre les coûts nécessaires à la réalisation de la prestation et les volumétries prévisionnelles. Ainsi, chacun des termes tarifaires correspond à une assiette de coûts décrite dans les documents particuliers tarifaires :
- l'utilisation de la station-service « *correspond aux coûts liés à l'amortissement de l'installation ainsi qu'à la rémunération du capital assise sur la valeur nette comptable des installations* », estimés pour 2016 à 14,146 M€ ;
 - la distribution de la matière correspond aux coûts de fonctionnement de la station estimés pour 2016 à 17,570 M€ ;
 - le coût de la matière, qui varie chaque mois, est établi « *sur la base de la moyenne des cours Platt's du mois précédent* ». Le terme tarifaire fixe ajouté au coût de la matière correspond à « *un différentiel fixé donné par le fournisseur (incluant le prix de mise à disposition dans le dépôt/raffinerie, y compris la ligne de coloration), [...] à la fiscalité directe de mise à la consommation [...] et aux] coûts d'acheminement de la matière du dépôt/raffinerie jusqu'aux points de distribution ferroviaire* ». Cette part fixe s'élève à 0,179 € par litre pour l'année 2016 « *à réglementation et fiscalité connues à date* » ;
 - le pilotage correspond aux coûts liés à la gestion et la coordination des circulations sur site, estimés pour 2016 à 184,524 M€.
31. Les principaux postes de coûts, hors matière, évoluent comme suit entre 2015 et 2016 :

En M€	DRR 2015	DRR 2016	Evolution
Utilisation de la station-service	13,80*	14,15*	+2,5%
Distribution de la matière (hors matière)	17,25	17,57	+1,9%
Pilotage	181,35	184,52	+1,8%

* Composé, d'une part, d'un amortissement des actifs et, d'autre part, d'une rémunération du capital de 12,96% avant impôt appliquée à la valeur nette comptable

32. Afin de déterminer les tarifs unitaires des prestations d'approvisionnement en gazole, SNCF Mobilités a considéré des hypothèses de volume identiques à celles utilisées l'année précédente, soit environ 205 millions de litres distribués et environ 1,083 million d'entrées/sorties pour l'ensemble de son parc de stations d'approvisionnement en combustible. Ces hypothèses sont supérieures aux volumes constatés en 2012 et 2013⁶, ce qui est favorable aux utilisateurs.

2.3.2 Approvisionnement en sable et passerelles de visite de toiture

33. La grille tarifaire applicable aux services d'approvisionnement en sable et d'utilisation de passerelles de visite de toiture est la suivante :

⁴ OR 2016 - Annexe 9.4.2.a - Liste des sites comportant des infrastructures d'approvisionnement en combustible (Directement accessibles depuis/vers le RFN).

⁵ OR 2016 - Annexe 9.3.2.a - Listes des sites comportant des infrastructures d'approvisionnement en combustible (Non directement accessibles depuis/vers le RFN).

⁶ Les volumes de gazole distribués en 2012 et 2013 étaient respectivement de 189 et de 181 millions de litres. Le nombre d'entrées/sorties en 2012 et 2013 était respectivement de 1,05 et 0,94 million.

Type de prestation	Tarif pour l'horaire de service 2016	
Approvisionnement en sable – Service de base		
Utilisation de la sablière	0,9 €/engin	
Approvisionnement en sable – Prestation complémentaire		
	« En autonomie »	« En prestation assistée »
Distribution de la matière et matière	2,1€/complément de sable ⁷	2,1€/complément de sable
Utilisation de passerelle de visite de toiture		
Utilisation de passerelle de visite de toiture	0,9 €/passage	

34. Pour ces services, les tarifs et conditions de mise en œuvre du pilotage et des formations aux services en autonomie sont identiques à ceux de l'approvisionnement en gazole.
35. S'agissant de l'approvisionnement en sable, le coût prévisionnel pour 2016 des sablières est de 0,989 million d'euros. Le prix unitaire est établi sur la base d'un volume prévisionnel d'entrées/sorties estimé à 1,083 million, supérieur aux volumes constatés en 2012 et 2013⁸.
36. Pour construire le tarif d'utilisation d'une passerelle de visite de toiture, SNCF Mobilités estime le coût relatif à la propriété et l'entretien d'une passerelle puis le ramène à une utilisation annuelle moyenne. Le coût annuel d'une passerelle de visite de toiture est évalué à 21 500 euros, le volume potentiel de visites annuelles considéré étant de 24 500.

3. Analyse de l'Autorité

3.1 SUR LA TRANSPARENCE TARIFAIRE

37. Dans le cadre de la consultation réglementaire organisée par RFF sur le projet de DRR 2016 entre juillet 2014 et septembre 2014, certaines entreprises ferroviaires ont exprimé leur souhait de disposer de davantage de lisibilité et de transparence tarifaire.
38. Cette demande rejoint les dispositions de l'annexe IV de la directive 2012/34/UE, qui précise 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* ».
39. 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* ».

⁷ Un complément de sable a été évalué sur la base d'un apport moyen de 30 kg de sable par engin.

⁸ Cf note de bas de page n°4.

40. L'article 17 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié dispose 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* ».
41. Bien que dispersée dans plusieurs documents (documents particuliers tarifaires ainsi que les annexes 9.3 et 9.4), l'information donnée par SNCF Mobilités apporte aux entreprises ferroviaires des éléments de compréhension sur la méthodologie de calcul des différents termes tarifaires. De même, des éléments d'appréciation des niveaux de coûts sont exposés dans les documents particuliers tarifaires, avec une profondeur d'historique de deux années (rappel des coûts pris en compte pour les horaires de service 2014 et 2015). Enfin, la grille tarifaire applicable aux différentes prestations d'approvisionnement en combustible est précise.
42. En revanche, les évolutions de tarifs sont basées sur des méthodes d'indexation dont SNCF Mobilités ne précise pas le calcul.
43. Enfin, SNCF Mobilités ne fournit aucune information sur les éléments qui pourraient avoir des conséquences sur le niveau des redevances futures. Ainsi, les entreprises ferroviaires ne disposent d'aucun élément leur permettant de disposer d'une visibilité sur les évolutions à venir des tarifs comme, par exemple, des informations sur les projets d'investissements, des évolutions réglementaires pouvant conduire à des travaux de mise en conformité ou encore des tendances dans l'évolution à venir des trafics.

3.2 SUR L'ESTIMATION DES COÛTS PRIS EN COMPTE PAR SNCF MOBILITES POUR FIXER LES REDEVANCES

44. 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* ».
45. L'Autorité est donc tenue d'examiner l'estimation faite des coûts par l'exploitant d'une installation de service afin de s'assurer que le tarif facturé aux utilisateurs correspond à la réalité des coûts exposés.
46. La base de coûts utilisée par SNCF Mobilités pour le calcul des redevances agrège des données comptables et extracomptables des différents gestionnaires opérationnels des sites (Fret, Traction et Matériel notamment). Une partie de ces données fait l'objet d'un retraitement suivant des clés de répartition estimées par SNCF Mobilités. Il s'agit notamment des coûts salariaux pour lesquels SNCF Mobilités estime la quote-part du temps passé par son personnel pour la réalisation des prestations d'approvisionnement en combustible. En effet, la comptabilité des trois gestionnaires opérationnels des stations d'approvisionnement en carburant ne permet pas une lecture directe des coûts du personnel affecté à la réalisation de ces prestations.
47. Compte tenu de la complexité des flux comptables associés aux coûts entrant dans le calcul des redevances, l'Autorité n'a pas, à ce stade, identifié de manière exhaustive si l'ensemble des coûts exposés par SNCF Mobilités pour le calcul de ses redevances, en nature et en niveau, étaient justifiés. En particulier, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur le niveau de la masse salariale pris en compte pour déterminer les redevances, sans la réalisation d'un audit approfondi.
48. L'Autorité relève que la séparation comptable de l'activité de gestionnaire d'installations de service, qui devra être mise en œuvre en 2015 conformément à l'article 13.3 de la directive n° 2012/34, devrait conforter la transparence et améliorer le contrôle de l'allocation des charges de personnel.
49. L'Autorité constate que SNCF Mobilités ne justifie pas suffisamment les niveaux retenus de frais de structure alors que ces derniers représentent 7,5% de l'ensemble des coûts liés à la prestation de pilotage et 8,8% de l'ensemble des coûts liés à la distribution de combustible.

50. S'agissant des charges de capital, qui entrent dans les coûts pris en compte au titre de l'utilisation des stations-services, SNCF Mobilités applique à la valeur nette comptable des actifs un taux de rémunération du capital avant impôt de 12,96%, pour un coût total d'environ 7 millions d'euros pour l'année 2016. Ce taux correspond à celui retenu par SNCF Mobilités pour le domaine Matériel, sur la base d'une étude externe commandée par la SNCF. Cette étude, réactualisée chaque année, vise à évaluer le coût moyen pondéré du capital de chacune des unités génératrices de trésorerie⁹ de la SNCF. Le taux retenu par SNCF Mobilités n'est donc pas spécifique à l'activité d'approvisionnement en combustible et, en l'absence de toute information donnée sur son calcul, il n'est pas possible de s'assurer que ce niveau correspond bien au risque associé à cette activité.
51. L'Autorité rappelle les termes dans lesquels elle a mis fin aux poursuites engagées au titre de l'article L.2135-7 du code des transports, portant sur le maintien de coûts non pertinents ou non justifiés, dans le cadre de sa décision n° 2014-012 du 15 juillet 2014. Elle y faisait expressément état des démarches entreprises par la SNCF pour s'assurer de la justification et de la pertinence des coûts, en relevant que la structure tarifaire sera, par ailleurs, appelée à évoluer avec la création de SNCF Combustible. L'Autorité concluait ainsi que « *la nouvelle structure tarifaire qui résultera de la mise en place de SNCF Combustible ne devra retenir que des coûts justifiés et pertinents*¹⁰ ».
52. Pour autant, le niveau des frais de structure et le niveau de rémunération des capitaux investis doivent être relativisées, dans l'appréciation de leurs conséquences éventuelles sur la détermination des redevances, par le choix d'une hypothèse avantageuse pour les entreprises ferroviaires en ce qui concerne les volumes prévisionnels retenus pour calculer le tarif unitaire facturé aux utilisateurs. En effet, SNCF Mobilités a décidé de maintenir des hypothèses de trafic constantes depuis plusieurs années alors que l'analyse des données de trafic effectivement constaté ces deux dernières années pointe, au contraire, une baisse structurelle des trafics¹¹. Le recours à une prévision de trafic « optimiste » de la part de SNCF Combustible permet de ne pas faire subir aux entreprises ferroviaires une hausse mécanique des tarifs, qui s'avèrerait significative compte tenu de la baisse d'activité enregistrée sur les installations d'approvisionnement en combustible. En effet, si SNCF Mobilités avait retenu les volumes réels de l'année 2013 pour les hypothèses 2016, les tarifs auraient alors été de 13% supérieurs à ceux proposés dans le DRR 2016. Cet écart est à comparer aux postes de coûts dont la justification est insuffisante, en particulier ceux relatifs aux frais de structure et au coût moyen pondéré du capital, qui représentent environ 10% du total des charges prévisionnelles.

3.3 SUR LA PRODUCTIVITE

53. L'article L. 2122-13 du code des transports précise que « *[les] redevances incitent les gestionnaires d'infrastructure à utiliser de manière optimale leurs ressources et les technologies disponibles.* ». Ainsi, il est attendu des exploitants d'installations qu'ils réalisent des efforts en termes de productivité et fixent des niveaux de redevance les incitant à rationaliser les coûts de gestion de leurs infrastructures.
54. L'Autorité constate, à la lecture du DRR 2016, l'absence de mention explicite d'objectifs de productivité ainsi que de toute mesure d'amélioration de la performance dans l'établissement des redevances pour 2016 et les années suivantes. En particulier, l'Autorité relève qu'aucun élément n'est présenté sur les gains d'efficacité escomptés de la mise en place de SNCF Combustible, alors que la création de cette entité vise précisément à améliorer la logistique, à réduire le coût d'approvisionnement du combustible et à mieux maîtriser les coûts d'exploitation des stations d'approvisionnement en combustible.
55. L'Autorité rappelle que la SNCF s'est engagée, à la suite de l'ouverture d'une procédure au titre de l'article L.2135-7 du code des transports, sur une démarche d'amélioration de la performance et de maîtrise des coûts avec la mise en place de SNCF Combustible¹².

