

Avls n° 2017-032 du 15 mars 2017

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par SNCF Mobilités par courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 27 décembre 2016 ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifié établissant un espace ferroviaire unique européen ;

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 le décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire, notamment son article 6 ;

Vu l'avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de maintenance pour l'horaire de service 2016 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 3 janvier 2017 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 15 mars 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité, le 21 décembre 2016, le dossier relatif aux tarifs l'« *Offre de référence de maintenance de SNCF Mobilités pour les horaires de service 2017 et 2018* », (ci-après «

ORM »). Ce dossier, établi en application de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé et des articles 2 et 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié, précise les conditions d'accès, le contenu, les principes tarifaires et les redevances relatives aux prestations fournies dans les installations de service des centres d'entretien de SNCF Mobilités, lesquelles comprennent les installations d'entretien visées au g) de l'article 1^{er} du décret du 20 janvier 2012 modifié et les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, ainsi que les infrastructures d'assistance visées au h) du même article.

2. L'ORM définit ainsi, à la section 1.2., les différentes prestations offertes dans les installations de service des centres d'entretien s'agissant, d'une part, des prestations relatives à la réalisation d'opérations de maintenance sur le matériel roulant et, d'autre part, des prestations relatives aux installations de distribution de sable et aux passerelles de visite de toiture.
3. Les annexes 2a et 2b de l'ORM de SNCF Mobilités dressent la liste, les coordonnées géographiques, les horaires et les prestations offertes dans les 157 centres d'entretien disposant d'installations destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère, d'installations de distribution de sable et de passerelles de visite de toiture ainsi que dans les 38 centres d'entretien disposant d'installations destinées à la réalisation d'opérations de maintenance lourde.
4. Enfin, les tarifs applicables aux différentes prestations offertes par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien, pour les horaires de service 2017 et 2018, sont fournis dans les annexes de l'ORM numérotées 5a « *Tarifs d'accès aux Installations permettant la réalisation d'opérations de maintenance légère, aux Installation de distribution de sable, aux passerelles de visite de toiture et de l'opération de reprofilage d'essieux* », 5b « *Tarifs d'accès aux installations permettant la réalisation d'opérations de maintenance lourde* » et 5c « *Tarifs des autres prestations* »¹.
5. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet « *un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations* ». Conformément au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié, elle vérifie notamment que « *[l]a 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.*»

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

2.1. Sur la définition des prestations fournies dans les installations de service des centres d'entretien

2.1.1. Sur le service de base fourni dans les centres d'entretien et autres installations techniques au regard des articles 9 et 9-1 décret n° 2012-70 modifié

6. L'Autorité constate que l'ensemble des prestations relevant du service de base, prévues par les articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012 modifié sont décrites dans l'ORM, à l'exception de la « *manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation [des] installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant* », pour ce qui concerne la réalisation d'opérations de maintenance légère. Cette prestation est, en revanche, prévue dans l'ORM s'agissant des opérations de maintenance lourde. Lors de l'instruction, SNCF Mobilités a indiqué qu'au titre de

¹ Les autres prestations comprennent : les prestations relatives à la mise en œuvre de la réglementation relative à la prévention des risques en situation de co-activité, les prestations de pilotage et des services de manœuvre additionnelle de rame, de dégagement du matériel roulant en cas d'incident et de mise en attente de matériel roulant.

la maintenance légère, cette prestation était comprise dans la prestation de pilotage et correspondait à l'activité de « *prise et levée de protection* ». A des fins de meilleure lisibilité et de transparence, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de mentionner clairement cette prestation dans le service de base.

