

Décision n° 2021-001 du 7 janvier 2021

portant sur les procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur 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 le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

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 l'avis n° 2020-077 du 26 novembre 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 les horaires de service 2020 et 2021 ;

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

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

Vu la décision n° 2020-033 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Voyageurs 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 ;

Vu la 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 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 7 janvier 2021,

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Les activités de maintenance ferroviaire de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF

1. Les activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire correspondent à l'ensemble des actions techniques, administratives et de management effectuées durant le cycle de vie du matériel roulant et destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état lui permettant d'accomplir la fonction requise. 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.
2. Jusqu'au 31 décembre 2019, l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF Mobilités assurait à la fois une activité de gestionnaire d'installations de service, notamment de centres d'entretien du matériel roulant ferroviaire, pour son propre compte, ainsi que, marginalement, pour le compte de tiers (SNCF Réseau, Thalys, Eurostar et quelques entreprises ferroviaires de fret notamment), et une activité d'entreprise ferroviaire, tant pour le transport de voyageurs que celui de marchandises.
3. Conformément aux normes NF X60-000 d'avril 2016 et NF EN 13306 de janvier 2018, le référentiel interne de SNCF Mobilités sur l'organisation générale de la maintenance du matériel roulant (référéncé [...]) distinguait cinq niveaux de maintenance, issus de ces normes, sur la base d'une progressivité dans la consistance et dans la fréquence des opérations :

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 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* » de la maintenance « *industrielle* », et exploitait ainsi :
 - d'une part, des (i) « *technicentres de maintenance* », chargés de la maintenance légère, dite « *d'exploitation* », ces technicentres ayant vocation à réaliser les travaux de maintenance de niveau 1 à 3 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités) et étant pilotés par l'une des « *Activités* » de transport ferroviaire de voyageurs de SNCF Mobilités (TER, Voyages, Intercités ou Transilien) et (ii) des sites de maintenance rattachés à ces technicentres, pouvant comprendre différentes catégories d'installations de maintenance ainsi que 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* », chargés de la maintenance lourde dite « *industrielle* », c'est-à-dire des opérations qualifiées par SNCF Mobilités de « *patrimoniales* » (révisions majeures, transformation et modernisation d'engins) ainsi que de toutes les réparations des pièces dénommées « *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 des activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire, chaque technicentre regroupant, d'un point de vue opérationnel, 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 (c'est-à-dire correspondant aux niveaux 1 à 3), ces installations étaient réparties sur 59 sites, le plus souvent au sein ou aux abords de gares de voyageurs (comme à Rennes ou à Besançon, par exemple).

5. 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.
6. 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), intégrées dans l'offre régulée de maintenance (ci-après « ORM ») de l'EPIC SNCF Mobilités relative à l'horaire de service 2019, ont été intégralement transférées à Fret SNCF au 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs, l'ensemble des technicentres industriels de SNCF Mobilités, réalisant les opérations de maintenance de niveau 4 et 5, ont été transférés à SNCF Voyageurs.

1.2. Le cadre juridique applicable aux prestations régulées fournies dans les centres d'entretien

7. Aux fins de garantir un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations d'entretien du matériel roulant, les cadres législatifs et réglementaires européen et national ont prévu une régulation non tarifaire et tarifaire dudit accès.
8. Ainsi, la directive 2012/34/UE susvisée accorde aux entreprises ferroviaires un droit d'accès 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).

9. Ces dispositions ont été transposées en droit national par l'article L. 2123-3-1 du code des transports, qui prévoit 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 cet 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. 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 II de l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que l'Autorité « (...) émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares et 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 ».

1.3. Procédure

11. SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité, le 8 novembre 2019 et le 15 novembre 2019 respectivement, l'« Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2020 » (ci-après l'« ORM 2020 ») et le « Document de Référence de Maintenance de Fret SNCF pour l'horaire de service 2020 » (ci-après le « DRM 2020 »).
12. Dans son avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020 susvisé, l'Autorité a émis un avis favorable sur les projets de tarifs des produits et pièces consommables soumis par SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2020.

En revanche, l'Autorité a constaté qu'il était proposé dans l'ORM 2020 de SNCF Voyageurs un accès seul, 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). Par ailleurs, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les projets de tarifs des redevances relatives aux prestations de maintenance légère et lourde :

- s'agissant des prestations de maintenance légère, l'Autorité a constaté que, faute de disposer d'éléments fiables et conclusifs permettant d'attester de la réconciliation entre les tarifs proposés et le revenu autorisé, elle n'était pas en mesure de s'assurer que les tarifs proposés respectaient les principes tarifaires définis par l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé. Par ailleurs, l'Autorité a estimé qu'il était 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 les bons niveaux de coûts et la bonne destination des financements publics. Enfin, l'Autorité a constaté que SNCF Mobilités avait élargi de manière significative l'assiette de charges prise en compte pour calculer le tarif de la prestation de pilotage, ce qui avait conduit à une hausse importante et non justifiée de ce dernier ;

- s'agissant des prestations de maintenance lourde, l'Autorité a constaté que SNCF Mobilités n'avait ni justifié les coûts y afférents, ni réalisé de rapprochement précis entre les tarifs proposés et le revenu autorisé.
13. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a informé SNCF Voyageurs et Fret SNCF, par courriers 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 leur 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.

Dans ses décisions n° 2020-033 et n° 2020-034 du 28 mai 2020 susvisées, l'Autorité a mis en demeure SNCF Voyageurs et Fret SNCF de se conformer, au plus tard le 24 juillet 2020, à ces obligations.

14. À la suite de ces mises en demeure, SNCF Voyageurs et Fret SNCF ont transmis, par courriers enregistrés au pôle procédure de l'Autorité le 24 juillet 2020, une nouvelle version de l'ORM 2020 et du DRM 2020. Par ces courriers, SNCF Voyageurs et Fret SNCF ont également transmis à l'Autorité l'« *Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2021* » (ci-après l'« ORM 2021 ») et le « *Document de Référence de Maintenance de Fret SNCF pour l'horaire de service 2021* » (ci-après le « DRM 2021 »). Afin de tenir compte d'éléments relevés par les services de l'Autorité au cours de l'instruction et de corriger certaines erreurs matérielles, SNCF Voyageurs et Fret SNCF ont adressé à l'Autorité, le 16 octobre 2020, des « *saisines rectificatives* » des tarifs des ORM 2020 et 2021 et des DRM 2020 et 2021. Fret SNCF a enfin complété sa nouvelle saisine du 16 octobre 2020 par un courrier enregistré au pôle procédure de l'Autorité le 19 novembre 2020, afin d'ajouter à la version révisée de l'annexe tarifaire du DRM 2021, transmise le 16 octobre 2020, la liste des pièces consommables fournies ainsi que les projets de tarifs y afférents.
15. Dans son avis n° 2020-077 du 26 novembre 2020 susvisé, l'Autorité a rendu un avis favorable sur les nouveaux projets de tarifs transmis par SNCF Voyageurs et Fret SNCF dans le cadre de ces saisines.

La présente décision tire les conséquences des analyses et des conclusions de cet avis dans le cadre des procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF.

2. ANALYSE

16. SNCF Voyageurs et Fret SNCF ont calculé les nouveaux projets de tarifs transmis à l'Autorité pour l'horaire de service 2020 en prenant en compte leurs bases de coûts respectives, mais en appliquant la même méthodologie de calcul. Par ailleurs, dans son avis n° 2020-077 susvisé, l'Autorité a rendu un avis favorable à la fois sur les projets de tarifs transmis par SNCF Voyageurs et sur ceux transmis par Fret SNCF. Compte tenu de ces éléments, il y a lieu, pour l'Autorité, de traiter les procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF conjointement dans le cadre de la présente décision.

2.1. Sur le manquement relevé à l'encontre de SNCF Voyageurs concernant la définition du périmètre des prestations proposées dans les installations de service des centres d'entretien

17. Au point 24 de la décision n° 2020-033 susvisée, l'Autorité a considéré que SNCF Voyageurs avait méconnu les dispositions du décret n° 2012-70 en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM, au titre du service de base, une prestation permettant d'offrir un accès seul à ses installations de maintenance lourde (technicentres industriels) qui ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulant nécessitant des installations spécifiques, et de transmettre à l'Autorité, dans le délai de six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, des projets de tarifs y afférents.
18. Dans le cadre de la version révisée de l'ORM 2020 transmise à l'Autorité le 24 juillet 2020, SNCF Voyageurs a proposé, au titre du service de base, une offre technique et tarifaire d'accès, en vue d'une fourniture de services pour compte propre, à ses installations de maintenance lourde.
19. Par suite, l'Autorité considère que SNCF Voyageurs s'est conformée sur ce point à la mise en demeure qui lui a été adressée dans la décision n° 2020-033.

2.2. Sur le manquement relevé à l'encontre de SNCF Voyageurs et à Fret SNCF concernant les tarifs des prestations de maintenance légère

20. Au point 31 de la décision n° 2020-033 susvisée et au point 22 de la décision n° 2020-034 susvisée, l'Autorité a considéré qu'en proposant des projets de 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, SNCF Voyageurs et Fret SNCF avaient méconnu la règle de tarification prévue au I de l'article 3 du décret n° 2012-70.
21. Dans l'avis n° 2020-077 susvisé, et pour les motifs qui y sont exposés, l'Autorité a rendu un avis favorable sur les nouveaux projets de tarifs afférents aux prestations de maintenance légère, transmis par SNCF Voyageurs et Fret SNCF à l'Autorité pour l'horaire de service 2020.
22. Par suite, l'Autorité considère que SNCF Voyageurs et Fret SNCF se sont conformées sur ce point aux mises en demeure qui leur ont été adressées dans les décisions n° 2020-033 et n° 2020-034.

2.3. Sur le manquement relevé à l'encontre de SNCF Voyageurs concernant les tarifs des prestations de maintenance lourde

23. Au point 38 de la décision n° 2020-033 susvisée, l'Autorité a considéré qu'en proposant des projets de tarifs pour les prestations de maintenance lourde, sans être en mesure d'établir qu'ils ne dépassent pas leur coût, majoré d'un bénéfice raisonnable, SNCF Voyageurs avait méconnu la règle de tarification prévue au I de l'article 3 du décret n° 2012-70.
24. Dans l'avis n° 2020-077 susvisé, et pour les motifs qui y sont exposés, l'Autorité a rendu un avis favorable sur les nouveaux projets de tarifs afférents aux prestations de maintenance lourde, transmis par SNCF Voyageurs à l'Autorité pour l'horaire de service 2020.
25. Par suite, l'Autorité considère que SNCF Voyageurs s'est conformée sur ce point à la mise en demeure qui lui a été adressée dans la décision n° 2020-033.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** Les procédures en manquement ouvertes le 30 janvier 2020 à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur 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 sont clôturées.
- Article 2** Il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure de sanction à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF.
- Article 3** La présente décision sera notifiée à SNCF Voyageurs et 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 7 janvier 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman