

Avis n° 2022-095 du 15 décembre 2022

relatif à la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible pour l'horaire de service 2023

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 23 septembre 2022 et complété le 1^{er} décembre 2022, de « l'offre de référence relative à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2023 » (ci-après « ORC 2023 ») ;

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

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 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 les avis n° 2018-073 du 11 octobre 2018, n° 2019-074 du 17 octobre 2019, n° 2021-014 du 11 février 2021, n° 2021-066 du 9 décembre 2021 portant respectivement sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible dans les installations d'approvisionnement en combustible pour les horaires de service 2019, 2020, 2021 et 2022 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 17 octobre 2022 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 15 décembre 2022,

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

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

1.1. Cadre de la saisine pour l'offre de référence relative à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2023

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.
2. Parmi les installations de service susmentionnées, figurent les installations d'approvisionnement en combustible.
3. 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.
4. 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 ».
5. 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 ».
6. Tel est le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit l'ORC 2023 de SNCF Combustible, qui comprend les tarifs d'accès aux stations-services et aux prestations qui y sont fournies.

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. ».

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

1.2.1. Les prestations régulées fournies dans les stations-services d'approvisionnement en combustible comprennent des services de base

7. 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.
8. 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 installations, qualifiés dès lors de services de base. Dans cette liste figurent les infrastructures de ravitaillement en combustible, ainsi que la fourniture du combustible dans ces infrastructures.
9. 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.

1.2.2. Les règles tarifaires applicables aux installations d'approvisionnement en combustible correspondent à celles applicables aux installations de service

10. S'agissant des principes de tarification applicables à SNCF Combustible, l'article 3 du décret du 20 janvier 2012, qui transpose l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée, dispose 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* ».
11. Le même 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 :
 - le montant des redevances perçues par les exploitants d'installations de service ne dépasse pas le coût de leur prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable² ;
 - 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 ;

² L'article préliminaire du décret n° 2012-70 dispose que le bénéfice raisonnable correspond au taux de rémunération du capital propre.

- les redevances perçues pour la fourniture de combustible dans les infrastructures de ravitaillement en combustible sont indiquées séparément des autres redevances sur les factures ;
- 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. Au sein de SNCF Voyageurs, SNCF Combustible est organisée comme une entité indépendante du point de vue organisationnel et décisionnel, responsable des stations-services d'approvisionnement en gazole en tant qu'exploitant d'installations de service

12. SNCF Combustible, entité rattachée, depuis le 1^{er} juillet 2017, à SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs depuis le 1^{er} janvier 2020³, assure l'exploitation de stations-services pour l'approvisionnement en gazole des engins thermiques utilisés pour le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises.
13. 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. Il en résulte que, dans la mesure où SNCF Combustible est sous le contrôle d'une entreprise ferroviaire active et qui occupe une position dominante sur des marchés nationaux de services de transport ferroviaire pour lesquels l'installation est utilisée, elle est tenue de se conformer aux principes d'indépendance organisationnelle et décisionnelle, établis à l'article 13.3 de la directive précitée et transposés à l'article L. 2123-3-7 du code des transports.
14. En outre, en tant qu'exploitant d'installation de service, SNCF Combustible est chargée de l'élaboration et de la publication des tarifs d'accès aux stations-services et aux prestations qui y sont offertes. À ce titre, il lui revient de saisir, pour avis conforme, l'Autorité des projets de tarification correspondants.

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.

15. L'offre de référence transmise par SNCF Combustible pour l'horaire de service (ci-après « HDS ») 2023 prévoit, au titre des prestations régulées, un accès aux installations et aux services rendus⁴, à savoir :
- l'accès aux stations-services ;
 - 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.
16. L'ORC 2023 comprend notamment :
- une 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 ;
 - une 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 ;
 - une liste des sites comportant des installations d'approvisionnement en combustible et leurs caractéristiques techniques ;
 - deux bordereaux types pour la fourniture de combustible et autres prestations (SNCF Voyageurs et Fret SNCF).

⁴ Cf. article 1.2 de l'offre de référence générique et de l'offre de référence industrialisée 2023.

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

2. ANALYSE

17. L'analyse, par l'Autorité, de l'ORC 2023 a porté sur :
- les prestations fournies par SNCF Combustible pour l'HDS 2023 (2.1) ;
 - la tarification de ces prestations (2.2), notamment :
 - o le volume prévisionnel de gazole livré (2.2.1) ;
 - o la tarification de la fourniture du gazole livré (2.2.2) ;
 - o la tarification des redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste (2.2.3) ;
 - o la tarification de la prestation de pilotage (2.2.4) ;
 - o la tarification des prestations de formation (2.2.5).

2.1. Dans le cadre de l'horaire de service 2023, SNCF Combustible prévoit d'exploiter 71 stations-services d'approvisionnement en gazole au sein desquelles il fournit des prestations correspondant à des services de base au sens du droit applicable aux installations de service

18. SNCF Combustible est l'exploitant de 71 stations-services dans l'ORC 2023, dont la propriété se répartit entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs, sauf pour une station-service, située à Nice, dont la région Sud est propriétaire depuis 2021.
19. S'agissant des 33 stations-services appartenant à SNCF Réseau, les conditions d'exploitation sont encadrées par une convention entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 pour une durée de cinq ans et reconduite tacitement dans la limite de deux années supplémentaires. SNCF Combustible a confirmé au cours de l'instruction que cette convention sera renouvelée et applicable pour l'HDS 2023.
20. S'agissant des 37 stations-services appartenant à SNCF Voyageurs, il ressort de l'instruction que la mission d'exploitation confiée à SNCF Combustible ne fait l'objet d'aucun acte contractuel. Dans la mesure où SNCF Combustible est tenue de disposer d'une indépendance organisationnelle et décisionnelle à l'égard de SNCF Voyageurs, l'Autorité leur recommande de clarifier les conditions d'exécution de la mission d'exploitation sur les 37 stations-services appartenant à SNCF Voyageurs, par une convention ou tout autre moyen approprié.
21. Les 71 stations-services répertoriées dans l'ORC 2023 sont réparties sur 25 sites d'approvisionnement en combustible « *directement accessibles* » depuis / vers le réseau ferroviaire (DA) et 46 sites d'approvisionnement en combustible « *non directement accessibles* » depuis / vers le réseau ferroviaire (NDA). 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.
22. Cette liste est différente de celle de l'offre de référence 2022 puisque deux stations ne sont plus référencées dans l'offre, soit une station de moins dans chaque catégorie de site DA/NDA. Il s'agit des stations de Vénissieux (station NDA) que le seul client SNCF Réseau n'utilise plus et de Provins (station DA), fermée en raison des travaux d'électrification de la ligne⁶.

⁶ Cf. Annexe B de l'ORC qui présente la liste de ces stations, ainsi que leurs caractéristiques techniques.

23. L'ORC 2023 propose la possibilité de s'approvisionner en différents types de combustibles dans les stations-services exploitées par SNCF Combustible (gazole / gazole B7 / gazole B100). L'Autorité constate que l'accès à ces stations-services ne fait l'objet, d'aucune restriction identifiée.
24. L'ORC 2023 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 ».
25. Le service de base comprend deux types de prestations selon la nature du site considéré :
- 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* »⁷ ;
 - sur les sites « *non directement accessibles* » exclusivement, une prestation de « *pilotage* »⁸.
26. 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 sites⁹ ;
 - une « *prestation semi-assistée* », sur les sites « *directement accessibles* » uniquement¹⁰ ;
 - une « *prestation assistée* », offerte sur tous les sites¹¹.
27. L'ensemble de ces prestations constituent des services de base, au sens de l'article 2 du décret n° 2012-70 susvisé.

⁷ 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.

⁸ 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.* ».

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 présent sur le site.

2.2. La tarification des prestations fournies par SNCF Combustible dans les stations-services d'approvisionnement en gazole nécessite quelques ajustements pour l'horaire de service 2023

28. 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 2023, sauf pour ce qui concerne le service de pilotage et les formations, dont les tarifs sont établis séparément.
29. La liste des prestations et les tarifs relatifs à l'accès et à l'utilisation des installations et équipements de l'ORC 2023 sont synthétisés dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1. Liste des prestations et tarifs de l'offre de référence 2023

Prestations réalisées		Tarifs 2023		
Fourniture de gazole		Coût de la station-service	Tous types d'installations de service	0,113 €/litre
		Coût de fourniture du gazole livré		Coût gazole + fiscalité + 0,024 €/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 directement accessibles	Néant
			Installations non directement accessibles	Obligatoire Prix par prestation à la station
		Coût du service	Tous types d'installations de service	Néant
Service en prestation semi-assistée	Sans pilotage, mais avec approvisionnement par le personnel de l'unité de production	Coût du pilotage	Installations directement accessibles	Néant
		Coût du service		0,042 €/litre
Service en prestation assistée	Avec pilotage et avec approvisionnement par le personnel de l'unité de production	Coût du pilotage	Installations directement accessibles	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	0,042 €/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)	291 €/formation
Formation pratique au Service en autonomie (spécifique à chaque installation)	163 €/formation

2.2.1. Les volumes prévisionnels de gazole livré connaissent une baisse tendancielle depuis plusieurs années

30. 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 2023. Le volume de gazole livré est actualisé chaque année par SNCF Combustible.
31. Pour l'HDS 2023, SNCF Combustible a retenu un volume prévisionnel de 148 546 m³ (contre 152 739 m³ l'an dernier), soit une variation de - 2,7 % par rapport au volume prévisionnel de l'HDS 2022 calculé en 2021¹². Cette évolution globale apparaît cohérente avec l'évolution structurelle du volume de gazole livré, de l'ordre de - 2,6 % par an en moyenne entre 2013 et 2022 (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.



Source : Autorité, à partir des données de SNCF Combustible

32. 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. Le coût de la fourniture du gazole livré diminue en raison de la baisse significative, de 21 %, du coût de transport ferroviaire de combustible

33. 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-services.

¹² 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 SNCF qui représentent ensemble 85 % du volume de gazole distribué par SNCF Combustible.

34. Les coûts de transport représentent 82 % 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. Si, rapporté au volume de gazole transporté, le coût du transport routier est, depuis l'HDS 2021, cinq fois moins élevé que le transport ferroviaire, l'Autorité relève que le coût du transport ferroviaire de combustible a significativement diminué, de [20 – 30] %, pour l'ORC 2023, passant de [...] € par mètre cube à [...] € par mètre cube.
35. Cette diminution est le résultat de l'appel d'offres organisé par SNCF Combustible pour l'attribution de la prestation de transport ferroviaire de combustible, conformément à la recommandation formulée par l'Autorité dans ses avis n° 2021-014 et n° 2021-066¹³.

2.2.3. La tarification des redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste nécessite quelques ajustements

36. SNCF Combustible coordonne les achats de gazole et les contrats d'approvisionnement et de maintenance des stations-services. Elle confie par ailleurs la réalisation de certaines prestations (notamment contrôle et maintenance des stations-services et de leurs équipements, dépotage et distribution de combustible) à des prestataires locaux, à savoir, SNCF Voyageurs pour 57 stations-services¹⁴, Fret SNCF pour 13 stations-services et SNCF Réseau pour une station-service, qui facturent les prestations qu'ils réalisent pour le compte de SNCF Combustible dans le cadre d'un « forfait exploitant ».
37. Les coûts des stations-services et du service pompiste sont évalués par SNCF Combustible à [20 – 50] millions d'euros au titre de l'HDS 2023, à partir :
- d'une part, d'une base de charges opérationnelles, dont plus de la moitié proviennent des charges des prestataires locaux, encore appelées « forfaits exploitants », et qui comprend également d'autres charges opérationnelles telles que les charges de transport du gazole dans les stations-services ou encore les loyers versés à SNCF Réseau pour les stations-services exploitées par SNCF Combustible dont SNCF Réseau est propriétaire¹⁵ ; et
 - d'autre part, d'une base d'actifs régulés, rémunérée au coût moyen pondéré du capital (CMPC), pour les stations-services exploitées par SNCF Combustible dont SNCF Voyageurs est propriétaire.
38. Pour l'HDS 2023, l'Autorité s'est assurée que le revenu autorisé présenté par SNCF Combustible pour la tarification des redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste ne dépasse pas les coûts de la prestation majorés d'un bénéfice raisonnable, tels qu'ils ressortent des comptes séparés de SNCF Voyageurs produits, au titre de l'exercice 2021, sur la base des règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité et attestés par des auditeurs.
39. S'agissant, en premier lieu, de la base de charges opérationnelles, celle-ci appelle les observations suivantes de la part de l'Autorité.

¹³ La date de début du contrat est fixée au 11 décembre 2022, pour une durée de quatre ans, avec la possibilité de la prolonger deux fois un an à la fin de la période ferme de quatre ans. À l'issue de la procédure d'appel d'offres, l'opérateur Fret SNCF a été retenu. Il ressort des éléments d'analyse que le coût du transport de combustible par wagon s'inscrit en baisse de 33 % par rapport à celui de l'an dernier.

¹⁴ Les 57 stations-services pour lesquelles SNCF Voyageurs refacture à SNCF Combustible les prestations qu'elle réalise pour le compte de cette dernière comprennent une station-service utilisée par Transdev en région Bretagne.

¹⁵ Le reste des charges opérationnelles (moins d'un quart des charges opérationnelles) correspond notamment à des charges du personnel de la direction de SNCF Combustible, des charges de maintenance de la station, des impôts et taxes, etc.

40. En ce qui concerne, d'abord, les « forfaits exploitants », ceux-ci étaient établis, avant l'HDS 2022, à partir d'une méthode normative reposant :
- d'une part, sur l'estimation, pour chaque station-service, d'un nombre d'ETP nécessaires en fonction de l'activité de la station, elle-même mesurée à partir des volumes de gazole distribués ;
 - d'autre part, sur une valorisation de ces ETP à partir des charges directement affectables des exploitants opérationnels.
41. Pour estimer le nombre d'ETP nécessaires en fonction de l'activité de la station, SNCF Combustible utilise, depuis l'HDS 2022, à la suite des recommandations formulées par l'Autorité dans ses avis n° 2019-074 et n° 2021-014 susvisés, une méthode reposant sur une approche de type « *bottom-up* », plus précise que celle mise en œuvre auparavant.
42. Pour l'HDS 2023, le nombre d'ETP retenu est en diminution de [0 – 5] %, évoluant de [100 – 200] à [100 – 200], du fait de la baisse du volume prévisionnel de combustible livré.
43. Pour valoriser ces ETP, SNCF Combustible s'appuie sur le coût moyen par agent (CMA) et par station des ETP mis à disposition par les prestataires locaux pour effectuer les prestations pour le compte de SNCF Combustible. À ce CMA, s'ajoutent d'autres charges internes et externes moyennes par agent encourues par les prestataires locaux dans chacune des stations-services où ils effectuent des prestations pour le compte de SNCF Combustible. La somme du CMA et de ces charges internes et externes par agent forme le coût complet par agent. Les éléments formant le coût complet par agent sont communiqués à SNCF Combustible par les prestataires locaux.
44. Si la valorisation des ETP issus de SNCF Voyageurs et de SNCF Réseau n'appelle pas de commentaire de la part de l'Autorité, il en va différemment de celle des ETP issus de Fret SNCF.
45. À cet égard, l'Autorité rappelle qu'elle avait déjà relevé, dans son avis n° 2021-066 susvisé, que Fret SNCF ne lui ait pas transmis d'informations pertinentes permettant (i) d'évaluer le caractère approprié de l'assiette des charges retenues et (ii) de comprendre les évolutions constatées. Elle avait ainsi invité SNCF Combustible à « *poursuivre les efforts engagés afin d'améliorer son expertise des charges des prestataires locaux* ».
46. Dans la mesure où Fret SNCF constitue, *de facto*, un prestataire imposé pour SNCF Combustible, ce dernier ne l'ayant pas sélectionnée dans le cadre d'un appel d'offres permettant de révéler un prix de marché pertinent pour la fourniture des prestations réalisées pour son compte, l'Autorité considère que Fret SNCF ne doit facturer à SNCF Combustible que le coût de ses prestations, déterminé selon une approche au plus juste, similaire à celle introduite depuis l'HDS 2022 pour ce qui concerne l'estimation du nombre d'ETP, et sans aucune marge additionnelle¹⁶.
47. Or, il ressort des éléments transmis dans le cadre de l'instruction que les coûts relatifs au CMA de Fret SNCF sont manifestement surévalués. Le détail CMA de Fret SNCF communiqué par cette dernière à l'Autorité fait en effet apparaître qu'il est plus faible que celui communiqué par Fret SNCF à SNCF Combustible en vue de l'établissement du forfait exploitant retenu dans l'ORC 2023.

¹⁶ En l'absence d'appel d'offre, le coût des prestations réalisées par Fret SNCF pour le compte de SNCF Combustible fait partie intégrante du coût de la prestation régulée.

48. Il en résulte que si l'Autorité retenait l'intégralité des coûts proposés par SNCF Combustible dans le cadre de la détermination de la tarification des prestations dites « coût de la station-service » et « coût du service », le coût de la prestation supporté *in fine* par l'ensemble des entreprises ferroviaires ayant recours à l'ORC s'en trouverait artificiellement augmenté.
49. En conséquence, sur la base des éléments qui lui ont été communiqués par Fret SNCF et qui font partie intégrante du coût de la prestation régulée sur lequel repose la tarification de l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible, l'Autorité retient, pour l'ORC 2023, au titre des coûts prévisionnels des prestataires locaux, un montant de [10 – 20] millions d'euros, correspondant à une baisse de [0,5 – 1] million d'euros par rapport aux coûts prévisionnels des prestataires locaux retenus par SNCF Combustible dans sa saisine.
50. En ce qui concerne, ensuite, les loyers versés à SNCF Réseau pour l'exploitation par SNCF Combustible des stations-services dont elle est propriétaire, ceux-ci n'appellent pas de commentaire de la part de l'Autorité, au regard du coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») utilisé pour valoriser ces actifs.
51. S'agissant, en second lieu, de la base d'actifs régulés issue de la comptabilité séparée de SNCF Voyageurs, ainsi que de la justification des projections pour l'HDS 2023, SNCF Combustible a 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.
52. Par ailleurs, le taux de CMPC retenu par SNCF Combustible pour la rémunération de cette base d'actifs régulés, dans le cadre de l'ORC 2023, est acceptable, même s'il se situe en haut de la fourchette issue des travaux menés par l'Autorité.

2.2.4. La tarification de la prestation de pilotage nécessite également d'être ajustée

53. L'Autorité rappelle que, conformément au I de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, « [l]es 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, 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.
54. 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 par agent et par station. Comme indiqué au point 43, ce coût complet par agent correspond à la somme du CMA et des charges internes et externes par agent et 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 [20 – 50] 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 [50 – 100] minutes et correspond à une adaptation du temps constaté sur les sites directement accessibles prenant en compte leurs spécificités.
55. Comme mentionné *supra*, la valorisation de ce temps repose sur le coût complet par agent (composé du CMA et des charges internes et externes moyennes par agent) de l'exploitant opérationnel, tel que déterminé dans le cadre du forfait exploitant, rapporté à la durée moyenne de présence d'un agent sur l'année (exprimée en heures et spécifique à chaque station). Le coût complet par agent et 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.
 56. L'Autorité constate que, si les coûts de pilotage augmentent, l'accroissement demeure modéré et cohérent avec les évolutions constatées sur le forfait exploitant. S'agissant des stations directement accessibles, le coût de la prestation de pilotage est en moyenne égal à [20 – 50] euros, soit une augmentation de [10 – 20] % par rapport à l'HDS 2022. S'agissant des stations non directement accessibles, il est en moyenne égal à [50 – 100] euros, soit une augmentation de [5 – 10] % par rapport à l'HDS 2022.
 57. En cohérence avec la révision du forfait exploitant exposée dans la section 2.2.3 aux points 46 à 49, le tarif de la prestation de pilotage doit être recalculé pour les stations dont le prestataire est Fret SNCF. Les nouveaux tarifs sont exposés en **Annexe**.

2.2.5. Sur la tarification des prestations de formation

58. Comme énoncé ci-avant aux points 26 et suivants, la prestation de formation est fournie obligatoirement aux conducteurs de toute entreprise ferroviaire souhaitant bénéficier du service en autonomie.
59. La tarification de ces prestations de formation se fonde sur la masse salariale annuelle d'un formateur, rapportée 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)¹⁷.
60. Pour l'HDS 2023, la méthodologie de calcul des coûts des prestations de formation reste identique à celle utilisée dans la tarification de l'ORC 2022. Les évolutions constatées sont cohérentes avec les précédentes évolutions observées par le passé. Aussi l'Autorité n'a-t-elle pas d'observation particulière à formuler concernant l'indexation retenue par SNCF Combustible pour la tarification des formations pour l'HDS 2023.
61. Compte tenu de ce qui précède, la fixation des redevances relatives aux prestations de formation est conforme aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-70 modifié.

¹⁷ 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.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible au titre de l'horaire de service 2023, telles que transmises par cette dernière à l'Autorité le 23 septembre 2022 et complétées le 1^{er} décembre 2022, sauf pour ce qui concerne :

- la redevance relative à la fourniture du gazole livré, pour laquelle l'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 0,108 € / litre ;
- les redevances dues au titre du coût de la station-service et du service de pompiste, pour lesquelles l'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 0,039 € / litre ;
- les redevances relatives aux prestations de pilotage pour les stations dont le prestataire est Fret SNCF, pour lesquelles l'Autorité émet un avis à hauteur des tarifs figurant en annexe.

Par ailleurs :

- l'Autorité recommande à SNCF Combustible de clarifier les conditions d'exécution de la mission d'exploitation sur les 37 stations-services appartenant à SNCF Voyageurs, par une convention ou tout autre moyen approprié ;
- s'agissant de la méthode d'évaluation du forfait exploitant, conformément aux recommandations émises par l'Autorité dans ses précédents avis, l'Autorité recommande à SNCF Combustible d'améliorer son expertise des charges des prestataires locaux, en particulier celles de Fret SNCF, cette dernière ne devant facturer à SNCF Combustible que le coût de ses prestations sans marge additionnelle.

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 15 décembre 2022.

Présents : Monsieur Patrick Vieu, vice-président, président de séance ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; ainsi que Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Vice-Président,

Président de séance

Patrick Vieu

Annexe

Tarifs des prestations de pilotage pour chaque station dont le prestataire est Fret SNCF

Station	Modalité d'entrée sur station	Tarif (euros)
AMBERIEU	NDA	60,5
CHALONS EN CHAMPAGNE	DA	29,9
DIJON PERRIGNY	NDA	61,6
DUNKERQUE	NDA	59,7
LE BOURGET	DA	29,9
LENS	NDA	60,1
MIRAMAS	NDA	58,5
MULHOUSE NORD	DA	30,6
PERPIGNAN	DA	29,0
SIBELIN	DA	29,9
SOMAIN	NDA	59,7
TERGNIER	DA	29,9
WOIPPY	NDA	59,7

DA = directement accessible

NDA = non directement accessible