7. S'agissant de la prestation de pilotage pour l'accès aux installations destinées à réaliser des opérations de maintenance légère ou lourde, des frais de programmation sont ajoutés de manière obligatoire pour chaque entrée-sortie de l'installation. L'Autorité s'interroge sur la pertinence de l'application de tels frais pour chaque entrée quand les entrées-sorties relèvent de demandes d'accès prévisibles et récurrentes. En effet, les opérations de maintenance préventive présentent une occurrence largement prévisible et peuvent être planifiées. L'Autorité demande en conséquence à SNCF Mobilités, en l'absence de toute justification, de supprimer de tels frais qui ne peuvent être regardés comme nécessaires à la fourniture de la prestation de pilotage prévue au e) du I de l'article 9 et au g) du I de l'article 9-1 du décret du 20 janvier 2012 modifié.
8. Par ailleurs, SNCF Mobilités propose aux entreprises ferroviaires la fourniture des prestations régulées qui ne sont pas prévues par les articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012 modifié :
 - l'inspection commune préalable, la rédaction d'un plan de prévention des risques par site de maintenance et la révision ponctuelle du plan de prévention des risques qui correspondent, selon SNCF Mobilités, à la mise en œuvre de la réglementation relative à la prévention des risques en situation de co-activité ;
 - des services de manœuvre additionnelle, de dégagement en cas d'incident et de mise en attente des matériels roulants.
9. S'agissant des prestations d'inspection commune préalable, de rédaction d'un plan de prévention des risques par site de maintenance et de révision ponctuelle de ce plan de prévention, l'Autorité considère, ainsi qu'elle l'a indiqué dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 susvisé, que l'individualisation de ces prestations en vue de leur tarification constitue une source de discrimination entre entreprises ferroviaires, dans la mesure où elles ne s'appliquent pas à l'activité de transporteur de SNCF Mobilités. Si elle estime que le principe de la réalisation de l'inspection commune préalable et du plan de prévention n'est pas en cause, l'Autorité considère que les coûts y afférant ne sauraient être facturés en propre s'agissant de prescriptions légales et réglementaires relatives à la sécurité et à la santé des salariés. L'Autorité demande donc à SNCF Mobilités de ne pas isoler spécifiquement cette prestation et d'intégrer, le cas échéant, les coûts correspondants dans les redevances du service de base.
10. S'agissant des services de manœuvre additionnelle, de dégagement en cas d'incident et de mise en attente des matériels roulants, l'Autorité relève que les tarifs de ces prestations, qui figurent dans l'annexe 5 c) de l'ORM, n'entrent pas dans le champ des prestations visées aux articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012 modifié et que celles-ci ne constituent donc pas des prestations régulées au sens de l'article 2 de ce même décret. Pour autant, l'Autorité note que ces services sont prévus au paragraphe 5 « Gestion des incidents » du contrat national pour l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux services offerts dans ces installations, lequel stipule que SNCF Mobilités est chargé d'« intervenir pour dégager le Véhicule des Installations » dans certaines circonstances et facture ce service au candidat concerné. Si l'Autorité ne se prononce pas, dans le cadre de son avis conforme, sur la tarification de cette prestation, elle recommande à SNCF Mobilités de modifier ce paragraphe du contrat national pour préciser qu'en cas d'incident causé par une défaillance du personnel ou du matériel de l'établissement public, ce service n'est pas facturé au candidat concerné.

2.1.2. Sur les prestations complémentaires fournies dans les centres d'entretien et autres installations techniques au regard des articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012

11. Les prestations complémentaires prévues dans ces articles sont les suivantes :

- les services de manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère ;
- la réalisation par des personnels de l'exploitant de l'installation de service des opérations suivantes : le nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes, l'approvisionnement en sable des matériels roulants, et l'accès aux passerelles de visite de toiture.

12. L'ORM de SNCF Mobilités ne prévoit la fourniture d'aucune prestation complémentaire. Or, le II de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 modifié dispose que « [d]ès lors que l'exploitant de l'une des installations de service mentionnées à l'article 1^{er} fournit l'une des prestations complémentaires mentionnées au II des articles à 4 à 9-1, il la fournit dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoire sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou tout candidat qui en fait la demande ». SNCF Mobilités fournissant ces prestations complémentaires à ses activités de transporteur, l'Autorité demande de les ajouter dans l'ORM, selon les conditions prévues dans le décret précité.

2.1.3. Sur les prestations connexes fournies dans les centres d'entretien et autres installations techniques au regard des articles 9 et 9-1 du décret du 20 janvier 2012

13. Les prestations connexes prévues dans ces articles sont les suivantes :

- le contrôle technique du matériel roulant dans les installations d'entretien (hors installations de maintenance lourdes réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques) ;
- les services de maintenance lourde² dans les installations de maintenance lourdes réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques.

