

Avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs et FRET SNCF dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par SNCF Mobilités par deux courriers enregistrés au pôle procédure de l'Autorité les 8 et 15 novembre 2019 ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF ;

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 l'avis 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 ;

Vu l'avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2019-054 du 12 septembre 2019 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 2018 et 2019 ;

Vu la décision n° 2019-056 du 26 septembre 2019 portant sur les procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Mobilités pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour les horaires de service 2018 et 2019 ;

Vu l'« Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2020 » et le « Document de Référence de Maintenance de FRET SNCF pour l'horaire de service 2020 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courriers en date des 12 et 19 novembre 2019 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 30 janvier 2020,

EMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. Le cadre juridique applicable aux centres d'entretien pour l'horaire de service 2020

1.1.1. Le droit de l'Union européenne

1. La réglementation applicable aux centres d'entretien est issue, au niveau du droit de l'Union européenne, des dispositions exposées ci-après de la directive 2012/34/UE susvisée.

a. Le périmètre des prestations régulées

2. S'agissant du périmètre des prestations régulées, l'article 13, paragraphe 2 de la directive dispose que « *(l)es 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* ».
3. L'annexe II, point 2, de la directive dispose quant à elle que « *(l)accès, y compris l'accès aux voies est fourni aux installations de service suivantes, lorsqu'elles existent, et aux services qui y sont fournis (...)* ». Parmi les catégories d'installations visées figurent, d'une part, les « *installations d'entretien, à l'exception de celles affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques* » (point e), et, d'autre part, « *les autres infrastructures techniques, y compris les infrastructures de nettoyage et de lavage* » (point f).
4. Aux termes de l'article 3, point 30) de la directive, « *on entend par (...) « service de maintenance lourde », les travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service* ».
5. L'article 13, paragraphe 7, de la directive dispose, en outre, que « *(s)i l'exploitant de l'installation de service fournit l'un des services visés à l'annexe II, point 3, en tant que prestations complémentaires, il les fournit de manière non discriminatoire à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande* ». L'article 13, paragraphe 8 dispose quant à lui que « *(l)es entreprises ferroviaires peuvent demander, en sus, en tant que prestation connexe, (...), une prestation visée à l'annexe II, point 4* » ; « *(l)orsque l'exploitant de l'installation de service décide de proposer à d'autres l'une de ces prestations, il les fournit sur demande aux entreprises ferroviaires de manière non-discriminatoire* ».

6. L'annexe II, point 3, prévoit que les prestations complémentaires peuvent comprendre certaines prestations qui y sont listées, parmi lesquelles figurent le courant de traction et le préchauffage des voitures. L'annexe II, point 4, prévoit que les prestations connexes peuvent comprendre notamment le contrôle technique du matériel roulant ainsi que les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques.

b. Les règles de tarification

7. S'agissant des règles de tarification, l'article 31, paragraphe 7, de la directive dispose que « (l)a redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».
8. L'article 31, paragraphe 8, prévoit quant à lui que « (s)i les services énumérés à l'annexe II, points 3 et 4, comme prestations complémentaires et connexes ne sont proposés que par un seul fournisseur, la redevance imposée pour un tel service ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».

1.1.2. Le droit national

9. Les dispositions de la directive 2012/34/UE définissant le périmètre des prestations régulées fournies dans les installations d'entretien ainsi que dans les autres infrastructures techniques, et les règles de tarification applicables à la fixation des redevances afférentes, ont été transposées en droit national par les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, modifié par le décret n° 2016-1468 du 20 octobre 2016, susvisé (ci-après « décret n° 2012-70 »).

a. Le périmètre des prestations régulées

10. S'agissant du périmètre des prestations régulées, le point I-9 de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 prévoit que l'on entend par « « prestations régulées », les services de base, ainsi que les prestations complémentaires et les prestations connexes lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur ».
11. Le I de l'article 9 du décret dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, comprend :
 - a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des centres d'entretien et aux autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance ;
 - b) L'accès depuis la voie publique à ces centres et installations ;
 - c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère qui comprennent notamment la vérification, le diagnostic et l'échange rapide des organes remplaçables et les interventions légères et de courte durée nécessaires au maintien des engins dans leur service, à l'exclusion d'opérations programmables hors roulement ;
 - d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;

e) *Les services de pilotage à l'intérieur du site. »*

12. Ce même article dispose que le service de base comprend également, dès lors qu'« *une entreprise ferroviaire en fait la demande* », « *l'utilisation et la manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser des opérations de maintenance lourde assurées par l'exploitant* ».
13. Le I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70 dispose ensuite que « *(l)e service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance, comprend :*
 - a) *L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des autres installations techniques ;*
 - f) *L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ;*
 - g) *L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ;*
 - h) *L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ;*
 - i) *L'accès aux passerelles de visite de toiture ;*
 - j) *La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;*
 - k) *Les services de pilotage à l'intérieur du site. »*
14. Des prestations complémentaires sont définies au II des articles 9 et 9-1 de ce même décret. Elles concernent les services de manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère. Elles comprennent également la réalisation des opérations de nettoyage externe des trains, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable et de visite de toiture par des personnels de l'exploitant. Aux termes du II de l'article 2 du même décret, celles-ci doivent être fournies dans « *des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* » à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande par un exploitant d'installation de service dès lors que ce dernier les fournit.
15. Enfin, des prestations connexes sont définies au III de l'article 9 du décret n° 2012-70. Elles comprennent le contrôle technique du matériel roulant et les services de maintenance lourde dans des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. Aux termes du III de l'article 2 du décret, dès lors que l'exploitant d'une installation de service décide de fournir à une autre entité une prestation connexe, il doit la fournir dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande.

