

Avis n° 2021-066 du 9 décembre 2021

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible pour l'horaire de service 2022

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

Saisie pour avis par SNCF Combustible, par courrier enregistré au service de la procédure le 27 septembre 2021 et complété le 29 novembre 2021, de « l'offre de référence relative à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2022 » (ci-après « ORC 2022 ») ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

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. 2123-3-1, L. 2123-3-2 et L. 2133-5 ;

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 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire dans sa rédaction issue du décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2021-014 du 11 février 2021 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2021 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 1^{er} octobre 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 9 décembre 2021 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE DE RÉGULATION APPLICABLE AUX INSTALLATIONS D'APPROVISIONNEMENT EN COMBUSTIBLE

1.1. Cadre de la saisine de l'offre de référence relative à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2022

1. Aux termes de l'article L. 2123-3-1 du code des transports, transposant le paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE susvisée, 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 mentionnés à l'article L. 2123-1 du code des transports, soit les services de base fournis dans ces installations, ainsi que les prestations complémentaires ou connexes fournies par les exploitants de ces installations, énumérés aux points 2, 3 et 4 de l'annexe II de la directive précitée. Parmi les installations de service susmentionnées, figurent les installations d'approvisionnement en combustible.
2. L'article L. 2123-3-2 du code des transports prévoit que *« [l'] exploitant de l'installation de service publie sur son site internet les informations relatives aux conditions d'accès à l'installation et de fourniture des services mentionnés à l'article L. 2123-1, ainsi qu'aux redevances mentionnées à l'article L. 2123-3-5 »* y afférentes.
3. 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 [...] 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 »*. Pour l'application de cette disposition, le III de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé prévoit que *« les exploitants d'installations de service transmettent à l'Autorité de régulation des transports, 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 I¹, couvrant le cas échéant une période pluriannuelle, en détaillant leurs modalités de calcul et les éventuelles formules d'indexation. Ils renouvellent cette transmission en cas de modification et à la demande de l'Autorité de régulation des transports. L'Autorité de régulation des transports rend un avis conforme sur les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées [...] dans les trois mois à compter de la réception du dossier »*.
4. Tel est le cadre dans lequel s'inscrit l'offre de référence 2022 de SNCF Combustible, qui comprend les tarifs d'accès aux stations-service et aux prestations afférentes.

1.2. Principes juridiques et tarifaires applicables aux installations d'approvisionnement en combustible

1.2.1. Le périmètre des prestations régulées

5. Les points 2, 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée précisent le périmètre des prestations régulées fournies dans les installations de service aux entreprises ferroviaires par tout exploitant d'installation de service de manière non discriminatoire. Le point 2 fixe la liste des installations de service, dont l'accès, lorsqu'elles existent, est fourni de manière non discriminatoire, y compris l'accès aux voies et à l'ensemble des services offerts dans ces

¹ En vertu de cet alinéa : *« Lorsque la spécificité d'une prestation régulée 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. Il arrête ensuite au cas par cas le montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance. »*

installations, qualifiés dès lors de services de base. Parmi ces installations, le point i) concerne les infrastructures de ravitaillement en combustible et la fourniture du combustible dans ces infrastructures. Les prestations complémentaires et les prestations connexes, qui sont listées respectivement aux points 3 et 4 de l'annexe II de la directive, ne concernent pas, en principe, les installations d'approvisionnement en combustible, dont toutes les prestations relèvent des prestations de base.

6. Le décret du 20 janvier 2012 susvisé transpose en droit national les dispositions précitées de la directive 2012/34/UE en précisant, notamment, les différentes prestations fournies dans les installations de service. Le décret du 16 juin 2021 susvisé l'a modifié afin de mettre en cohérence les définitions des différentes catégories de services offerts dans les installations de service avec les catégories listées aux points 2 à 4 de l'annexe II de la directive.
7. S'agissant spécifiquement des installations d'approvisionnement en combustible, les dispositions de l'article 8 qui identifiaient indûment un certain nombre de services comme relevant des prestations complémentaires² ont été abrogées de telle sorte que ces services acquièrent la qualification de services de base.

1.2.2. Les règles tarifaires applicables aux installations d'approvisionnement en combustible

8. S'agissant des principes de tarification applicables à SNCF Combustible, l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée, transposé à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012, prévoit que *« la 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 »*.
9. L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 fixe les principes suivants pour l'élaboration de la tarification des prestations régulées fournies dans les installations de service :
 - les redevances perçues par les exploitants d'installations de service pour la fourniture des prestations régulées prennent en compte l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que les perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer ;
 - le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources, pour tenir compte, selon la prestation régulée, d'un certain nombre de critères non limitativement énumérés ;
 - les redevances peuvent être fixées pour une période pluriannuelle ;
 - les redevances perçues pour la fourniture du combustible dans les infrastructures de ravitaillement en combustible sont indiquées séparément des autres redevances sur les factures ;

² L'article 8 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 abrogé par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 prévoyait que « I. - Le service de base fourni sur les infrastructures de ravitaillement en combustible comprend l'accès depuis la voie publique à ces infrastructures, l'utilisation des voies ferrées permettant l'accès à ces infrastructures, l'utilisation des autres installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en combustible, le combustible fourni dans ces infrastructures ainsi que les services de pilotage à l'intérieur des sites dont l'accès nécessitent l'utilisation des voies ferrées situées à l'intérieur des installations d'entretien et des infrastructures mentionnées aux g et h de l'article 1^{er}.

II. - Les prestations complémentaires comprennent :

- a) l'approvisionnement en combustible des matériels roulants par le personnel du site ;
- b) Les services de manœuvre ;
- c) Les services de pilotage à l'intérieur du site. »

- lorsque la spécificité d'une prestation régulée 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. Il arrête ensuite au cas par cas le montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance.

1.3. L'offre de référence de SNCF Combustible pour l'horaire de service 2022

1.3.1. Les activités de SNCF Combustible

10. SNCF Combustible, entité rattachée, depuis le 1^{er} juillet 2017, à SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs depuis le 1^{er} janvier 2020³, gère et coordonne l'exploitation des stations-service de gazole utilisé pour le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises (gazole ferroviaire), incluant l'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement. Elle est, en outre, chargée de l'élaboration et de la publication des tarifs d'accès aux stations-service et aux prestations qui y sont offertes et il lui revient, à ce titre, de saisir, pour avis conforme, l'Autorité des projets de tarification correspondants.
11. Ainsi, au sens du 12) de l'article 3 de la directive 2012/34/UE et du 6°) de l'article préliminaire du décret du 20 janvier 2012 susvisé, SNCF Combustible détient la qualité d'exploitant d'installations de service, dont SNCF Réseau et SNCF Voyageurs sont propriétaires. SNCF Combustible jouit d'une indépendance organisationnelle et décisionnelle, en tant qu'entité chargée de l'activité d'exploitant d'installation de service, par rapport à l'entreprise ferroviaire SNCF Voyageurs, conformément aux dispositions de l'article 13.3 de la directive précitée et de l'article L. 2123-3-7 du code des transports.
12. L'offre de référence transmise par SNCF Combustible pour l'horaire de service (ci-après « HDS ») 2022 prévoit, au titre des prestations régulées, un accès aux installations et aux services rendus⁴, à savoir :
 - l'accès aux stations-service ;
 - la fourniture de combustible ;
 - le service par le personnel de l'unité production (personnel de SNCF Voyageurs ou de Fret SNCF) ;
 - la formation au service en autonomie.
13. L'ORC 2022 comprend notamment :
 - l'offre générique relative à l'utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible, sans condition d'équipement compatible des engins moteurs, et son contrat type en annexe ;
 - l'offre industrialisée⁵ relative à l'utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible, sous condition d'équipement compatible des engins moteurs, et son contrat type en annexe ;
 - la liste des sites comportant des installations d'approvisionnement en combustible et leurs caractéristiques techniques ;

³ SNCF Voyageurs est venue aux droits de SNCF Mobilités le 1^{er} janvier 2020 en application de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

⁴ cf. Article 1.2. de l'offre de référence générique et l'offre de référence industrialisée 2022.

⁵ L'offre industrialisée s'adresse aux entreprises ferroviaires, sous condition d'équipement compatible des engins ferroviaires (puces et anticipation des commandes).

- les deux bordereaux types pour la fourniture de combustible et autres prestations (SNCF Voyageurs et Fret SNCF).

1.3.2. L'application d'une nouvelle méthode d'estimation des charges des prestataires locaux pour l'horaire de service 2022

14. S'agissant de la méthode de tarification, l'ORC 2022 présente une évolution significative dans son contenu par rapport aux années précédentes.
15. Dans son avis n° 2019-074 du 17 octobre 2019 portant sur l'HDS 2020, l'Autorité avait recommandé à SNCF Combustible d'élaborer une nouvelle méthode pour déterminer la rémunération des prestataires locaux. En 2020, SNCF Combustible a ainsi lancé une étude visant à « *évaluer précisément le temps de travail nécessaire à la réalisation des tâches liées à SNCF Combustible par les prestataires opérationnels des stations-service* » afin d'élaborer une nouvelle méthode de type « *bottom up* » permettant de déterminer le niveau de rémunération de ces prestataires. L'impact de la crise sanitaire sur la production ferroviaire n'avait toutefois pas permis à SNCF Combustible de finaliser le recueil d'informations nécessaires à la mise au point de cette nouvelle méthode.
16. Compte tenu du contexte sanitaire et de l'avancée des travaux entrepris par SNCF Combustible pour répondre aux attentes de l'Autorité, cette dernière avait accepté, dans son avis n° 2021-014 du 11 février 2021, que SNCF Combustible adopte, pour l'HDS 2021, la même méthode normative que celle adoptée pour les HDS 2019 et 2020 pour déterminer la rémunération des prestataires locaux, mais avait invité l'exploitant à mettre en œuvre la nouvelle méthode pour l'HDS 2022. C'est ce qui est fait dans l'ORC objet du présent avis.
17. SNCF Combustible a par ailleurs modifié ses offres de référence pour tenir compte des dispositions du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 du 22 novembre 2017 susvisé, applicables dans leur globalité à compter de l'HDS 2021.

2. ANALYSE

18. L'analyse, par l'Autorité, de l'ORC 2022 a porté sur :
 - les prestations des offres de référence pour l'HDS 2022 **(2.1)** ;
 - la tarification de ces prestations **(2.2)**, notamment :
 - le volume prévisionnel de gazole livré **(2.2.1)** ;
 - la tarification de la fourniture du gazole livré **(2.2.2)** ;
 - la tarification des redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste **(2.2.3)** ;
 - la tarification de la prestation de pilotage **(2.2.4)** ;
 - la tarification des prestations de formation **(2.2.5)**.
19. Une attention particulière a été portée à l'examen de la nouvelle méthode d'estimation des charges des prestataires locaux pour l'HDS 2022. Au surplus, l'Autorité renvoie à ses précédents avis, notamment n° 2021-014 du 11 février 2021⁶, n° 2019-074 du 17 octobre 2019⁷ et n° 2018-073 du 11 octobre 2018⁸.

⁶ cf. Avis n° 2021-014 du 11 février 2021 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2021.

⁷ cf. Avis n° 2019-074 du 17 octobre 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2020.

⁸ cf. Avis n° 2018-073 du 11 octobre 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2019.

2.1. Sur les prestations des offres de référence pour l'horaire de service (HDS) 2022

2.1.1. Sur le périmètre des stations-service figurant dans les offres de référence

20. Le nombre de stations-service disponibles dans l'ORC 2022 s'élève à 73. Cette dernière comprend une liste de 26 sites d'approvisionnement en combustible « *directement accessibles* » depuis / vers le réseau ferroviaire et 47 sites d'approvisionnement en combustible « *non directement accessibles* » depuis / vers le réseau ferroviaire. Les installations sur des sites « *non directement accessibles* » nécessitent, pour leur accès, de pénétrer à l'intérieur d'un centre d'entretien ou de réaliser des déplacements complexes.
21. Cette liste est identique à celle de l'ORC 2021. L'Autorité relève que, cette année, une information technique supplémentaire est fournie en annexe concernant le type de combustible disponible dans chaque station (gazole / gazole B7 / gazole B100).

2.1.2. Sur le périmètre des prestations régulées fournies dans les stations-service

22. L'ORC 2022 de SNCF Combustible comprend des services de base qui diffèrent selon que les sites sont classés en tant que « *sites directement accessibles* » ou « *sites non directement accessibles* ».
23. Le service de base comprend deux types de prestations selon la nature du site considéré :
 - sur tous les sites, une prestation « *fourniture de gazole* », commune à l'ensemble des sites, qui correspond au « *coût de la station-service y compris accueil et contrôle* » et au « *coût de fourniture de gazole livré* »⁹ ;
 - sur les sites « *non-directement accessibles* » exclusivement, une prestation de « *pilotage* »¹⁰.
24. Dans les sites « *directement accessibles* », la prestation de pilotage est en revanche facultative. Les entreprises ferroviaires ou candidats peuvent ainsi choisir alternativement entre :
 - une « *prestation en autonomie* », proposée sur tous les sites¹¹ ;
 - une « *prestation assistée* », offerte sur tous les sites¹² ;
 - une « *prestation semi-assistée* », sur les sites « *directement accessibles* » uniquement¹³.

⁹ Le « *coût de la fourniture de gazole livré* » désigne le coût d'achat de la matière par les entreprises ferroviaires, incluant la fiscalité et les coûts de transport du gazole.

¹⁰ Les sites « *non directement accessibles* », c'est-à-dire « *nécessitant de pénétrer à l'intérieur d'un centre d'entretien et / ou de réaliser des déplacements complexes* » imposent aux entreprises ferroviaires une prestation de pilotage, en raison de la complexité des sites et des règles d'exploitation contraignantes en termes de sécurité et de protection de l'environnement. La prestation de pilotage correspond à la prise en charge du conducteur de l'entreprise ferroviaire par un agent de SNCF Voyageurs pour accéder jusqu'à la station d'approvisionnement en combustible. Selon le glossaire figurant dans l'ORC 2022, le pilotage désigne « *le guidage, réalisé exclusivement par du personnel autorisé de SNCF Voyageurs, du conducteur du Candidat dans la manœuvre de son Engin Moteur depuis l'entrée du Site jusqu'à sa sortie, dès lors que celui-ci se déplace sur l'emprise du Dépôt. Le point de prise en charge pour le Pilotage est l'entrée du Site, telle que précisée dans le DLES du Dépôt.* »

¹¹ Le « *service en autonomie* » permet aux conducteurs des entreprises ferroviaires de réaliser l'approvisionnement de leur matériel roulant de manière autonome. Une formation préalable est cependant obligatoire pour pouvoir disposer de ce service « *en autonomie* ». Cette formation comprend une formation théorique générale d'une demi-journée dispensée par SNCF Combustible et une formation pratique spécifique au site concerné effectuée par le personnel de l'exploitant local (également d'une demi-journée). Contrairement à la visite du site organisée pour présenter les installations à un représentant d'une entreprise ferroviaire et remettre les informations nécessaires à la conduite des engins sur le site sans prestation de pilotage, la formation au service en autonomie est tarifée et fait donc partie de l'offre de référence de SNCF Combustible.

¹² Le « *service en prestation assistée* » permet aux conducteurs des entreprises ferroviaires de bénéficier d'un service de pompiste et d'un service de pilotage assurés par le personnel de SNCF Voyageurs présent sur le site.

¹³ Le « *service en prestation semi-assistée* », offert sur les sites directement accessibles exclusivement, permet aux entreprises ferroviaires de bénéficier d'un service de pompiste assuré par le personnel de SNCF Voyageurs en accédant en autonomie aux installations.

25. Comme évoqué à la section 1.2.1 du présent avis, relative au périmètre des prestations régulées, les prestations fournies dans les installations d'approvisionnement en combustible relèvent des services de base en application des dispositions de droit européen et national. Par conséquent, l'Autorité considère que le périmètre des prestations régulées est conforme aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2012-70 susvisé.

2.2. Sur la tarification des prestations des offres de référence pour l'HDS 2022

26. Pour le calcul des tarifs d'approvisionnement en combustible, SNCF Combustible prend en compte les coûts relatifs aux différentes prestations, puis les rapporte à des tarifs unitaires à partir de la prévision des volumes de combustible à fournir pour l'HDS 2022, sauf pour ce qui concerne le service de pilotage et les formations, dont les tarifs sont établis séparément.
27. La liste des prestations et les tarifs relatifs à l'accès et à l'utilisation des installations et équipements de l'ORC 2022 est synthétisée dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1. Liste des prestations et tarifs de l'offre de référence 2022

Prestations réalisées		Tarifs 2022		
Fourniture de gazole		Coût de la station-service	Tous types d'installations de service	0,102 €/litre
		Coût de fourniture du gazole livré		Coût gazole + fiscalité + 0,025 €/litre
				Coût B100 + fiscalité + 0,005 €/litre
Service en autonomie	Sur demande, sans approvisionnement par le personnel de l'unité de production, sous condition de formation et sauf incident	Coût du pilotage	Installations simples d'accès	Néant
			Installations non directement accessibles	Obligatoire Prix par prestation à la station
		Coût du service	Tous types d'installations de service	Néant
Service en prestations semi-assistée	Sans pilotage, mais avec approvisionnement par le personnel de l'unité de production	Coût du pilotage	Installations simples d'accès uniquement	Néant
		Coût du service		0,040 €/litre
Service en prestation assistée	Avec pilotage et avec approvisionnement par le personnel de l'unité de production	Coût du pilotage	Installations simples d'accès	Sur demande expresse ou en cas d'incident Prix par prestation à la station
			Installations non directement accessibles	Obligatoire Prix par prestation à la station
		Coût du service	Tous types d'installations	0,040 €/litre

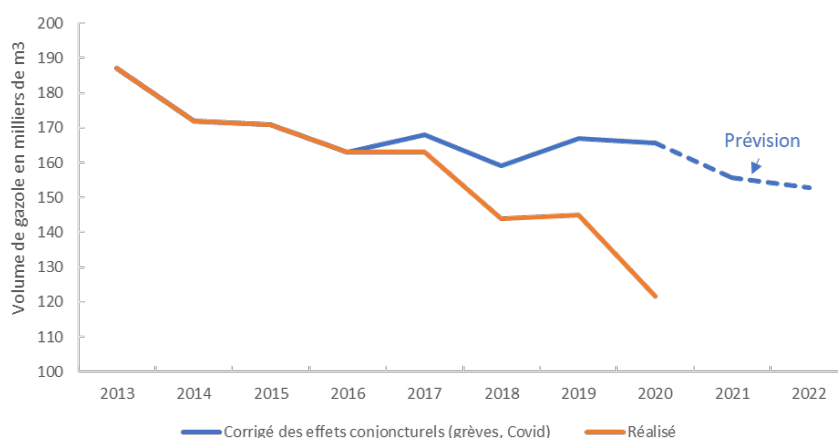
(*) Ce tarif intègre le coût de la dépollution des stations (0,002€/litre), uniquement pour les candidats n'ayant pas financé la dépollution.

Formation théorique au Service en autonomie (commune à toutes les installations)	276 €/formation
Formation pratique au Service en autonomie (spécifique à chaque installation)	154 €/formation

2.2.1. Sur le volume prévisionnel de gazole livré

28. Les coûts unitaires des prestations offertes par SNCF Combustible (hors pilotage et formation), exprimés en euro par litre, sont déterminés à partir des éléments de coûts rapportés au volume prévisionnel pour 2022. Le volume de gazole livré est actualisé chaque année par SNCF Combustible.
29. Pour l'HDS 2022, SNCF Combustible a retenu un volume prévisionnel de 152 739 m³ (contre 155 547 m³ l'an dernier), soit une variation de -1,8 % par rapport au volume prévisionnel de l'HDS 2021 calculé en 2020¹⁴. Cette évolution globale apparaît cohérente avec l'évolution structurelle du volume de gazole livré, de l'ordre de -1,7 % par an en moyenne entre 2013 et 2020 (cf. Graphique 1 ci-dessous). Cette baisse tendancielle des volumes de gazole livré peut notamment s'expliquer par (i) l'effet de la poursuite de l'électrification de certaines lignes TER, (ii) le remplacement progressif de certains engins par des modèles hybrides, ainsi que (iii) le ralentissement de l'activité de fret ferroviaire.

Graphique 1. Évolution du volume de gazole livré réalisé.



30. L'Autorité relève que l'estimation des effets conjoncturels depuis 2017 est une donnée exogène pour SNCF Combustible, qui indique ne pas disposer aujourd'hui des éléments lui permettant d'évaluer la pertinence des chiffres qui lui sont communiqués.

2.2.2. Sur la tarification de la fourniture du gazole livré

31. Le coût de la fourniture du gazole livré comprend (i) le coût du gazole livré établi sur la moyenne des cours du mois considéré communiqué par S&P Global Platts, (ii) la fiscalité associée au gazole livré et (iii) le montant du coût du transport du gazole des points d'enlèvement (raffineries et dépôts) des fournisseurs vers les stations-service.
32. Les coûts de transport représentent 80 % des charges prises en compte pour calculer le coût du combustible livré et font l'objet d'une analyse propre de la part de l'Autorité. Rapporté au volume de gazole transporté, le coût du transport routier est, depuis l'HDS 2021, six fois moins élevé que le transport ferroviaire.
33. Dans son avis n° 2021-014 du 11 février 2021 précité, l'Autorité avait constaté une augmentation de l'ordre de 24 % du coût de fourniture du gazole livré entre les HDS 2020 et 2021, imputable à une hausse significative des coûts du transport ferroviaire de combustible. Dans ce même avis, elle avait recommandé une tarification conforme aux conditions de marché en ayant recours à

¹⁴ SNCF Combustible indique se baser uniquement sur les prévisions communiquées par ses clients pour déterminer le montant prévisionnel de volume de gazole livré. Ses principaux clients sont les activités TER et Fret qui représentent ensemble 85 % du volume de gazole distribué par SNCF Combustible.

un appel d'offres pour l'achat de la prestation de transport ferroviaire de combustible. Comme l'y autorisent les dispositions de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 susvisée, SNCF Combustible a préféré poursuivre, pour les HDS 2021 et 2022, sa relation contractuelle avec Fret SNCF pour la prestation de transport ferroviaire de combustible¹⁵.

34. L'Autorité prend acte du fait que le protocole interne liant SNCF Combustible à Fret SNCF ayant acquis une valeur contractuelle à partir du 1^{er} janvier 2020 est exécutoire jusqu'au 31 décembre 2022. Interrogée lors de l'instruction sur ces augmentations conséquentes des coûts de transport ferroviaire depuis l'HDS 2021, Fret SNCF n'a pas fourni d'éléments chiffrés permettant d'étayer un éventuel alignement des prix pratiqués sur ses coûts.
35. Eu égard à ce qui précède, et sans préjudice de la nécessaire mise en concurrence de la prestation de transport pour l'HDS 2023, l'Autorité estime que la redevance relative à la fourniture du gazole livré pour l'HDS 2022 est conforme aux dispositions de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 modifié. Toutefois, en vue de l'HDS 2023, l'Autorité invite SNCF Combustible, en tant qu'entité adjudicatrice soumise aux règles et principes de la commande publique, à organiser, dès à présent, pour la prestation de transport des combustibles (gazole / gazole B7 / gazole B100), une mise en concurrence afin de s'assurer que les tarifs contractualisés avec le futur prestataire de transport reflètent bien des conditions de marché.

2.2.3. Sur la tarification des redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste

36. Comme cela a été recommandé par l'Autorité dans ses précédents avis relatifs à l'ORC précités, une nouvelle méthodologie basée sur l'étude menée par le cabinet KPMG a été appliquée pour estimer le forfait exploitant sur la majorité des stations-service. Ce poste de charge représente près de la moitié du total des charges retenues pour la tarification 2022.

a. Une nouvelle méthode d'évaluation des charges

37. À la suite des recommandations formulées par l'Autorité dans ses trois précédents avis, SNCF Combustible a appliqué, pour l'HDS 2022, une nouvelle méthode d'estimation des charges des prestataires locaux (cf. 1.3.2) afin (i) d'être en mesure de contrôler la pertinence et la complétude des équivalents temps plein (ci-après « ETP ») affectés aux stations et (ii) de disposer d'une connaissance exhaustive des coûts des prestataires locaux.
38. Jusqu'à l'ORC 2022, le forfait exploitant était composé de trois éléments : (i) la masse salariale des agents en charge de la gestion opérationnelle des stations, (ii) les loyers des terrains d'assise et des bâtiments intégrant les stations et (iii) les autres charges affectées au prorata des ETP des stations. L'ancienne méthode reposait sur une méthode normative pour déterminer la rémunération des prestataires locaux. Pour chaque station-service, un nombre d'ETP nécessaires était défini en fonction de l'activité de la station, elle-même mesurée à partir des volumes de gazole distribués. La valorisation de ces ETP était effectuée à partir des charges directement affectables des exploitants opérationnels.

¹⁵ SNCF Combustible justifie ce choix en arguant que l'article 22 point II de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 a prolongé le protocole interne le liant à Fret SNCF jusqu'au 31 décembre 2022. En effet, l'article 18. I. 2° c) de l'ordonnance n° 2019-552 dispose que l'EPIC SNCF Mobilités transfère à une société dont il détient l'intégralité du capital, SA SNCF Voyageurs, l'ensemble des biens, droits et obligations attachées aux activités relatives à la fourniture des services de transport de ferroviaire de marchandises à la date du 31 décembre 2019. Conformément à l'article 22. II de l'ordonnance précitée, les protocoles internes en vigueur à cette date poursuivent leurs effets pour la durée des opérations qu'ils régissent, soit au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

39. Pour l'HDS 2022, l'évaluation des charges du forfait exploitant prises en compte par SNCF Combustible pour déterminer les tarifs a évolué eu égard à :
- la mise en place d'une nouvelle méthode de type « *bottom up* » pour calculer le nombre d'ETP ;
 - la modification de l'assiette des « autres charges ».
40. S'agissant de la première évolution relative à la manière de calculer le nombre d'ETP affectés à chaque station, la méthodologie proposée est de type « *bottom up* ». Elle se fonde sur les feuilles de temps d'un échantillon représentatif de dix-neuf stations qui répertorient le temps de travail nécessaire à la réalisation de l'ensemble des missions des opérationnels des stations-service pour le compte de SNCF Combustible (nommé « temps d'exploitation »). Les résultats obtenus sur cet échantillon sont ensuite extrapolés sur les autres stations¹⁶.
41. S'agissant de la seconde évolution, relative au périmètre de l'assiette des charges utilisée pour calculer le forfait exploitant, elle consiste principalement en l'intégration de la composante loyer au sein des autres charges et en l'ajout, au sein de la composante « autres charges », d'une quote-part des charges des directions locales dont dépendent les personnels des stations-services¹⁷.
42. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité s'est attachée à vérifier (i) la représentativité de l'échantillon utilisé, (ii) les principes d'indexation et (iii) les impacts de la nouvelle méthode. S'agissant de ce dernier point, il ressort des travaux d'instruction une diminution significative du nombre d'ETP (de l'ordre d'un tiers) et une augmentation sensible du coût complet agent¹⁸.
43. À l'issue de ses travaux, l'Autorité considère que la méthodologie développée par SNCF Combustible est conforme à ses recommandations. En particulier, elle permet de contrôler la pertinence et la complétude des ETP affectés aux stations. Toutefois, s'agissant des charges, l'Autorité n'a pu ni évaluer l'opportunité de l'élargissement de l'assiette des « autres charges », ni comprendre les évolutions constatées pour le prestataire Fret SNCF, compte tenu notamment de l'absence d'éléments pertinents transmis lors de l'instruction. Dans ce cadre, SNCF Combustible doit poursuivre les efforts engagés afin d'améliorer son expertise des charges des prestataires locaux.

b. Une base de charges et une base d'actifs régulés rapprochables des comptes séparés

44. Au sein de SNCF Voyageurs, l'entité SNCF Combustible coordonne les achats de gazole et les contrats d'approvisionnement et de maintenance des stations-service qui sont exploitées par SNCF Voyageurs, Fret SNCF, SNCF Réseau et Transdev. Les charges retenues au titre des prestations offertes par SNCF Combustible de fourniture du gazole / coût de la station-service s'élèvent à 25,4 millions d'euros en 2022.
45. Pour l'HDS 2022, l'Autorité a pu s'appuyer sur les comptes séparés de SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs, pour l'exercice 2020, établis sur la base des règles de séparation comptable approuvées, et attestés par des auditeurs, afin de s'assurer que le revenu autorisé présenté par SNCF Combustible au titre des tarifs pour l'HDS 2022 ne dépasse pas les coûts de la prestation, majorés d'un bénéfice raisonnable. Pour l'ORC 2022, les principaux postes de charges évoluent à la baisse. Cependant, les frais de structure impactent en partie cette tendance à la suite de la

¹⁶ La station de Blainville fait l'objet d'un traitement particulier puisque le forfait exploitant repose sur une méthodologie d'évaluation propre à SNCF Réseau, exploitant de la station.

¹⁷ Ces frais de siège étaient auparavant pris en compte par l'ajout d'ETP « siège » au nombre d'ETP de la station. Les règles d'indexation du forfait exploitant, permettant de passer des dernières valeurs disponibles aux valeurs pour l'HDS considéré, soit 2022, n'ont pas été modifiées. Le montant de la masse salariale agent est indexé sur la base d'hypothèses budgétaires fournies par SNCF Voyageur et celui des « autres charges » sur l'indice du produit intérieur brut.

¹⁸ S'agissant de Fret SNCF, cette augmentation n'a pas pu être analysée, en l'absence d'éléments pertinents transmis lors de l'instruction. Toutefois, compte tenu des volumes plus faibles de combustibles chez Fret SNCF, l'impact reste marginal.

prise en compte dans le tarif de deux redevances¹⁹, conséquence directe de l'amélioration de la piste d'audit entre les charges tarifaires et les comptes attestés et de l'amélioration des justificatifs apportés par SNCF Combustible sur le lien de causalité avec la prestation fournie.

46. La base d'actifs régulés issue de la comptabilité séparée, ainsi que la justification des projections pour l'HDS 2022, ont apporté un niveau de garantie satisfaisant à l'Autorité sur les montants pris en compte pour établir la redevance due au titre du coût de la station-service et du service de pompiste.
47. S'agissant du coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC »), le montant de [...] retenu par SNCF Combustible dans le cadre de l'ORC 2022 se situe en haut de la fourchette acceptable issue des travaux menés par l'Autorité.
48. Il résulte de ce qui précède que la fixation de la redevance due au titre du coût de la station-service et du service de pompiste est conforme aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2012-70 modifié.

2.2.4. Sur la tarification de la prestation de pilotage

49. L'Autorité rappelle que, conformément au I de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, « *[I]les entreprises ferroviaires et candidats se voient proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* » les services de base, définis comme les services fournis dans l'ensemble des installations de service qui ne relèvent pas des prestations complémentaires et connexes. Il en va notamment ainsi de la prestation de pilotage ou de toute autre prestation équivalente adaptée en fonction des spécificités du matériel roulant ou des qualifications du personnel roulant. En l'absence, d'une part, de différence objective de coût de la prestation régulée et, d'autre part, de mesures incitant à une utilisation optimale des ressources, pouvant toutes deux justifier des tarifs différenciés, de telles prestations doivent être facturées de la même manière à toutes les entreprises ferroviaires et candidats.
50. Une prestation de pilotage est mise en œuvre pour la prise en charge de l'engin moteur lorsque l'installation est non directement accessible depuis / vers le réseau ferroviaire et lorsque le client l'a expressément demandé pour accéder à une station-service directement accessible depuis / vers le réseau ferroviaire. La tarification de ce service consiste à déterminer le temps nécessaire pour effectuer la prestation, puis à le valoriser sur la base du coût complet agent par station. Le temps dépend de la complexité des manœuvres à effectuer et, par conséquent, du caractère accessible ou non de la station :
 - pour les stations directement accessibles depuis / vers le réseau ferroviaire, le temps de pilotage nécessaire est de [...] minutes et a été mesuré en 2018 à l'aide des feuilles de temps des agents de vingt-deux stations ;
 - pour les stations non directement accessibles depuis / vers le réseau ferroviaire, le temps de pilotage est évalué à [...] et correspond à une adaptation du temps constaté sur les sites directement accessibles prenant en compte leurs spécificités.
51. La valorisation de ce temps repose sur le coût complet d'un agent de l'exploitant opérationnel²⁰ (forfait prestataires locaux), rapporté à la durée moyenne de présence d'un agent sur l'année (exprimée en heures). Pour cet HDS, la durée moyenne de présence est spécifique à chaque station. Le coût complet d'un agent par heure ainsi obtenu peut ensuite être multiplié par le temps nécessaire à l'exécution de la prestation de pilotage (exprimé en heures) pour obtenir le coût de la prestation de pilotage de la station considérée.

¹⁹ Redevance Groupe et Redevance Voyageurs.

²⁰ Masse salariale et autres charges aussi bien en exploitation qu'en investissement.

52. L'Autorité constate que les coûts des prestations de pilotage ont augmenté de manière significative. S'agissant des stations directement accessibles, le coût forfaitaire d'une prestation est en moyenne égal à 36 euros, soit une augmentation de 50 % par rapport à l'HDS 2021. S'agissant des stations non-directement accessibles, il est en moyenne égal à 73 euros, soit une augmentation de 20 % par rapport à l'HDS 2021.
53. Pour l'HDS 2022, l'Autorité note que la méthodologie de calcul des coûts des prestations de pilotage reste identique à celle utilisée dans la tarification de l'offre de référence pour l'HDS 2021. Concernant les trois données d'entrée nécessaires au calcul, si les temps nécessaires à l'exécution de la prestation de pilotage par station sont identiques, deux modifications sont à noter : (i) l'actualisation de la durée moyenne de présence, qui est désormais spécifique à chaque station, et (ii) l'actualisation du coût complet agent selon la nouvelle méthodologie issue de l'étude KPMG. Les variations observées sur le coût de pilotage par rapport au précédent HDS, relevées au point 52, sont bien cohérentes avec les évolutions provenant de l'application de la nouvelle méthodologie de calcul du forfait exploitant.
54. L'Autorité relève que SNCF Combustible a mis en cohérence les tarifs de la prestation de pilotage avec ceux proposés pour la même prestation dans l'offre de référence de maintenance et estime que la méthode et les ajustements proposés sont acceptables.

2.2.5. Sur la tarification des prestations de formation

55. Comme énoncé ci-avant aux points 23 et suivants, la prestation de formation est fournie obligatoirement aux conducteurs de toute entreprise ferroviaire souhaitant bénéficier du service en autonomie.
56. La tarification de ces prestations de formation se fonde sur la masse salariale annuelle d'un formateur rapporté au nombre de jours de production par an. La séance de formation étant dispensée sur une demi-journée, le coût de la demi-journée est obtenu en divisant le coût d'une journée de formation par deux. Ce calcul vaut quel que soit le type de formation (théorique ou pratique)²¹.
57. Pour l'HDS 2022, la méthodologie de calcul des coûts des prestations de formation reste identique à celle utilisée dans la tarification de l'ORC 2021. Les évolutions constatées sont cohérentes avec les précédentes évolutions observées par le passé. L'Autorité n'a pas d'observation particulière à formuler concernant l'indexation retenue par SNCF Combustible pour la tarification des formations pour l'HDS 2022.
58. Compte tenu de ce qui précède, la fixation des redevances relatives aux prestations de formation est conforme aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2012-70 modifié.

2.2.6. Synthèse des recommandations de l'Autorité

59. Pour le prochain HDS 2023 qui lui sera soumis, l'Autorité rappelle que le contrat de transport du combustible entre SNCF Combustible et Fret SNCF prendra fin au 31 décembre 2022. En vue du prochain HDS, elle invite par conséquent SNCF Combustible, en tant qu'entité adjudicatrice soumise aux règles et principes de la commande publique, à organiser, dès 2022, pour la prestation de transport des combustibles (gazole / gazole B7 / gazole B100), une mise en concurrence, permettant de s'assurer que les tarifs contractualisés avec le futur prestataire de transport reflètent bien des conditions de marché.

²¹ La masse salariale des formateurs a été établie sur la base des profils standards d'agents susceptibles de dispenser ces formations et est issue des barèmes pour l'année 2019. Elle évolue ensuite sur la base des hypothèses d'évolution du coût moyen agent soit +1,7 % entre 2019 et 2020, 1,57 % entre 2020 et 2021 et 1,93 % entre 2021 et 2022.

60. S'agissant de la méthode d'évaluation du forfait exploitant, la prise en compte des recommandations émises par l'Autorité depuis son avis n° 2018-073 du 11 octobre 2018 constitue une amélioration dans l'évaluation de ce forfait. En particulier, la méthodologie développée permet de contrôler la pertinence et la complétude des ETP affectés aux stations. Toutefois, s'agissant des charges, l'Autorité n'a pu ni évaluer l'opportunité de l'élargissement de l'assiette des « autres charges », ni comprendre les évolutions constatées pour le prestataire Fret SNCF, compte tenu, notamment, de l'absence d'éléments pertinents transmis lors de l'instruction. Dans ce cadre, SNCF Combustible doit poursuivre les efforts engagés afin d'améliorer son expertise des charges des prestataires locaux.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances suivantes, relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible au titre de l'horaire de service 2022 et telles que transmises par cette dernière à l'Autorité le 27 septembre 2021 et complétées le 29 novembre 2021 :

- redevance relative à la fourniture du gazole livré ;
- redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste ;
- redevances relatives aux prestations de pilotage et de formation.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 9 décembre 2021.

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

Le Président

Bernard Roman