14. L'ORM de SNCF Mobilités ne prévoit la fourniture d'aucune prestation connexe. Or le III de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 modifié dispose que « [d]ès lors que l'exploitant de l'une des installations de service mentionnées à l'article 1^{er} décide de fournir à une autre entité une prestation connexe mentionnée au III des articles à 4 et 9, il la fournit dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou tout candidat qui en fait la demande ». SNCF Mobilités fournissant ces prestations connexes à différentes entreprises ferroviaires (dont Eurostar et Thalys), l'Autorité demande de les ajouter dans l'ORM, selon les conditions prévues dans le décret précité.

2.2. Sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien

15. SNCF Mobilités décrit les principes de tarification applicables aux prestations fournies dans les installations de service des centres d'entretien à la section 5.1 « Les Principes généraux » de l'ORM : « SNCF Mobilités a retenu une méthode de tarification de type « cost + ». Cette méthode consiste à prendre en compte l'ensemble des coûts afférents à la prestation SNCF Mobilités, y compris la rémunération du capital engagé et, le cas échéant, une rémunération de l'aléa opérationnel ». Dans cette même section de l'ORM, il est également indiqué que le tarif est « facturé selon l'utilisation réelle demandée par le Candidat (nombre de créneaux) ». Enfin, SNCF Mobilités précise que le tarif est « national pour chaque type d'Installation et de Prestation ».

² L'article préliminaire du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 susvisé définit le service de maintenance lourde comme « les travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule ferroviaire soit retiré du service. »

16. SNCF Mobilités propose une diminution globale des tarifs d'accès aux installations entre les offres de référence 2016 et 2017³. Cette baisse s'inscrit dans une fourchette comprise entre 17,5 % et 33,3 %, sauf pour ce qui concerne l'opération de démontage, remontage et réglage d'organes mécaniques dans le cadre du reprofilage d'essieux, dont le tarif diminue de 6,9 % et la fourniture de sable, dont le tarif augmente de 161,9 %.
17. SNCF Mobilités explique ces baisses de tarifs par des évolutions apportées aux modalités de détermination des coûts des prestations de maintenance. La hausse isolée de la prestation relative à la fourniture de sable résulte de l'intégration de coûts de transport et d'approvisionnement qui avaient été omis dans le cadre de la fixation des tarifs pour l'ORM 2016.
18. Les évolutions tarifaires entre les horaires de service 2017 et 2018 sont comprises entre 0 % et 2,5 %. Ces hausses résultent de l'application par SNCF Mobilités d'une indexation des composantes du coût des prestations, fondée sur différents indices⁴.

2.2.1. Sur la méthode de détermination des coûts relatifs aux prestations régulées

19. L'article L. 2123-1-1 du code des transports dispose que « *la gestion des gares de voyageurs et l'exploitation des autres installations de service font l'objet d'une comptabilité séparée de la comptabilité de l'exploitation des services de transport ferroviaire.* »
20. Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 2012-70 modifié dispose que « *[p]our la détermination du coût [des prestations régulées] et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et des charges relatives aux prestations régulées [...]. Il prend en compte l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installation de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer.* »
21. SNCF Mobilités ne dispose pas de comptabilité séparée relative à l'activité de gestion des installations de service de maintenance, ni d'une comptabilité analytique lui permettant de connaître les charges qu'il supporte effectivement au titre de la fourniture des prestations régulées dans ces installations. Lors de l'instruction, SNCF Mobilités a indiqué qu'une telle comptabilité séparée ne pourrait pas être opérationnelle avant l'horaire de service 2019. Aucune indication n'a été donnée en ce qui concerne la comptabilité analytique.
22. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction, SNCF Mobilités a indiqué ne pas disposer de données permettant de mesurer l'utilisation réelle portant sur ces trois dernières années, ni être en mesure de préciser les perspectives d'utilisation de ses installations de service de maintenance. En effet, « *[c]ertaines données, notamment l'utilisation des installations de maintenance pour compte propre, ne sont pas suivies par l'entreprise. [...] Les données concernant 2016 ne sont pas encore disponibles et, concernant 2017 et 2018, ne sont pas connues à ce jour.* ». Seules les données relatives à l'horaire de service 2015 ont été estimées et communiquées à l'Autorité.
23. Pour justifier de la conformité des tarifs des redevances aux dispositions de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012, SNCF Mobilités produit un modèle normatif de calcul des coûts identique, dans son principe, à celui utilisé pour l'horaire de service 2016. Or, dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 susvisé, l'Autorité avait émis des réserves sur les coûts pris en compte dans ce modèle normatif. Ces