⁹ Une unité génératrice de trésorerie est le plus petit groupe d'actifs dont l'utilisation continue génère des entrées de trésorerie qui sont indépendantes des entrées de trésorerie générées par d'autres groupes d'actifs.

¹⁰ Décision n°2014-012 du 15 juillet 2014, p.12 § 87.

¹¹ Voir paragraphe 32 et note de bas de page n°6.

¹² Lettre de la SNCF du 19 mai 2014 faisant suite à la notification du rapport présentant les faits et griefs retenus à l'encontre de la SNCF en application de l'article 3 de la décision de l'Autorité n° 2013-007 du 3 avril 2013.

3.4 SUR LA FORMATION AUX SERVICES EN AUTONOMIE

56. L'Autorité constate que certaines installations sont accessibles « *en autonomie* », permettant ainsi aux entreprises ferroviaires qui ont été formées de diminuer sensiblement le coût d'approvisionnement en combustible¹³.
57. L'Autorité n'a pas, à ce jour, examiné en détail les coûts considérés pour la fixation du tarif de la formation. L'Autorité constate cependant que le tarif de la formation générale de 325 €, puis le prix de la formation par site, de 285 € n'apparaît pas, *a priori*, rédhitoire au regard de l'économie réalisée de 0,043 € par litre de gazole distribué et des 170,4 € économisés à chaque passage¹⁴. L'Autorité demande à SNCF Mobilités de lui présenter, d'ici le 1^{er} septembre 2015, un premier retour d'expérience (y compris tarifaire) de la mise œuvre de cette disposition.

¹³ Voir tarifs de l'horaire de service 2016 présentés dans le tableau au paragraphe 25.

¹⁴ Le coût de formation au service en autonomie est de 610 € HT (325 € HT au titre de la formation théorique générale et 285 € HT au titre de la formation pratique sur site). A titre illustratif, pour chaque plein de 3 000 litres, l'entreprise ferroviaire économisera à chaque passage 170,4 € au titre du pilotage et 129 € au titre de la prestation de fourniture. La formation est ainsi rentabilisée en deux passages.

4. 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,

Considérant que l'article L.2122-13 du code des transports dispose que les « redevances incitent les gestionnaires d'infrastructure à utiliser de manière optimale leurs ressources et les technologies disponibles »,

Considérant que, dans sa décision n° 2014-012 du 15 juillet 2014, l'Autorité a mis fin aux poursuites engagées au titre de l'article L.2135-7 du code des transports, portant sur le maintien de coûts non pertinents ou non justifiés, en tenant compte des démarches engagées par SNCF Mobilités et en rappelant expressément que la nouvelle structure tarifaire qui résultera de la mise en place de SNCF Combustible ne devra retenir que des coûts justifiés et pertinents,

Considérant que, dans la même décision, l'Autorité a mis fin aux poursuites engagées portant sur le maintien de coûts non efficaces, en tenant compte des engagements de la SNCF en termes d'amélioration de la performance et de maîtrise des coûts dans le cadre de la mise en place de SNCF Combustible,

Sous réserve, dès lors, que SNCF Mobilités justifie les coûts retenus dans le cadre de la nouvelle organisation résultant de la création de SNCF Combustible et présente, conformément à ses engagements¹⁵, les objectifs de productivité et les mesures d'amélioration de la performance pris en compte dans le cadre de la tarification pour l'horaire de service 2016,

Emet un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les sites permettant l'approvisionnement en combustible et en sable et l'accès aux passerelles de visite de toiture.

Dans la perspective du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2017, l'Autorité invite SNCF Mobilités 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, apporter plus de visibilité sur les évolutions futures des redevances en publiant notamment tout élément qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau des redevances futures ;
- lui présenter, d'ici juin 2015, un premier bilan de la création de SNCF Combustible ;
- lui présenter, d'ici le 1^{er} septembre 2015, un premier retour d'expérience de l'accessibilité en autonomie des stations gazole et des formations correspondantes.

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

¹⁵ Observations SNCF en réponse à la notification du rapport exposant les faits et griefs retenus à l'encontre de la SNCF en application de l'article 3 de la décision n°2013-007, point 95, p.15.

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 BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BÉNARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO