

Décision n° 2020-034 du 28 mai 2020

portant mise en demeure de FRET SNCF 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 l'horaire de service 2020

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et L. 1264-8 ;

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 l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

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° 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 l'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 ;

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 la décision du collège de l'Autorité du 30 janvier 2020 d'engager l'instruction d'une procédure en manquement contre FRET SNCF au titre de l'horaire de service 2020 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 40 ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 4 février 2020 informant FRET SNCF de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu les pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 28 mai 2020 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Contexte

1. 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.
2. 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. Le groupe public ferroviaire est en position dominante sur ces marchés.
3. 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

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

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

- 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 niveaux 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).

5. En application de l'article 1er de la loi n° 2018-515 susvisée, l'EPIC SNCF Mobilités a été transformé, le 1er 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, qui a repris l'ensemble des biens, droits et obligations relevant du périmètre des comptes dissociés de l'EPIC SNCF Mobilités attachés aux activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de marchandises.
6. Les centres d'entretien qui étaient exploités par l'EPIC SNCF Mobilités ont ainsi été répartis, à compter du 1er 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), ont été intégralement transférées à FRET SNCF au 1er janvier 2020. Les technicentres industriels de SNCF Mobilités, dans lesquels sont réalisées les opérations de maintenance de niveau 4 et 5, ont quant à eux été intégralement transférés à SNCF Voyageurs. FRET SNCF exploite ainsi exclusivement des installations de maintenance légère de niveau 1 à 3.

1.2. Cadre juridique

7. Afin d'abaisser les barrières à l'entrée sur les marchés du transport ferroviaire, la directive 2012/34/UE susvisée accorde aux entreprises ferroviaires un droit d'accès, de manière non-discriminatoire, aux installations d'entretien et aux autres infrastructures techniques, ainsi qu'aux services qui y sont fournis (article 13, paragraphe 2 et annexe II, point 2).

Elle prévoit par ailleurs que le montant des redevances imposées pour cet accès ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable (article 31, paragraphe 7).

8. Ces dispositions ont été transposées en droit national, l'article L. 2123-3-1 du code des transports prévoyant que les entreprises ferroviaires et les autres candidats ont un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes aux installations de service et aux services qui y sont fournis, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Les conditions de ce droit d'accès et les principes de tarification applicables à l'utilisation des installations de service sont définis, s'agissant des installations d'entretien et des autres infrastructures techniques, 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 le « décret n° 2012-70 »).

L'article 2 du décret n° 2012-70 définit ainsi, aux paragraphes I, II et III, les conditions dans lesquelles les exploitants d'installations de service sont tenus de fournir des services de base, des prestations complémentaires et des prestations connexes. Le paragraphe IV de l'article 2 définit par ailleurs les informations que l'exploitant de l'installation de service doit mettre gratuitement à disposition sur son site internet pour l'application de l'article L. 2123-3-2 du code des transports, parmi lesquelles figure le tarif des redevances dues au titre des prestations régulées (point f).

9. Sur le plan de la tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 prévoit, que le montant de chacune des prestations régulées ne doit pas dépasser le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
10. Enfin, le décret n° 2012-70 définit par ailleurs les obligations imposées aux exploitants d'installations de service pour l'application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, lequel dispose que l'Autorité « (...) émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares 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 ».

Aux termes du III de l'article 3 du décret n° 2012-70, les exploitants d'installations de service sont ainsi notamment tenus de transmettre 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 de devis. Ces tarifs ne deviennent exécutoires qu'après que l'exploitant de l'installation de service les a mis en conformité avec l'avis de l'Autorité. L'exploitant de l'installation de service est tenu de mettre à jour sans délai les informations relatives aux tarifs publiées conformément au IV de l'article 2 du même décret.

1.3. Procédure

11. FRET SNCF n'ayant pas encore d'existence légale au moment de la saisine, la direction FRET de SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité, le 15 novembre 2019, le document de référence de maintenance de FRET SNCF pour l'horaire de service 2020 (ci-après le « DRM 2020 »), soit un peu plus d'un mois seulement avant le début de l'horaire de service 2020. Les tarifs proposés dans le DRM 2020 étaient identiques à ceux applicables aux prestations de maintenance fournies par SNCF Voyageurs pour le même horaire de service, lesquels ont été transmis par SNCF Mobilités le 8 novembre 2019 dans le cadre de sa saisine relative à l'offre de référence de maintenance de SNCF Voyageurs (« ORM 2020 »). Dans son courrier de saisine daté du 15 novembre 2019, FRET SNCF expliquait ainsi que celle-ci ne comportait pas d'annexes relatives à la justification des tarifs proposés dans le DRM 2020 et proposait à l'Autorité de se référer aux éléments de justification des tarifs joints à la saisine du 8 novembre 2019 relative à l'ORM 2020.

12. Dans son avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations de maintenance légère fournies par FRET SNCF.
13. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a informé FRET SNCF, par un courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 4 février 2020, de la décision du collège de l'Autorité d'ouvrir l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des obligations qui lui incombent au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020.

2. ANALYSE

2.1. Le droit applicable

14. Dans le droit dérivé de l'Union européenne, l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE 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* ».
15. Cette règle de tarification a été transposée en droit national au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, qui dispose 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*. ».

2.2. Le manquement identifié

16. Dans sa décision n° 2019-056 susvisée, l'Autorité, si elle avait estimé que les améliorations apportées aux tarifs des prestations de maintenance légère de niveaux 1 à 3 étaient suffisantes pour les horaires de service 2018 et 2019, avait néanmoins demandé à SNCF Mobilités, dont les biens, droits et obligations attachés aux activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de marchandises ont été repris par FRET SNCF, d'améliorer, dès l'horaire de service 2020, le rapprochement entre le revenu autorisé et les tarifs présentés pour ces mêmes prestations (accès à ces installations en vue d'une fourniture de services pour compte propre, réalisation des services de maintenance, service de pilotage, autres tâches des agents en charge des opérations de « mouvement », visite de toiture, services de nettoyage).

La direction FRET de SNCF Mobilités a soumis, dans le cadre du DRM 2020 de FRET SNCF, des projets de tarifs élaborés selon une approche « hybride », qui s'inscrit dans le prolongement de celle retenue afin d'élaborer les tarifs relatifs aux horaires de service 2018 et 2019.

Cette méthode combine une première segmentation des charges issues du compte de résultat de SNCF Mobilités relatif à l'activité de gestion des centres de maintenance légère, pour l'exercice clos au 31 décembre 2018 (approche de type « top down »), complétée par une analyse normative des activités afin d'évaluer le coût de chaque prestation régulée proposée dans le DRM 2020 de FRET SNCF (approche de type « bottom up »).

A titre d'exemple, pour un service de maintenance légère donné, le tarif comprend :

- Une quote-part liée à la main d'œuvre nécessaire à la réalisation de la prestation : le coût horaire d'un agent de maintenance, déterminé sur la base de données comptables, est multiplié par la durée, estimée à dire d'expert, de réalisation de cette prestation.

- Une quote-part liée à l'utilisation de l'installation nécessaire à la réalisation de la prestation : le tarif horaire d'accès à l'installation, également déterminé sur la base de données comptables, est multiplié par la durée estimée de réalisation de cette prestation.

17. Cette approche, qui s'appuie certes sur des données comptables, mais également sur des hypothèses normatives, ne permet pas de s'assurer de l'absence d'une surcompensation des charges par FRET SNCF lorsque les prestations seront effectivement facturées. Pour reprendre l'illustration tirée des tarifs des services de maintenance légère, il est par exemple possible que les durées de réalisation des prestations aient été mal estimées, auquel cas un nombre d'heures de prestations supérieur au nombre d'heures réellement travaillées pourrait être facturé.

Il est donc indispensable, afin de déterminer si le tarif des redevances dépasse ou non le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, de vérifier *a minima* que les recettes qui seraient tirées de l'application des tarifs proposés aux unités d'œuvre qui devraient être consommées sur l'horaire de service 2020 est cohérent avec le revenu autorisé (c'est-à-dire le niveau des charges prévisionnelles de ce même exercice, majoré d'un bénéfice raisonnable). Dans ce cadre, les unités d'œuvre et les charges prévisionnelles doivent être justifiées, en particulier par des données passées.

18. Dans son avis n° 2020-011 susvisé, l'Autorité a notamment constaté que si SNCF Mobilités a débuté des travaux visant à rapprocher, pour l'ensemble des prestations de maintenance de niveaux 1 à 3, les tarifs proposés et le revenu autorisé, ces travaux étaient toujours en cours, l'exercice de rapprochement étant encore au stade de la modélisation et de la fiabilisation. SNCF Mobilités n'a donc pas été en mesure de présenter un rapprochement abouti pour ces prestations, mais uniquement des conclusions provisoires.
19. 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). 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 donc pas l'objet d'un suivi systématique et fiable. Par conséquent, SNCF Mobilités n'a pas été en mesure d'estimer correctement les recettes qui seraient issues de l'application des projets de tarifs régulés. En d'autres termes, cette difficulté provient du fait que SNCF Mobilités ne dispose pas des unités d'œuvre nécessaires pour réaliser l'exercice de rapprochement demandé.
20. L'Autorité n'a donc pu que constater, dans son avis n° 2020-011 susvisé, l'absence de réconciliation fiable pour les prestations de maintenance légère, entre les tarifs proposés et le revenu autorisé, et n'a donc pas été en mesure de s'assurer que les tarifs proposés respectaient le principe défini au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, ce qui l'a conduit à émettre un avis défavorable sur ces tarifs.
21. S'agissant du tarif de la prestation de pilotage, l'Autorité a constaté, dans son avis n° 2020-011, que SNCF Mobilités avait élargi de manière significative l'assiette de charges prises en compte pour calculer le tarif, ce qui a contribué à la hausse importante de ce dernier. Un certain nombre de charges incluses dans l'assiette pour la prestation de pilotage étaient ainsi relatives, entre autres, à la mise en composition des rames ou à la préparation commerciale des trains, lesquelles ne relèvent pas du pilotage, ni même d'autres prestations régulées réalisées par les agents en charge du mouvement. Par ailleurs, la nouvelle méthodologie utilisée conduisait à ne pas allouer de façon proportionnée les charges liées aux heures « non productives » de ces agents entre le tarif du pilotage et ceux des autres prestations des agents mouvement.

22. Par suite, en proposant des tarifs pour les prestations de maintenance légère sans être en mesure d'établir qu'ils ne dépassent pas leur coût majoré d'un bénéfice raisonnable, FRET SNCF, venant aux droits et obligations de SNCF Mobilités attachés aux activités de transport ferroviaire de marchandises, a méconnu la règle de tarification prévue au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, rappelée ci-dessus.

*

23. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure FRET SNCF, en tant qu'elle a repris depuis le 1^{er} janvier 2020 l'ensemble des biens, droits et obligations relevant du périmètre des comptes dissociés de SNCF Mobilités attachés aux activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de marchandises, de se conformer aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70, telles que mentionnées au point 22 de la présente décision, en transmettant à l'Autorité des projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020, se conformant aux principes et règles de tarification applicables.
24. Conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée, les délais imposés par l'administration à toute personne pour se conformer à des prescriptions de toute nature commencent à courir à compter du 24 juin 2020, étant précisé que ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité administrative, de ses compétences, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifient, pour prescrire de nouvelles obligations dans le délai qu'elle détermine. Chargée de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national en vertu des dispositions de l'article L. 2131-1 du code des transports, l'Autorité estime indispensable de faire cesser les manquements relevés dans les meilleurs délais, compte tenu du fait que l'horaire de service 2020 est déjà en cours.
25. Dans ces conditions, il y a lieu d'impartir à FRET SNCF un délai d'un mois à compter du 24 juin 2020 pour se conformer à la présente décision, soit jusqu'au 24 juillet 2020 compte tenu des règles rappelées au point précédent.
26. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et conformément au premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

Article 1^{er} FRET SNCF est mise en demeure de se conformer, au plus tard le 24 juillet 2020, aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70, telles que mentionnées au point 22 de la présente décision.

Article 2 La présente décision sera notifiée à FRET SNCF et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 28 mai 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