³ Dans son avis n° 2015-011 du mai 2015, l'Autorité a émis un avis favorable avec réserves s'agissant de l'ORM pour l'horaire de service 2016. . En outre, s'agissant des installations de distribution de sable et de passerelles de visites de toitures, celles-ci étaient intégrées à l'offre combustible pour l'horaire de service 2016. Dans son avis n° 2015-013 du 5 mai 2015, l'Autorité a rendu un avis favorable s'agissant des tarifs de ces dernières.

⁴ Indices des loyers des activités tertiaires pour les loyers, évolution du PIB pour les charges opérationnelles hors main d'œuvre, indice TPO1 pour les charges de capital et évolution des coûts prévisionnels de SNCF Mobilités pour les matières de reprofilage et la main d'œuvre.

réserves portaient sur l'absence de justification des hypothèses relatives aux frais de fonctionnement et aux frais de structure, au taux d'inutilisation des installations, au coût moyen pondéré du capital (CMPC) et aux coûts d'investissements servant à la valorisation de la base d'actifs.

24. L'Autorité souligne en outre que, depuis la publication de cet avis, elle n'a toujours pas été ressaisie par SNCF Mobilités afin de lever les réserves relatives à l'horaire de service 2016. Pour les horaires de service 2017 et 2018, l'Autorité a donc à nouveau examiné les hypothèses en cause au regard des éléments de justification complémentaires apportés par SNCF Mobilités.
25. Pour la détermination des tarifs des horaires de service 2017 et 2018 et dans l'attente d'un nouveau modèle tarifaire⁵, SNCF Mobilités a mis en place des évolutions de son modèle normatif et fourni des éléments d'information additionnels. Ces évolutions consistent à appliquer des baisses forfaitaires aux différentes composantes du coût des prestations. Ainsi qu'il sera détaillé ci-après, la majorité de ces baisses forfaitaires n'apparaît ni suffisamment justifiée, ni suffisamment importante au regard des données comptables disponibles pour permettre à l'Autorité d'écarter tout risque que les redevances excèdent le coût de la prestation.
26. Enfin, lors de l'instruction, SNCF Mobilités n'a présenté à l'Autorité que quelques extraits simplifiés pour des exemples de prestations⁶. L'Autorité souligne ainsi qu'en dehors de ce nombre limité d'exemples, SNCF Mobilités ne lui a adressé aucun document permettant de démontrer le lien entre les tarifs publiés et les coûts issus de ce modèle normatif.

2.2.2. Sur les éléments du modèle normatif de calcul des coûts utilisé dans l'ORM 2017-2018

a. S'agissant des frais de fonctionnement et de structure

27. Pour l'horaire de service 2016, l'Autorité avait constaté, dans son avis du 5 mai 2015 susvisé, que les tarifs des centres de maintenance intégraient des frais de fonctionnement et de structure proches de 20 % et soulignait qu'aucune justification satisfaisante n'avait été avancée par SNCF Mobilités. L'Autorité avait alors rappelé que ces frais de fonctionnement et de structure élevés peuvent s'assimiler à une barrière à l'entrée pour les entreprises tierces et éventuellement constituer une subvention croisée, les entreprises ferroviaires tierces étant susceptibles de financer une partie des coûts de l'utilisation des sites par les différentes entités de SNCF Mobilités.
28. Lors de l'instruction pour les horaires de service 2017 et 2018, SNCF Mobilités a indiqué avoir mené une analyse fine des postes de charges indirectes des centres de maintenance à partir de la comptabilité de SNCF Mobilités. Cette analyse a permis d'évaluer un nouveau montant de charges de structure et de fonctionnement, correspondant à un ajustement à la baisse de 9 %. Cet ajustement fait évoluer le montant total des charges indirectes, attribuables aux prestations de maintenance régulières, de 62 millions d'euros à 56 millions d'euros au titre de l'horaire de service 2016. Pour les horaires de service 2017 et 2018, SNCF Mobilités estime ce montant de charges indirectes à 55 millions d'euros.
29. De plus, SNCF Mobilités a détaillé la méthode de calcul des charges indirectes des centres de maintenance dans son modèle normatif retraité. La méthode décrite apparaît acceptable dans ses grands principes, pour ce qui concerne spécifiquement la composante « charges indirectes des centres de maintenance » des frais de fonctionnement et de structure, dans la mesure où SNCF Mobilités indique qu'elle s'appuie sur une analyse de données issues de la comptabilité et qu'elle affecte les charges aux activités régulières sur la base d'une clé dont les principes ont été présentés.