b. Les règles de tarification

16. S'agissant des règles de tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 dispose 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* ». Le dernier alinéa du I du même article précise en outre que « *lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 [c'est-à-dire autres que celles qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques] ou des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant de*

l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations ».

17. Enfin, le III de l'article 3 du décret prévoit quant à lui que « *les exploitants d'installations de service transmettent à l'Autorité, au plus tard six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I (...)* ». L'Autorité rend un avis conforme sur les projets de tarifs transmis dans les trois mois à compter de la réception du dossier.

1.2. La réorganisation du groupe public ferroviaire et de ses activités de maintenance effectuée le 1^{er} janvier 2020

18. Les activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire correspondent à l'ensemble des actions techniques, administratives et de management durant le cycle de vie du matériel roulant ferroviaire, destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état dans lequel il peut accomplir la fonction requise¹. La maintenance du matériel roulant constitue une composante essentielle de la fourniture de services de transport ferroviaire. Elle vise en effet à assurer une exploitation normale des matériels roulants dans des conditions sûres et efficaces et à limiter les perturbations.
19. Jusqu'au 31 décembre 2019, l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF Mobilités assurait conjointement une activité de gestionnaire d'installations de service, notamment de centres d'entretien du matériel roulant ferroviaire, pour son propre compte et pour le compte de tiers (SNCF Réseau, Thalys, Eurostar et quelques entreprises ferroviaires de fret notamment), et une activité d'entreprise ferroviaire, à la fois pour le transport de voyageurs et de marchandises.
20. SNCF Mobilités s'est appuyée sur les normes NF X60-000 d'avril 2016 et NF EN 13306 de janvier 2018 afin de rédiger un référentiel interne sur l'organisation générale de la maintenance du matériel roulant (*[...]*). Ce document détaille et précise la décomposition en cinq niveaux de maintenance, issue de ces normes, sur la base d'une progressivité dans la consistance et dans la fréquence des opérations, de la manière suivante :

Niveau	Description
1	Opérations de surveillance en service réalisées avant le départ, en cours ou à l'arrivée d'une circulation (tests, essais, etc.)
2	Examens, vérifications, tests, échanges rapides d'équipements remplaçables en rame et interventions de durée limitée pouvant être généralement réalisées sur chantier spécialisé, dans des intervalles convenus entre deux circulations, afin de limiter les perturbations du programme d'exploitation
3	Interventions de visites périodiques et déposes d'organes déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage et les interventions de maintenance correctives importantes
4	Opérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des Pièces Réparables du Matériel
5	Travaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants

¹ Cette définition s'appuie sur la définition de la maintenance précisée par la norme NF 13306 datant de janvier 2018.

21. SNCF Mobilités distinguait par ailleurs dans son organisation, la maintenance « *d'exploitation* » et « *industrielle* ». SNCF Mobilités exploitait ainsi :

- D'une part, des « *technicentres de maintenance* », en charge de la maintenance dite d'exploitation. Ces technicentres de maintenance ont vocation à réaliser les travaux de maintenance de niveau 1 à 3 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités). Ils étaient pilotés par l'une des « *Activités* » de transport ferroviaire de voyageurs de SNCF Mobilités (TER, Voyages, Intercités ou Transilien).

Les sites de maintenance rattachés à ces technicentres peuvent comprendre différentes catégories d'installations de maintenance et d'autres infrastructures techniques, soit en extérieur (par exemple des voies d'entretien, des voies de nettoyage, des installations de vidange des toilettes, des passerelles d'accès à la toiture, des distributeurs de sable et d'eau), soit en atelier fermé (par exemple des voies d'entretien, des passerelles d'accès à la toiture, des élévateurs de bogies, des moyens de levage de caisse et de rame, des ponts, des tables élévatrices, des vérins en fosse).

- D'autre part, des « *technicentres industriels* », en charge des opérations dites « *patrimoniales* » (révisions majeures, transformation et modernisation d'engins) ainsi que de toutes les réparations des « *Pièces Réparables du Matériel* » (ou « *PRM* »). Les travaux de maintenance de niveau 4 et 5 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités) étaient réalisés dans ces technicentres industriels, qui étaient pilotés par la direction dite du « *Matériel* » de SNCF Mobilités.

Au sein de SNCF Mobilités, les technicentres correspondaient à une maille de gestion et de management des activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire. D'un point de vue opérationnel, chaque technicentre regroupe un ou plusieurs sites de maintenance.

SNCF Mobilités exploitait par ailleurs des installations de maintenance qui n'étaient pas rattachées d'un point de vue organisationnel à un technicentre. Destinées à la maintenance d'exploitation, elles sont réparties sur 59 sites, le plus souvent au sein ou bien aux abords de gares de voyageurs (comme à Rennes ou à Besançon par exemple).

22. En application de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-515 susvisée, l'EPIC SNCF Mobilités a été transformé, le 1^{er} janvier 2020, en une société commerciale dénommée SNCF Voyageurs. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2019-552 susvisée a prévu la création, à cette date, d'une société commerciale (FRET SNCF), filiale à 100% de la société nationale SNCF, chargée d'exercer les activités relatives à la fourniture de service de transport ferroviaire de marchandises qui relevaient de l'EPIC SNCF Mobilités.

23. Les centres d'entretien qui étaient exploités par l'EPIC SNCF Mobilités ont ainsi été répartis, à compter du 1^{er} janvier 2020, entre les nouvelles sociétés SNCF Voyageurs et FRET SNCF. En particulier, les installations dites PALOMA (Poste Avancé Local de Maintenance qui accueillent exclusivement des locomotives), qui étaient intégrées dans l'ORM 2019, ont été intégralement transférées à FRET SNCF au 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs, l'ensemble des technicentres industriels de SNCF Mobilités ont été transférés à SNCF Voyageurs.

1.3. Procédure

24. Afin de tenir compte de la répartition des installations de service de maintenance de SNCF Mobilités entre SNCF Voyageurs et FRET SNCF, effectuée le 1^{er} janvier 2020, soit quelques jours après le début de l'horaire de service 2020, SNCF Mobilités a demandé de prolonger la période de validité de son « *Offre de Référence de Maintenance* » (ORM) pour l'horaire de service 2019 jusqu'au 31 décembre 2019.

25. Dans son avis n° 2019-054 susvisé, l'Autorité a rendu un avis favorable sur les projets de tarifs proposés par SNCF Mobilités pour les horaires de service 2018 et 2019, sous réserve du retraitement de certaines assiettes de charges prises en compte pour l'élaboration des tarifs de certaines prestations. A la suite de cet avis favorable, l'Autorité a, en outre, clôturé, dans sa décision n° 2019-056 susvisée, les procédures en manquement qui avaient été ouvertes à l'encontre de SNCF Mobilités pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'accès à ses centres d'entretien pour ces deux horaires de service.
26. Pour l'horaire de service 2020, SNCF Mobilités a saisi l'Autorité, respectivement le 8 novembre 2019 et le 15 novembre 2019, de l'« *Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2020* » (ci-après l'« ORM 2020 ») et du « *Document de Référence de Maintenance de FRET SNCF pour l'horaire de service 2020* » (ci-après le « DRM 2020 »). Du fait de la prolongation de l'ORM 2019 de SNCF Mobilités jusqu'au 31 décembre 2019, l'ORM 2020 et le DRM 2020 sont valables pour la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 12 décembre 2020 (soit la fin de l'horaire de service 2020).

2. ANALYSE

27. Les périmètres de l'ORM 2020 et du DRM 2020 étant quasiment identiques et leurs tarifs respectifs applicables aux prestations fournies à la fois par SNCF Voyageurs et par FRET SNCF étant les mêmes, il y a lieu pour l'Autorité de traiter ces deux saisines conjointement dans le cadre du présent avis.

2.1. Sur le périmètre de l'ORM 2020 et du DRM 2020

28. L'ORM 2020 et le DRM 2020 décrivent les prestations proposées par SNCF Voyageurs et par FRET SNCF au sein des installations de service de maintenance de l'EPIC SNCF Mobilités qui leur ont été transférées le 1^{er} janvier 2020. Sous réserve de quelques différences, décrites ci-après, liées pour l'essentiel à la nature des actifs de maintenance qui ont été attribués respectivement à SNCF Voyageurs et à FRET SNCF, les périmètres des prestations proposées dans l'ORM 2020 et dans le DRM 2020 sont identiques.
29. Par ailleurs, ces périmètres s'inscrivent dans le prolongement de celui des ORM 2018 et 2019 de SNCF Mobilités, à propos duquel l'Autorité, dans son avis n° 2019-54 susvisé, avait relevé qu'il comportait des avancées significatives², tout en demandant à SNCF Mobilités de procéder à l'avenir à certaines améliorations.

2.1.1. Service de base

30. En premier lieu, il est proposé dans l'ORM 2020 et dans le DRM 2020 un service de base correspondant à l'ensemble des prestations offertes sur les installations de maintenance de SNCF Voyageurs et de FRET SNCF, à l'exception de celles qui sont listées aux points 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

² Elargissement des listes de centres d'entretien aux sites dédiés à la maintenance des wagons de fret, élargissement de la liste des centres d'entretien disposant d'installations en intérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère à la totalité des ateliers réalisant la maintenance de niveau 3, y compris ceux réservés à des trains à grande vitesse, intégration des services de maintenance lourde offerts dans les technicentres industriels, intégration de la fourniture de produits consommables et de pièces de rechange (uniquement lorsque SNCF Mobilités était prescripteur et réalisateur de la maintenance), intégration de services de révision et de réparation de pièces, requalification en service de base de prestations précédemment qualifiées à tort de prestations complémentaires ou connexes.

31. Ces prestations comprennent en particulier un accès aux installations (extérieures et intérieures) en vue de la réalisation par les candidats ou leurs prestataires d'opérations de maintenance et la réalisation, par les personnels de SNCF Voyageurs et de FRET SNCF, des services de maintenance effectués pour leurs activités de transporteur.
32. Plus précisément, les services de maintenance proposés par SNCF Voyageurs dans l'ORM 2020 portent sur l'ensemble des opérations de niveau 1 à 5 (maintenance légère et lourde), tandis qu'ils portent uniquement sur les opérations de niveau 1 à 3 (maintenance légère) dans le DRM 2020, FRET SNCF ne s'étant pas vue transférer, dans le cadre de la réorganisation du groupe public ferroviaire opérée le 1^{er} janvier 2020, des installations des technicentres industriels exploités auparavant par SNCF Mobilités et dans lesquels sont réalisées les opérations de maintenance lourde de niveau 4 et 5. En outre, il convient de noter que les deux offres comprennent la réalisation d'une prestation de reprofilage d'essieux et d'examen de toiture du matériel roulant depuis une passerelle de visite de toiture.
33. Dans son avis n° 2019-054 et dans sa décision n° 2019-056 susvisés, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'intégrer, au titre du service de base, et dans les prochaines ORM, une prestation d'accès seul aux technicentres industriels non réservés à des TGV ou à des matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, ainsi que des tarifs y afférents.
34. A l'instar des ORM 2018 et 2019 de l'EPIC SNCF Mobilités, SNCF Voyageurs propose dans l'ORM 2020 un accès, en vue d'une fourniture de services pour compte propre, uniquement à ses installations de maintenance légère (technicentres de maintenance), et non à ses installations de maintenance lourde (technicentres industriels). Dans le cadre des documents joints à sa saisine pour le compte de SNCF Voyageurs, SNCF Mobilités a expliqué qu'elle n'était pas en mesure de répondre à la demande de l'Autorité dès l'ORM 2020, l'achèvement des travaux nécessaires à l'intégration de cette prestation et au calcul du tarif correspondant étant prévu pour la fin du mois d'avril 2020, en vue de leur exploitation dans le cadre de l'offre de référence de maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2021. L'Autorité rappelle à SNCF Voyageurs la nécessité d'être en conformité avec le droit applicable sur ce sujet et demande à ce que la prestation d'accès seul, en vue d'assurer la réalisation de prestations de maintenance pour compte propre soit proposée et qu'un tarif afférent soit déterminé, dès l'horaire de service 2020.
35. Outre cet accès et ces services, les prestations offertes au titre du service de base comprennent un service de pilotage et de manœuvre des installations de sécurité, des prestations d'entreposage et de déplacement sur site de pièces nécessaires aux opérations d'un candidat, des prestations logistiques (fourniture d'un complément de sable, de liquide lave-vitre, de liquide de refroidissement d'huile moteur), des prestations de nettoyage (opérations de nettoyage extérieur, accidentel, intérieur, technique, vidange WC, détagage³), ainsi qu'une prestation de dégagement du matériel roulant, de manœuvre additionnelle sur la rame et de mise en attente.
36. S'agissant des opérations de nettoyage, SNCF Voyageurs offre, en sus des services offerts pour des matériels roulants qu'elle exploite (auquel cas une tarification identique à celle pratiquée par SNCF Voyageurs sera appliquée), la possibilité pour les candidats de lui adresser une expression de besoins pour des opérations portant sur des matériels roulants différents des siens (pour laquelle un devis sera établi par SNCF Voyageurs), ce qui constitue une amélioration par rapport aux ORM 2018 et 2019 de SNCF Mobilités.
37. SNCF Voyageurs et FRET SNCF proposent enfin, au titre du service de base, des prestations relatives aux produits consommables et aux pièces de rechange :

³ Dans l'ORM 2020, il est proposé en sus une prestation de désinfection - désinsectisation.

- Dans le cadre de l'ORM 2020, SNCF Voyageurs propose la fourniture de produits consommables et de pièces de rechange (mais uniquement lorsque SNCF Voyageurs est le prescripteur et le réalisateur de la maintenance du candidat), ainsi que des prestations de maintenance (remise au potentiel ou réparation) de pièces de rechange, réalisées dans ses technicentres industriels ;
- Dans le cadre du DRM 2020, FRET SNCF propose quant à elle la fourniture de certaines références de pièces stockées dans les chariots disponibles sur les sites au bord des voies (à la fois lorsque le candidat réalise la maintenance et lorsque celle-ci est effectuée par FRET SNCF).

38. Dans son avis n° 2019-054 et dans sa décision n° 2019-056 susvisés, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'améliorer son offre pour permettre la fourniture de pièces consommables lorsqu'il n'exerce pas les fonctions de prescripteur de la maintenance du candidat, au plus tard pour l'horaire de service 2021. Dans le cadre des documents joints à sa saisine pour le compte de SNCF Voyageurs, SNCF Mobilités a expliqué que cette demande nécessitait une instruction approfondie qui n'a pas pu être menée préalablement à la saisine relative à l'ORM 2020, présentée deux mois après l'avis favorable de l'Autorité n° 2019-054 du 12 septembre 2019 sur les ORM 2018 et 2019, et qu'elle l'étudierait dans le cadre de l'élaboration de l'ORM 2021, dans le but d'améliorer son offre sur ce point.

2.1.2. Prestations complémentaires

39. Des prestations complémentaires sont proposées dans l'ORM 2020 et dans le DRM 2020 parmi celles listées au point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.
40. Une prestation de fourniture de courant de traction est ainsi proposée dans ces deux offres⁴. En sus, il est proposé, dans l'ORM 2020, une prestation de préchauffage de voiture. Le tarif de la prestation de courant de traction est inclus dans le tarif d'accès. SNCF Voyageurs a par ailleurs indiqué dans le cadre des documents joints à sa saisine que des travaux étaient en cours afin d'élaborer un tarif pour la prestation de préchauffage au plus tard pour l'horaire de service 2021.

2.1.3. Prestations connexes

41. Une prestation de contrôle technique est proposée dans l'ORM 2020 et dans le DRM 2020 en tant que prestation connexe (point 4, de l'annexe II de la directive 2012/34/UE).
42. Par ailleurs, SNCF Voyageurs ne fournira plus, lors de l'horaire de service 2020, des services de maintenance lourde « *dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques* », au sens du point 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, puisque les technicentres industriels de Bischheim et Hellemmes ont été ouverts à la fin de l'année 2019 à d'autres matériels roulants que des trains à grande vitesse. L'intégralité des services de maintenance lourde offerts dans les technicentres industriels de SNCF Voyageurs sont donc désormais proposés dans l'ORM 2020 en tant que service de base (et non plus en tant que prestations connexes, comme cela était le cas pour ceux qui étaient offerts dans des installations de SNCF Mobilités auparavant réservées à de tels matériels roulants).

⁴ Dans les documents joints à sa saisine, SNCF Mobilités a expliqué que les prestations complémentaires listées au point 3, c) de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, à savoir la fourniture de contrats sur mesure pour le contrôle du transport de marchandises dangereuses et l'assistance à la circulation de convois spéciaux, ne figuraient pas dans le DRM 2020 dans la mesure où il ne s'agirait pas de services fournis dans les installations de service des centres d'entretien.

2.2. Sur les tarifs

2.2.1. Principes d'élaboration des tarifs

43. Les tarifs applicables aux prestations fournies à la fois par SNCF Voyageurs et par FRET SNCF pour l'horaire de service 2020, joints en annexe de l'ORM 2020 et du DRM 2020, sont identiques.
44. Pour les prestations fournies dans les installations de maintenance légère de niveau 1 à 3 (accès, services de maintenance, service de pilotage, autres tâches des agents de la direction « mouvement »), l'élaboration des tarifs repose sur une approche « hybride ». Cette méthode combine une première segmentation des charges (approche de type « top down »), complétée par une analyse normative des activités qui permet de répartir plus finement les charges au niveau des prestations proposées (approche de type « bottom up »). Cette méthode permet, selon les tarifs, soit de les segmenter plus précisément, soit de déterminer des unités d'œuvre jugées davantage pertinentes par SNCF Voyageurs et Fret SNCF. Ainsi, s'agissant des tarifs d'accès, le total des charges relatif à l'accès aux installations est réparti entre 25 types d'installations issues d'un inventaire normatif. De même, les unités d'œuvre ramenant ces charges à un tarif horaire sont issues d'un calendrier organisationnel recensant les heures d'ouverture théoriques de chaque installation de service au sein de chaque technicentre de maintenance.
45. Dans son avis n° 2019-054 susvisé, l'Autorité avait estimé que cette évolution permettait à SNCF Mobilités d'affiner sa structure tarifaire, mais l'invitait à poursuivre ses travaux, comme décrit ci-après dans les paragraphes 47 à 59, afin de pouvoir démontrer, conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70, que les tarifs proposés n'excèdent pas le coût des prestations majoré d'un bénéfice raisonnable.
46. SNCF Mobilités a exposé aux services de l'Autorité les travaux qu'elle a engagés depuis l'avis n° 2019-054 pour améliorer cette structure tarifaire et sa pertinence opérationnelle. L'Autorité invite SNCF Voyageurs et Fret SNCF à continuer à œuvrer à l'amélioration de la pertinence opérationnelle des prestations proposées et à la lisibilité de la grille tarifaire pour les entreprises ferroviaires tierces. L'Autorité relève avec intérêt qu'au cours de l'instruction SNCF Mobilités a évoqué la possibilité d'une consultation des acteurs sur ces sujets pour les horaires de service à venir.

a. Des charges utilisées pour élaborer les tarifs des prestations devant être issues de comptes séparés attestés par un auditeur externe

47. Les données comptables prises en compte pour élaborer les tarifs des prestations de maintenance légère (accès seul et ensemble des services) sont issues des comptes séparés de SNCF Mobilités relatifs à l'activité de gestion des centres de maintenance, pour l'exercice clos au 31 décembre 2018, comme pour les ORM 2018 et 2019. Le recours à ces comptes séparés, et non aux comptes de gestion, devrait fournir davantage de garanties notamment quant à la pertinence des actifs pris en compte dans l'élaboration des tarifs. L'Autorité avait toutefois relevé, dans son avis n° 2019-054, que ces comptes séparés n'avaient pas fait l'objet d'une attestation de conformité par un auditeur externe, comme requis par sa décision n° 2017-101. Le 20 décembre 2019, SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité une nouvelle version des comptes séparés 2018 faisant l'objet d'une attestation de conformité par un auditeur externe. Ces comptes ne varient que de manière marginale par rapport à la version initiale, utilisée pour la tarification de l'ORM 2020, et ne remettent pas en cause les bases de charges utilisées.

48. En revanche, cette attestation comporte une réserve relative, d'une part, à l'absence de facturation en interne des prestations régulées de maintenance au tarif régulé et d'autre part, à l'absence de régularisation en fonction des coûts réellement constatés des facturations internes de prestations de maintenance non régulées. Ces dernières sont en effet facturées sur une base budgétaire, sans faire l'objet de régularisation sur la base des comptes réalisés.
49. Enfin, si, dans le contexte particulier de la mise en place de la nouvelle organisation du groupe public ferroviaire, l'utilisation des comptes de SNCF Mobilités par SNCF Voyageurs et FRET SNCF pour élaborer les tarifs de l'ORM 2020 apparaît acceptable, les tarifs des ORM et DRM 2021 devront être élaborés en s'appuyant sur des bases de charges distinctes, prenant en compte les spécificités de ces deux entités, de manière à ce que les tarifs reflètent davantage les coûts des prestations dans chacune de ces entités.

b. Un environnement de contrôle qui reste à améliorer, de manière à sécuriser la tarification des prestations régulées

50. Dans le cadre des travaux menés pour établir les ORM et DRM 2020, SNCF Mobilités a procédé à des corrections d'erreurs de certaines analyses effectuées pour les ORM 2018 et 2019, par exemple pour l'évaluation des unités d'œuvre à prendre en compte afin d'élaborer le coût de la prestation de pilotage. Toutefois, SNCF Mobilités ne semble pas avoir mis en place un véritable processus de fiabilisation des données utilisées en vue d'établir la tarification.
51. L'Autorité rappelle la nécessité de sécuriser la tarification des prestations régulées, en s'appuyant sur des données documentées, traçables et contrôlables, que ce soit pour les charges affectées aux prestations régulées ou les unités d'œuvre.

c. Des charges prises en compte dans les tarifs à justifier et une affectation des charges de fonctionnement à affiner

52. Dans sa décision n° 2019-054, l'Autorité relevait que plusieurs postes de charges, en particulier de structure, étaient pris en compte dans la tarification des prestations, sans que leur lien avec les prestations de maintenance effectuées, qu'il s'agisse de maintenance légère ou lourde, soit établi et justifié. De même, certaines charges relatives aux prestations de nettoyage ne pouvaient être rapprochées du compte de résultat des installations de service de maintenance.
53. SNCF Mobilités a indiqué qu'il n'avait pas pu, depuis l'avis n° 2019-054 du 12 septembre 2019, mettre en œuvre les moyens nécessaires pour justifier davantage ces charges et démontrer à l'Autorité leur lien avec les prestations régulées effectuées dans les centres de maintenance. SNCF Mobilités les a par conséquent exclues de la base de charges utilisée pour établir la tarification des prestations régulées. SNCF Mobilités indique également ne pas avoir revu la répartition des charges de fonctionnement, comme cela était pourtant demandé par l'Autorité dans son avis n° 2019-054 pour l'ORM 2020. Cette répartition reste donc effectuée au prorata des charges directes.
54. L'Autorité prend acte de ces éléments qui feront l'objet d'un suivi dans le cadre des prochains ORM et DRM.

d. Un rapprochement des tarifs avec le revenu autorisé, primordial pour s'assurer que le montant des redevances « ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable »

55. L'Autorité rappelle que le rapprochement entre le tarif présenté et le revenu autorisé est indispensable pour s'assurer que le montant des redevances relatives aux prestations régulées « ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable », conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé.
56. Pour les ORM 2018 et 2019, SNCF Mobilités n'avait pas été en mesure de présenter un rapprochement des tarifs au revenu autorisé au global, dans la mesure où il ne s'appliquait pas ces tarifs en interne et qu'il ne disposait pas, à date, d'un suivi de l'intégralité des unités d'œuvres permettant de réaliser cet exercice⁵. Dans la perspective de l'ORM 2020, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités de lui communiquer un rapprochement entre les tarifs appliqués et le niveau des charges prévisionnelles majoré d'un bénéfice raisonnable, pour les prestations de maintenance légère⁶ et lourde⁷.
57. Pour répondre à ces demandes, SNCF Mobilités a débuté des travaux en vue de refondre la tarification. Ces travaux visent en particulier à rapprocher, pour l'ensemble des prestations de maintenance de niveau 1 à 3, les tarifs régulés et le revenu autorisé. Ces travaux sont toutefois toujours en cours. SNCF Mobilités n'a donc pas été en mesure de présenter, à l'appui de ses saisines relatives à l'ORM et au DRM 2020, un rapprochement abouti pour les prestations de maintenance légère.
58. En ce qui concerne les prestations de maintenance lourde, SNCF Mobilités n'a procédé à aucun travail de rapprochement.
59. Dans ce contexte, l'Autorité ne peut que constater l'absence de réconciliation fiable, tant pour les prestations de maintenance légère que lourde, entre les tarifs régulés et le revenu autorisé et n'est donc pas en mesure de s'assurer que les tarifs proposés respectent le principe défini au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 précité et à l'article 31, paragraphes 7 et 8, de la directive 2012/34/UE.

2.2.2. Tarifs des prestations de maintenance légère

60. S'agissant du rapprochement relatif aux prestations de maintenance légère, SNCF Mobilités a fait état, dans le cadre des éléments joints à sa saisine, de conclusions provisoires non finalisées, l'exercice de rapprochement étant encore au stade de la modélisation et de la fiabilisation. Faute de disposer d'éléments fiables et conclusifs permettant d'attester de la réconciliation entre les tarifs régulés et le revenu autorisé, l'Autorité n'est pas en mesure de s'assurer que les tarifs des prestations de maintenance légère ne dépassent pas le coût des prestations majoré d'un bénéfice raisonnable.
61. La principale difficulté de cet exercice de rapprochement réside dans le fait que, pour les prestations de maintenance légère, les tarifs soumis à l'Autorité ne sont pas ceux appliqués par SNCF Mobilités en interne (i.e. pour ses propres activités de transport ferroviaire). Par conséquent, une grande partie des unités d'œuvre choisies par SNCF Mobilités afin d'établir les projets de tarifs régulés soumis à l'Autorité ne fait pas l'objet d'un suivi systématique et fiable.

⁵ Avis n° 2019-054, pt 86.

⁶ Décision n° 2019-056, pt 79.

⁷ Décision n° 2019-056, pt 49.

62. Aux fins de vérifier l'absence de discrimination, l'Autorité rappelle l'absolue nécessité pour SNCF Voyageurs et FRET SNCF d'élaborer des tarifs susceptibles d'être appliqués tant aux entreprises ferroviaires externes qu'entre leurs activités comptablement séparées et au sein du nouveau groupe public unifié. Ceci implique notamment des choix d'unités d'œuvre mesurables, pertinents d'un point de vue opérationnel et pouvant faire l'objet d'un suivi traçable et rigoureux.
63. Par ailleurs, les tarifs présentés sont des tarifs nationaux, applicables quel que soit le centre de maintenance qui fournit les prestations. L'Autorité rappelle que cette pratique de péréquation tarifaire nationale devrait être réinterrogée, en particulier dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire conventionnés et librement organisés. Du point de vue de la bonne prise en compte des dimensions géographiques des marchés pertinents de la maintenance et de l'affectation correcte des financements publics (par exemple subventions régionales pour la construction ou la rénovation d'une installation de maintenance TER) et, afin de prévenir tout comportement susceptible de conduire à des distorsions de concurrence et/ou des pratiques discriminatoires, il convient de déterminer la maille géographique pertinente s'agissant de l'élaboration des tarifs régulés proposés au sein des offres de référence de maintenance de SNCF Voyageurs et FRET SNCF⁸.
64. En conséquence, l'Autorité estime indispensable que SNCF Voyageurs et FRET SNCF lui soumettent des tarifs reflétant davantage le coût des prestations en les élaborant au niveau de granularité pertinent tant du point de vue des activités que du point de vue géographique, afin, en particulier, de prendre en compte, le cas échéant, les bons niveaux de coûts et la bonne destination des financements publics.
65. S'agissant enfin du tarif de la prestation de pilotage, l'Autorité constate que SNCF Mobilités a élargi de manière significative l'assiette de charges prise en compte pour calculer le tarif, ce qui a conduit à une hausse importante de ce dernier (par exemple le tarif de pilotage les jours ouvrés a quasiment doublé). Un certain nombre de charges incluses dans l'assiette pour la prestation de pilotage sont en effet relatives, entre autres, à la mise en composition des rames ou à la préparation commerciale de trains, lesquelles ne relèvent pas du pilotage, ni même d'autres prestations régulées réalisées par les agents mouvement. Par ailleurs, la nouvelle méthodologie utilisée conduit à ne pas allouer de façon proportionnée les charges liées aux heures « non productives » des agents mouvement entre le tarif du pilotage et ceux des autres prestations des agents mouvement.
66. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime que les principes tarifaires définis à l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé ne sont pas respectés. Les tarifs des prestations de maintenance légère ne peuvent, en conséquence, être approuvés.

2.2.3. Tarifs des prestations de maintenance lourde

67. Dans son avis n° 2019-054 du 12 septembre 2019, l'Autorité avait constaté que les tarifs présentés pour les ORM 2018 et 2019 s'agissant des services de maintenance lourde correspondaient (y compris les services de révision et de réparation de pièces) aux tarifs internes de SNCF Mobilités, ce qui était de nature à garantir *a minima* l'absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires. Ces tarifs étaient distincts par établissement et donc calculés à une maille locale. Néanmoins, l'Autorité avait « *estim[é] indispensable, pour l'ORM 2020, de disposer d'éléments de justification des différents coûts des prestations de maintenance de niveau 4 et 5 et d'un rapprochement plus précis entre l'application de ces tarifs aux volumes prévisionnels et le niveau des charges prévisionnelles majorées d'un bénéfice raisonnable* ». Cette demande avait été également formulée pour les services de révision et de réparation des pièces.

⁸ Avis n° 2017-032, pt 50 ; Avis n° 2018-048, pt 55.

68. L'Autorité constate que SNCF Mobilités et Fret SNCF n'ont pas apporté de justifications, à l'appui de leur saisine relative à l'ORM et au DRM 2020, s'agissant des différents coûts des services de maintenance lourde. Ces justifications apparaissent d'autant plus nécessaires que l'Autorité observe de fortes variations entre les tarifs approuvés pour les horaires de service 2018 et 2019 et ceux soumis pour l'horaire de service 2020. Les éléments de réponse apportés lors de l'instruction font notamment apparaître des méthodologies d'élaboration des tarifs hétérogènes pour un même type de prestation, ce qui montre l'absence de véritable processus de fiabilisation des données utilisées pour établir la tarification. L'Autorité souligne de nouveau l'importance de la mise en place d'un environnement de contrôle afin de pouvoir justifier et tracer les éléments utilisés pour établir les tarifs régulés.
69. Par ailleurs, aucun rapprochement n'a été réalisé par SNCF Mobilités pour les services de maintenance lourde. Si le résultat net 2018 des technicentres industriels présenté par SNCF Mobilités avait présenté un déficit, de telle sorte qu'au global les tarifs proposés pouvaient être considérés comme étant inférieurs aux charges constatées sur ce périmètre, cet élément n'est pas suffisamment précis pour s'assurer que les tarifs présentés, élaborés désormais à partir du budget 2020, ne couvrent pas davantage que le revenu autorisé. L'Autorité s'interroge, au surplus, sur la question de savoir si des efforts d'efficacité ont été intégrés dans le budget 2020 pris en compte afin d'élaborer ces tarifs.
70. Enfin, l'Autorité constate que, contrairement aux ORM précédentes, SNCF Mobilités propose d'appliquer un taux de [0 - 5] % à l'ensemble des prestations, taux qu'il convient d'ajouter aux tarifs indiqués dans l'offre. Ce taux correspond, selon SNCF Mobilités, à la rémunération attendue sur les actifs immobilisés et stockés (respectivement [0 - 5] % et [0 - 5] %), rapportée au chiffre d'affaires budgété pour l'horaire de service 2020. En effet, SNCF Mobilités n'a pas été en mesure d'établir une base d'actifs régulés pour ces prestations.
71. L'application de ce taux aux prestations facturées ne peut être assimilée au bénéfice raisonnable définie au point 8° de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 susvisé comme « *un taux de rémunération du capital propre qui prend en compte le risque, y compris celui pesant sur les recettes, ou l'absence de risque, encouru par l'exploitant d'installation de service et qui est conforme au taux moyen constaté dans le secteur pertinent concerné au cours des dernières années* » qui doit être appliqué sur une base d'actifs régulés, conformément à la pratique usuelle des secteurs régulés.
72. Au regard de l'ensemble de ces éléments, les tarifs des services de maintenance lourde ne peuvent être approuvés par l'Autorité.

2.2.4. Tarifs des consommables

73. Comme pour les ORM 2018 et 2019, les tarifs des produits et pièces consommables sont calculés comme étant leur coût moyen pondéré, déterminé automatiquement par le module de comptabilité des stocks selon SNCF Mobilités, auquel s'ajoutent des frais de logistique nationaux et locaux. Ces frais excluent les frais de direction Matériel et de redevances EPIC, dans la mesure où l'Autorité, dans son avis n° 2019-054, avait considéré que le lien entre ces frais et la prestation de fourniture de consommables était insuffisamment justifié et où SNCF Mobilités n'a pas été en mesure de fournir davantage de justifications sur ce point dans le cadre de ses saisines relatives à l'ORM et au DRM 2020.
74. Pour ces prestations, qui correspondent en pratique à de l'achat/revente de consommables par SNCF Mobilités, les tarifs sont acceptables pour l'horaire de service 2020. Dans le cadre des ORM et DRM 2021, l'Autorité sera vigilante à ce que les frais de logistique appliqués reflètent, de manière justifiée, les charges spécifiques à, d'une part, SNCF Voyageurs, et d'autre part, FRET SNCF.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des produits et pièces consommables fournis par SNCF Voyageurs et FRET SNCF dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020.

L'Autorité émet un avis défavorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations de maintenance légère et de maintenance lourde fournies par SNCF Voyageurs et FRET SNCF dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 30 janvier 2020.

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

Le Président

Bernard Roman