⁵ SNCF Mobilités a présenté le lancement de travaux de mise en place d'un nouveau modèle de calcul des coûts des prestations de maintenance. Ce modèle pourrait être opérationnel pour la détermination des tarifs de l'horaire de service 2019.

⁶ SNCF Mobilités a présenté des extraits simplifiés de son modèle normatif pour la détermination des tarifs de 7 prestations, sur un total de 89 prestations publiées dans l'ORM.

30. Cependant ni ces sources comptables, ni aucun fichier de calcul n'ont été présentés à l'Autorité afin de justifier les calculs permettant de déterminer les montants de charges indirectes.
31. Par ailleurs, les frais de fonctionnement et de structure intègrent également des charges indirectes de la direction Matériel et des charges de structure de l'EPIC SNCF Mobilités, sur la base de taux respectivement de [5 - 10] % et de [0 - 5] %. L'Autorité souligne que si le second devrait correspondre au taux utilisé pour l'ensemble des facturations externes à l'EPIC SNCF Mobilités⁷, le premier taux n'a pas été justifié.
32. En conclusion, l'Autorité demande à SNCF Mobilités d'opérer une distinction claire entre les frais de fonctionnement et de structure afférents à des activités en rapport direct avec les prestations régulées de maintenance et ceux qui correspondent à des activités communes. Pour les premières, l'Autorité considère que, dès lors que SNCF Mobilités peut justifier les coûts afférents et leur lien aux prestations régulées, ces derniers peuvent être pris en compte dans la tarification des prestations régulées. Pour les activités communes, l'Autorité considère que seule la quote-part des coûts communs liés à la réalisation des prestations régulées peut être affectée à ces dernières.

b. S'agissant du taux d'inutilisation des installations

33. Dans le cadre de l'horaire de service 2016, SNCF Mobilités évaluait à [20 - 30] % le taux d'inutilisation de ses installations de maintenance.
34. A la suite de la réserve formulée par l'Autorité dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 susvisé et en vue de justifier ce taux, SNCF Mobilités a présenté des analyses portant sur deux centres de maintenance.
35. L'ORM de SNCF Mobilités comprenant 157 centres d'entretien destinés à des opérations de maintenance légère, l'Autorité considère que cet échantillon de deux centres ne peut être considéré comme représentatif pour fonder la justification d'un taux d'inutilisation. Par conséquent l'Autorité ne considère pas ce taux comme valide et demande à SNCF Mobilités de conduire des analyses plus complètes permettant d'évaluer le taux d'inutilisation.

c. S'agissant du coût moyen pondéré du capital (CMPC)

36. Pour les horaires de service 2017 et 2018, SNCF Mobilités prend en compte un niveau de CMPC de [10 - 15] % avant impôt. Ce niveau résulte d'une actualisation de l'étude établie par un cabinet externe qu'il avait précédemment réalisée dans le cadre des tests de dépréciation de SNCF Mobilités, pour l'unité génératrice de trésorerie Matériel. Or, cette étude ne prend pas en compte les spécificités de l'activité des centres de maintenance et de SNCF Mobilités. Par exemple, les comparables retenus dans le cadre de la détermination du coefficient dit β sont des entreprises spécialisées en fabrication et réparation du matériel ferroviaire, qui sont des activités commerciales dont le niveau de risque est beaucoup plus élevé que celui lié aux prestations régulées fournies dans les centres de maintenance.
37. L'Autorité rappelle que, par décision du 3 octobre 2016, le Conseil d'Etat a confirmé la méthode d'évaluation du CMPC que l'Autorité avait utilisée dans son avis n° 2015-005 du 17 février 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016, qui tient compte de la nature d'activité régulée en cause. Le Conseil d'Etat a estimé que l'analyse menée par l'Autorité ne comportait ni erreur de méthode ni erreur d'appréciation⁹.

⁷ L'Autorité précise cependant que le taux appliqué par l'EPIC SNCF Mobilités est actuellement en cours d'analyse dans le cadre de l'instruction des règles de séparation comptable de celui-ci.

⁹ Conseil d'Etat, 3 octobre 2016, *SNCF Mobilités*, n° 389643, B

38. Pour ces raisons, l'Autorité ne peut accepter la valeur du CMPC proposée par SNCF Mobilités et considère qu'en l'absence d'analyses plus spécifiques à ce stade, un taux établi selon la méthode développée pour les gares de voyageurs pourrait être provisoirement admis pour la gestion régulée des centres de maintenance.

d. S'agissant de la base d'actifs

39. Au titre de l'horaire de service 2016, l'Autorité avait émis des réserves quant à la base d'actifs retenue par SNCF Mobilités dans le cadre de son modèle normatif. En effet, pour la constitution de cette base, SNCF Mobilités avait considéré que tous les actifs étaient à « mi-vie », soit 10 ans, et avait fondé la valorisation brute de ceux-ci sur des dossiers d'investissements récents, non présentés dans le cadre de l'instruction et sans lien avec la comptabilité de SNCF Mobilités.
40. Entre mi-2015 et début 2016, SNCF Mobilités a réalisé un inventaire des actifs des centres de maintenance et l'a rapproché de sa base d'actifs comptable. Cette étude, présentée en juillet 2016 à l'Autorité, nécessite, selon SNCF Mobilités, d'être fiabilisée dans la mesure où les actifs liés à ces installations sont insuffisamment isolés dans la comptabilité. Sous cette réserve, les résultats de cette étude montrent que les actifs retenus dans le modèle normatif de SNCF Mobilités, pour la maintenance légère, s'élèvent à [1 500 - 2 000] millions d'euros (sur une base normative 2016), tandis que les données issues pour partie de la comptabilité permettraient d'estimer ces actifs entre [500] millions d'euros et [1 500] millions d'euros en valeur brute (sur une base comptable 2015), selon les différentes hypothèses d'extrapolation utilisées. Les montants relatifs aux actifs issus de la comptabilité sont ainsi inférieurs à ceux issus du modèle normatif dans un intervalle compris entre [30] % et [70] %.
41. Dans le cadre de l'instruction, et au titre des horaires de service 2017 et 2018, SNCF Mobilités a proposé un ajustement à la baisse de 20 % de la valeur des actifs retenue dans le modèle normatif. Il motive le niveau de cet ajustement par l'incertitude pesant sur les conclusions finales de l'inventaire des actifs.
42. Dans la mesure où cet ajustement, qui n'a fait l'objet d'aucune justification, s'écarte significativement de la fourchette indiquée au point 40, l'Autorité ne peut accepter une telle proposition. A défaut pour SNCF Mobilités de fournir une justification étayée sur des bases objectives et vérifiables, et compte-tenu des écarts de valorisation selon les méthodes appliquées, l'Autorité recommande à SNCF Mobilités de finaliser au plus vite son inventaire comptable des actifs, qui est indispensable pour asseoir les tarifs des redevances des centres de maintenance sur une base d'actifs fiable. Dans l'attente, et en l'absence de garantie sur la fiabilité des extrapolations effectuées à partir des données comptables, l'Autorité ne pourra accepter que le bas de la fourchette des valeurs présentées.

e. S'agissant des autres ajustements proposés par SNCF Mobilités

43. SNCF Mobilités propose une baisse des charges d'entretien de 29 % dans son modèle normatif entre les ORM 2016 et 2017, les faisant ainsi évoluer de [30 - 40] millions d'euros à [20 - 30] millions d'euros. Or SNCF Mobilités indique que l'estimation du montant de ces charges à partir de la comptabilité s'élève à [10 - 20] millions d'euros. L'Autorité souligne, là encore, que le lien de causalité entre l'ajustement forfaitaire proposé par SNCF Mobilités et les prestations n'est pas justifié. Cet ajustement ne permet pas, en outre, d'atteindre le niveau obtenu à partir de la comptabilité.
44. SNCF Mobilités propose un ajustement à la baisse de 92 % de la taxe foncière entre les ORM 2016 et 2017, la faisant évoluer de [20 - 30] millions d'euros à [0 - 5] millions d'euros. Selon SNCF Mobilités, cet ajustement permet d'aligner la valeur normative de la taxe foncière sur le montant issu

de la comptabilité de SNCF Mobilités. Le montant issu de la comptabilité n'a toutefois pas été communiqué.

f. S'agissant de la rémunération de l'aléa opérationnel

45. Dans la section 5.1 de l'ORM, SNCF Mobilités indique retenir la rémunération d'un aléa opérationnel pour la construction des tarifs. L'Autorité rappelle que cette rémunération n'est pas conforme aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 modifié et doit donc être supprimée.

g. S'agissant du cas spécifique des coûts de la prestation de pilotage

46. L'évaluation du coût du pilotage relève de travaux effectués en 2012 et indexés depuis lors. En l'absence de séparation comptable au niveau de SNCF Mobilités, la méthode d'estimation du coût du pilotage à l'entrée/sortie se fonde sur des coûts affectés au pilotage rapportés au volume total d'entrées/sorties, pour toutes les entreprises ferroviaires sur les sites de maintenance. Le temps moyen retenu implicitement pour le service de pilotage recouvre des cas de figure très divers, de la conduite d'un matériel roulant de SNCF Mobilités sur le site de maintenance au simple accompagnement de la manœuvre d'une locomotive d'une entreprise ferroviaire tierce conduite par un agent de cette dernière.
47. Les charges relatives à la prestation de pilotage (hors programmation et prise et levée de protection) sont constituées, pour une moitié, de charges communes relatives au coût salarial des agents assurant le pilotage, au coût de leur encadrement direct et au coût de la programmation et, pour l'autre moitié, de charges communes de structure et de support pour lesquelles ni le lien avec le coût de la prestation, ni le rapprochement avec des données comptables n'ont été effectués. L'Autorité estime en conséquence que le tarif proposé n'est pas justifié au regard du principe tarifaire prévu au I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé disposant que seule la quote-part des coûts communs liés à la prestation régulée peut être affectée à cette dernière. L'Autorité souligne, en outre, une possible double comptabilisation de frais de programmation, ces derniers étant déjà compris dans les coûts afférents à la prestation de pilotage.
48. En outre, la méthode d'estimation du coût du pilotage inclut la rémunération d'aléas d'exploitation correspondant à la prise en compte d'un risque opérationnel de [0 - 5] % appliqué au sous-total de la masse salariale (charges directes et indirectes). Cette rémunération représente [0 - 5] % du coût de la prestation de pilotage. L'Autorité constate que la rémunération de ces aléas n'est pas davantage conforme au principe tarifaire prévu par le I de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 modifié. Les aléas ne constituant pas un élément de coût, leur prise en compte peut conduire à ce que la redevance excède le coût de la prestation.
49. En l'absence d'une comptabilité permettant de déterminer la quote-part des charges communes liées à la réalisation du service de pilotage et d'une mesure de la durée moyenne constatée pour assurer la prestation de pilotage dans les installations de service de maintenance, l'Autorité ne peut valider le tarif par entrée/sortie du service de pilotage. L'Autorité recommande qu'une mesure du temps moyen du service de pilotage soit réalisée, sur la base d'une méthode objective et transparente. Concernant l'assiette des charges relatives au coût du service de pilotage, l'Autorité recommande de ne retenir que les charges pour lesquelles une relation de causalité objective, transparente et justifiée a pu être établie avec le service de pilotage.

2.2.3. Sur la péréquation tarifaire

50. Les tarifs des prestations de maintenance de l'ORM sont des tarifs nationaux applicables quel que soit le centre de maintenance qui fournit ces prestations. Or les centres de maintenance, y compris ceux dédiés à la maintenance des trains aptes à la grande vitesse, ont pu être financés en recourant

à des subventions publiques de collectivités territoriales. Dans ce contexte, et au regard du lien aux coûts exigé par la réglementation, l'Autorité estime que la pratique de péréquation tarifaire nationale opérée par SNCF Mobilités doit être réinterrogée.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2017 et pour l'horaire de service 2018.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 15 mars 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman