RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

arafer
autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [•••] ou [fourchette]

Avis n° 2019-050 du 30 juillet 2019
portant sur le projet de décret fixant les conditions d'évaluation des volumes d'activité consacrés à la maintenance de matériels roulants ferroviaires

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par le ministère de la transition écologique et solidaire par un courrier enregistré le 5 juin 2019 au greffe de l'Autorité ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-8 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, notamment son article 21 ;

Vu l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 30 juillet 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

1. Conformément aux dispositions des articles 18 et 19 de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire susvisée, les autorités organisatrices de transport[1] (ci-après les « AOT ») auront la faculté, à compter du 3 décembre 2019, d'ouvrir à la concurrence leurs services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs. L'attribution, par les AOT, des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs après mise en concurrence sera, sauf exceptions, obligatoire à compter du 25 décembre 2023.

2. La maintenance du matériel roulant constitue une composante essentielle de la fourniture de services de transport ferroviaire car elle permet d'exploiter les trains dans des conditions sûres et efficaces et de limiter les perturbations. Par ailleurs, la planification de la maintenance du matériel roulant est indispensable et obligatoire pour assurer une utilisation effective des trains en exploitation commerciale. L'optimisation de cette planification va de pair avec l'amélioration de la performance de l'activité et la qualité du service d'une entreprise ferroviaire.

3. La bonne appréhension de cette problématique est donc une des conditions de la réussite de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires de voyageurs.

4. S'agissant des services conventionnés, les questions relatives aux modalités d'entretien et de maintenance du matériel se posent dès la préparation des appels d'offres organisés par les AOT afin d'attribuer un contrat de service public, puisque les entreprises souhaitant soumissionner doivent pouvoir leur apporter des garanties quant à leur capacité à utiliser des installations et des équipements de maintenance pendant la période d'exécution du contrat. Les incertitudes pesant sur la capacité d'un candidat à assurer efficacement la maintenance seront nécessairement prises en compte par les AOT dans leur choix et pèseront très concrètement sur la décision des entreprises ferroviaires de se porter candidates pour exploiter des services conventionnés.

5. Or, la construction de nouveaux ateliers de maintenance requiert la disponibilité d'emprises foncières correctement situées par rapport à la zone d'exploitation des matériels roulants et raccordables au réseau ferré national, des investissements lourds et peut générer des délais susceptibles de ne pas être compatibles avec le calendrier de lancement des premiers appels d'offres par les AOT. Elle peut par ailleurs s'avérer inutile lorsque les ateliers actuels sont suffisamment dimensionnés et équipés et permettent de réaliser une maintenance efficace.

6. Afin d'abaisser ces barrières à l'entrée pour les candidats aux futurs appels d'offres et traiter les opérateurs de façon équitable, le législateur a prévu, au II[2] de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, la possibilité pour les AOT de demander le transfert des ateliers de maintenance actuellement utilisés par SNCF Mobilités pour l'exécution des services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribué sur le fondement de l'article L. 2141-1 du code des transports, c'est-à-dire en vertu du monopole d'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs dont SNCF Mobilités bénéficiait jusqu'ici.

7. Ces ateliers pouvant être par ailleurs multi-affectataires, c'est-à-dire utilisés pour l'exploitation de plusieurs services de transport, le législateur a tenu compte de cette réalité opérationnelle dans la rédaction de cette disposition en prévoyant que les AOT peuvent demander le transfert des ateliers utilisés « majoritairement » pour l'exécution de tels services (et non uniquement de ceux qui leur sont affectés à titre exclusif).

[1] L'Etat, pour les services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national, et les Régions, pour les services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt régional.
[2] A la suite de la promulgation de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 (cf. ci-après point 11), le II de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a été renuméroté, pour devenir le VI de cet article.

8. L'article 22 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution et dans un délai de six mois à compter de la promulgation de cette loi, à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour assurer la continuité et améliorer la qualité, l'efficacité et la performance des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et en assurer l'ouverture à la concurrence.

9. Le projet d'ordonnance dont le ministère de la transition écologique et solidaire a saisi l'Autorité le 25 octobre 2018 proposait de modifier l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, en le complétant notamment d'un VIII, prévoyant que « *(l)'utilisation majoritaire d'un atelier de maintenance s'apprécie au regard de la durée d'occupation des voies dédiées à la maintenance par les matériels roulants affectés au contrat de service public, par rapport à la durée d'occupation des voies dédiées à la maintenance par les matériels roulants ferroviaires des autres utilisateurs dudit atelier* », les conditions d'évaluation de ces durées d'utilisation étant à préciser par arrêté.

10. Dans son avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif à ce projet d'ordonnance, l'Autorité a souligné « *que le paramètre actuellement retenu dans le projet d'ordonnance (durée d'occupation des voies dédiées à la maintenance), d'une part, n'est aujourd'hui pas précisément connu par SNCF Mobilités et, d'autre part, est insuffisamment précis pour rendre compte de l'utilisation réelle d'un atelier de maintenance. Ainsi, l'Autorité recommande de redéfinir le critère d'appréciation de l'utilisation majoritaire en se référant à la durée réelle des opérations de maintenance, y compris celles réalisées en dehors des voies de maintenance* ».

11. L'article 3 de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 a finalement modifié l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, en le complétant d'un VIII prévoyant que « *(l)'utilisation majoritaire d'un atelier de maintenance s'apprécie au regard du volume d'activité consacré à la maintenance des matériels roulants affectés au contrat de service public, par rapport au volume d'activité consacré à la maintenance des matériels roulants ferroviaires des autres utilisateurs de cet atelier* » et ajoutant que les conditions d'évaluation des volumes d'activité ainsi visés doivent être fixées par voie réglementaire.

1.2. La saisine de l'Autorité

12. Par courrier du 5 juin 2019 enregistré au greffe de l'Autorité le même jour, le ministère de la transition écologique et solidaire a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur le projet de décret fixant les conditions d'évaluation des volumes d'activité consacrés à la maintenance de matériels roulants ferroviaires.

13. Ce projet contient deux articles, dont seul le premier comporte des dispositions de fond. Il prévoit que :

« Pour un atelier de maintenance, défini au VII de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, et pour un ensemble de matériels roulants considéré, le volume d'activité consacré à la maintenance de matériels roulants, mentionné au VIII de l'article 21 de la même loi, s'apprécie au regard de la durée d'utilisation des voies de cet atelier pour la maintenance des matériels roulants de cet ensemble, sur une période d'un an.

La durée d'utilisation d'une voie pour un matériel roulant appartenant à cet ensemble est mesurée par la différence entre le moment d'arrivée effective et le moment de départ effectif de ce matériel roulant sur cette voie.

La période d'un an à considérer correspond aux douze mois précédant la date de la demande formulée par l'autorité organisatrice ».

2. ANALYSE

14. Dans le cadre de son analyse, l'Autorité s'est attachée à vérifier d'une part, que les conditions d'évaluation des volumes d'activité consacrés à la maintenance fixées dans le projet de décret sont conformes au VIII de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et à l'intention du législateur, et d'autre part, qu'elles peuvent être mises en œuvre de manière effective par les exploitants compte tenu de la manière dont ces derniers mesurent leurs activités et, enfin, qu'elles sont définies dans des termes précis.

15. A ce titre, et en écho aux développements précédents sur les objectifs de la mesure prévue par la loi, l'Autorité souligne que si le transfert des ateliers de maintenance aux AOT peut, dans un certain nombre de cas, être de nature à garantir aux opérateurs de transport ferroviaire un égal accès aux procédures de mise en concurrence des services conventionnés, la situation restera sensible pour les cas où les ateliers, quoiqu'utilisés par des services conventionnés de SNCF Mobilités, ne le seraient que pour une part minoritaire de leur activité de sorte qu'ils ne sauraient faire l'objet d'un transfert aux AOT. Dans ce cas de figure, SNCF Mobilités continuerait à être l'exploitant dudit atelier alors même qu'elle pourrait parallèlement candidater à l'attribution du contrat de service public de transport.

16. Aussi, l'Autorité attire l'attention de l'ensemble des acteurs sur la nécessité d'une part, de veiller à ce que cette situation ne soit pas de nature à compromettre l'attractivité ni même le bon déroulement de la procédure d'appel d'offres, et en particulier l'égalité de traitement des candidats qui constitue un des grands principes du droit de la commande publique, et d'autre part, de garantir que les autres candidats pourront en tout état de cause disposer d'un accès aux ateliers de maintenance en question dans des conditions qui ne souffriront d'aucune incertitude quant à leur caractère équitable, non discriminatoire et transparent. Comme l'Autorité l'a déjà souligné[3], cela passe en particulier par une refonte du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire.

2.1. Des dispositions législatives qui soulèvent des questions d'interprétation

17. Préalablement à l'analyse des conditions d'évaluation des volumes d'activité consacrés à la maintenance fixées dans le projet de décret, l'Autorité attire l'attention des acteurs sur deux éléments liés à l'interprétation des dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire relatives au transfert aux AOT, à leur demande, des ateliers de maintenance utilisés majoritairement pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

18. En premier lieu, il importe de rappeler qu'aux termes du VII de l'article 21 de la loi pour un pacte ferroviaire, « *(u)n atelier de maintenance désigne toute installation de maintenance, comprenant les équipements, notamment les voies, installations fixes et outillages, immeubles par nature ou par destination, et les éventuels bâtiments qui les entourent, nécessaires à la réalisation d'opérations de maintenance du matériel roulant utilisé pour l'exécution d'un contrat de service public* ».

19. L'Autorité observe que les termes « atelier de maintenance » pourraient de prime abord être compris comme visant plutôt, en pratique, un « site » ou un « centre » de maintenance dans sa totalité (SNCF Mobilités utilise par ailleurs en interne le terme « technicentre » afin de désigner le regroupement de plusieurs sites de maintenance proches en une entité opérationnelle). Or, les dispositions précitées font référence, afin de définir ces termes, à la notion d'« installation de maintenance », et ce au singulier.

20. L'Autorité est donc d'avis que ces dispositions peuvent être interprétées comme permettant à une AOT de demander à l'exploitant d'un site le transfert d'une ou de plusieurs installations de maintenance, prise(s) isolément (une ou plusieurs voies avec les équipements liés, outillages, installations fixes, etc. ou un ensemble fonctionnel essentiellement dédié à la maintenance de matériels roulants spécifiques

[3] Avis n° 2016-094 du 8 juin 2016 portant sur le projet de décret 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 ; Avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

pour des services conventionnés et en particulier les ateliers de maintenance récents financés en partie ou totalement par les AOT[4]).

21. Néanmoins, selon l'Autorité, cette interprétation, et la souplesse qu'elle permet, ne devrait pas interdire à une AOT de demander le cas échéant, si elle l'estime préférable, le transfert de la totalité d'un site, dès lors que celui-ci serait bien utilisé, pris globalement, majoritairement pour les besoins de services conventionnés, et ce quand bien même certaines de ses installations pourraient, prises isolément, être utilisés minoritairement pour de tels besoins.

22. L'analyse quant à l'utilisation majoritaire d'une installation de maintenance devrait ainsi pouvoir être effectuée à la maille demandée par une AOT, soit celle d'un site ou d'une ou plusieurs installations de maintenance.

23. En second lieu, dans la mesure où le VI de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit que seuls les ateliers de maintenance utilisés « majoritairement » pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont transférés à l'autorité organisatrice concernée, à sa demande, la question se pose du sens qu'il convient de donner au terme « majoritairement ».

24. Les services de l'Etat ont pu indiquer, au cours de l'instruction du présent avis, que ce terme doit être lu selon la définition première du terme « majorité », à savoir comme signifiant « le plus grand nombre ». Ils ont donc indiqué que dans le cas où un atelier de maintenance serait utilisé par plus d'un utilisateur, celui ayant le plus grand volume d'activité devrait être considéré comme l'utilisateur majoritaire. Dans l'hypothèse, soumise par l'Autorité aux services de l'Etat en guise d'illustration, où le volume d'activité d'un atelier de maintenance serait consacré à 45 % à la maintenance de matériels roulants affectés à un contrat de service public attribué à SNCF Mobilités sur le fondement de l'article L. 2141-1 du code des transports, à 35 % à la maintenance de matériels roulants d'une activité de transport de voyageurs non conventionnée de SNCF Mobilités et/ou d'une autre entreprise ferroviaire et à 20 % à la maintenance de matériels roulants de services de fret de SNCF Mobilités et/ou d'une autre entreprise ferroviaire, les services de l'Etat estiment ainsi que l'utilisateur majoritaire serait le service titulaire du contrat de service public.

25. L'Autorité prend note de l'interprétation des services de l'Etat qui est confortée par l'esprit et la lettre de l'amendement présenté par M. Longeot dans le cadre de la discussion parlementaire du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire[5] qui a conduit à l'insertion de ces dispositions.

2.2. Le critère lié à la durée d'utilisation des voies d'un atelier pour la maintenance qui a été retenu n'apparaît pas le plus pertinent

26. L'article 1er du projet de décret fait référence à « *la durée d'utilisation des voies* [d'un atelier] *pour la maintenance des matériels roulants (…)* », cette durée d'utilisation étant « *mesurée par la différence entre le moment d'arrivée effective et le moment de départ effectif de ce matériel roulant* ».

27. Ce critère correspond, peu ou prou, à celui qui était retenu dans le projet d'ordonnance soumis le 25 octobre 2018 à l'Autorité pour avis. Or, comme elle l'a souligné dans son avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018, d'une part, ce critère n'est aujourd'hui pas précisément connu de SNCF Mobilités, à tout le moins pour certains sites, et, d'autre part, il ne permet pas de rendre compte de l'utilisation réelle d'un atelier de maintenance.

28. Sur le premier point, l'Autorité a interrogé au cours de l'instruction les services de l'Etat et SNCF Mobilités quant à la capacité de cette dernière à mesurer, en pratique, la durée d'utilisation des

[4] Exemples de l'atelier TER Régio2N / Regiolis de Bordeaux ou de l'atelier TER Regiolis de Toulouse

[5] Cf. amendement n° COM-79 du 18 mai 2018 (extrait de l'objet : « *Cet amendement vise à introduire dans le projet de loi les dispositifs prévus par la proposition de loi de Hervé Maurey et Louis Nègre relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs concernant le transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public* »).

voies de ses ateliers pour la maintenance d'un ensemble de matériels roulants considéré, telle que définie dans le projet de décret, et avec un historique de douze mois.

29. Les services de l'Etat ont indiqué que SNCF Mobilités avait affirmé la disponibilité de ces informations, soit dans l'immédiat pour certaines installations, soit à court terme pour les autres (2020).

30. SNCF Mobilités a indiqué qu'elle « *met en place un suivi qui permettra de tracer la durée d'utilisation des voies pour chaque type de matériel. Pour les premières demandes, un suivi des matériels roulants différent de celui mentionné ci-dessus, permet, pour la plupart des sites, de récupérer l'information d'arrivée – départ du matériel pour chaque voie. Enfin, pour les sites non équipés, une méthodologie sera partagée avec l'autorité organisatrice pour reconstituer, à partir du plan d'utilisation des installations du site de maintenance, mis à jour annuellement en fonction de la charge planifiée, et de périodes d'observations réelles visant à caractériser des périodes types, caractéristiques des conventions, les durées d'utilisation des voies* ».

31. Les éléments exposés par les services de l'Etat et par SNCF Mobilités confirment, à tout le moins, que cette dernière n'est pas en mesure, au moins pour certains sites, d'appliquer dans l'immédiat et de manière rétroactive sur 12 mois le critère retenu dans le projet de décret. Pour les ateliers concernés, cela pourrait retarder le moment où SNCF Mobilités et les AOT seront en mesure de déterminer s'ils sont ou non majoritairement utilisés aux fins de l'exécution de services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, au sens de la loi, et, partant, la date du transfert même de ces ateliers.

32. Sur le second point, en se focalisant sur la durée d'occupation des voies présentes sur un atelier de maintenance, le critère retenu par le projet de décret ne permet pas de rendre compte de l'utilisation réelle d'un tel atelier, puisque certaines opérations de maintenance sont réalisées hors des voies et, à l'inverse, certains matériels roulants peuvent être immobilisés sur des voies de maintenance sans être effectivement maintenus en continu.

2.3. Un critère lié à la durée réelle des opérations de maintenance semble plus adapté

33. L'Autorité réitère donc sa préconisation quant au fait de se référer à la durée réelle des opérations de maintenance, y compris celles réalisées en dehors des voies de maintenance. L'Autorité considère que la durée des opérations de maintenance traduit de façon plus fidèle le « volume d'activité consacré à la maintenance des matériels roulants » mentionné au VIII de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

34. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a indiqué qu'elle était en mesure de calculer globalement, sur les douze derniers mois, les heures de production consacrées à la maintenance des matériels roulants en distinguant celles effectuées pour les matériels roulants affectés aux activités TER, Transilien et Intercités, d'une part, et celles effectuées pour les matériels roulants des autres utilisateurs, d'autre part.

35. Les services de l'Etat ont certes indiqué que le critère lié à la durée réelle des opérations de maintenance ne permettrait pas de couvrir l'ensemble des opérations susceptibles d'entraîner l'occupation d'une voie, en vue de la réalisation de la maintenance, en particulier les opérations logistiques de positionnement et d'immobilisation de la rame.

36. Toutefois, dans la mesure où ces opérations logistiques ne correspondent pas à des opérations de maintenance à proprement parler, mais à des opérations d'organisation et de pilotage du site, l'Autorité est d'avis que l'absence de prise en compte de cet élément ne serait pas problématique, l'essentiel étant de mesurer l'utilisation « utile » d'un centre. De plus, le temps d'occupation des voies dans les centres de maintenance est très lié au niveau d'optimisation des roulements techniques dans le cadre global d'un plan de transport. La mesure la plus homogène et comparable correspond ainsi bien au temps utile consacré à la réalisation effective des opérations de maintenance.

2.4. Le critère lié à la durée d'utilisation des voies d'un atelier pour la maintenance nécessiterait, *a minima*, d'être précisé

37. Dans l'hypothèse où le critère lié à la durée d'utilisation des voies pour la maintenance des matériels roulants serait maintenu, l'Autorité fait observer, en premier lieu, que dans l'« *Offre de référence de* maintenance *de SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2017* » (version du 3 mai 2018), publiée sur le site de la Plateforme de Service aux Entreprises Ferroviaires (PSEF) de SNCF Réseau, les prestations, proposées au titre du service de base, d'accès aux installations en vue de réaliser des opérations de maintenance légère ou lourde, comprennent, outre « *(l)'accès et la mise à disposition du Candidat (ou des prestataires agissant pour son compte) des voies de circulation et des Installations lui permettant d'effectuer une ou plusieurs Opération(s)* », « (*l)a mise à disposition de voies de mise en attente du Matériel Roulant du Candidat, soit en vue de l'accès à une Installation de maintenance, soit en vue d'une remise en circulation du Matériel Roulant du Candidat sur le RFN* ». Il ressort de ces dispositions de l'offre régulée de maintenance de SNCF Mobilités que la mise à disposition de voies de mise en attente du matériel roulant d'un candidat est présentée comme faisant partie intégrante de la prestation d'utilisation des installations (y compris les voies) en vue de réaliser des opérations de maintenance.

38. Au cours de l'instruction du présent avis, SNCF Mobilités a d'ailleurs confirmé que, selon elle, toutes les voies des centres d'entretien servent directement ou indirectement à la maintenance des matériels roulants, l'occupation d'un site devant s'appréhender de manière globale. SNCF Mobilités a indiqué que les voies serviraient indirectement aux opérations de maintenance notamment dans le cadre de la mise en attente du matériel roulant en amont (afin de prépositionner le matériel roulant avant sa mise en place sur l'installation de service) et en aval (afin de le positionner pour qu'il puisse sortir du technicentre) de l'opération de maintenance.

39. Compte tenu de ces éléments, il apparaît donc que si la rédaction du projet de décret devait être maintenue en l'état, ses dispositions seraient très probablement interprétées par SNCF Mobilités comme permettant de prendre en compte, aux fins de l'évaluation des « *volumes d'activité consacrés à la maintenance* », non seulement la durée d'utilisation des voies et des installations permettant d'effectuer des opérations de maintenance en tant que telles, au sens de l'offre régulée de SNCF Mobilités, mais également la durée d'utilisation de voies de mise en attente.

40. Or, les contraintes liées à l'organisation industrielle et aux volumes d'activité d'un atelier de maintenance, susceptibles d'expliquer qu'un matériel roulant soit mis en attente pendant une certaine durée, avant ou après la réalisation d'opérations de maintenance, apparaissent difficiles à tracer et donc à vérifier *a posteriori*. De surcroît, les délais de mise en attente sont en grande partie liés à l'organisation industrielle des roulements par l'entreprise ferroviaire et finalement très peu à l'intensité de l'usage de l'installation de maintenance. La prise en compte de cet élément pourrait ainsi conduire à des biais.

41. Ainsi, dans l'hypothèse où le critère actuellement retenu serait conservé, l'Autorité préconise, afin d'éviter tout biais, de modifier la rédaction de l'article 1er du projet de décret afin d'exclure expressément des éléments susceptibles d'être pris en compte, aux fins de l'évaluation des volumes d'activité d'un atelier, la durée de mise à disposition de voies de mise en attente en vue d'accéder à une installation de maintenance ou, après un tel accès, en vue d'une remise en circulation sur le réseau ferré national.

42. En second lieu, compte tenu des interrogations soulevées par les éléments exposés par SNCF Mobilités dans le cadre de l'instruction du présent avis, quant à sa capacité à mesurer en pratique, sur l'ensemble de ses sites, la durée d'utilisation des voies pour la maintenance d'un ensemble de matériels roulants considéré avec un historique de douze mois (cf. point 31 ci-dessus), l'Autorité recommande que des travaux soient engagés sans attendre par SNCF Mobilités afin de disposer dans les meilleurs délais des données attachées à chacun des ateliers de maintenance concerné. En particulier, afin de ne pas perturber le calendrier envisagé par les AOT concernant la mise en concurrence des services conventionnés, les échanges avec les AOT afin d'établir une méthodologie propre à reconstituer, a posteriori, les usages passés doivent être initiés dans les plus brefs délais.

2.5. Des modalités d'application pratiques du dispositif à préciser

43. Selon l'Autorité, la rédaction de l'article 1er du projet de décret pourrait par ailleurs être précisée à trois égards.

44. En premier lieu, le premier paragraphe de l'article 1er du projet de décret prévoit que l'évaluation du volume d'activité consacré à la maintenance de matériels roulants doit être effectuée pour un atelier de maintenance, « *et pour un ensemble de matériels roulants considéré* ».

45. Les termes « *et pour un ensemble de matériels roulants considéré* » apparaissent flous puisqu'il n'est pas précisé au regard de quel(s) critère(s) des matériels roulants devraient être considérés comme faisant partie d'un même ensemble.

46. Afin d'éviter toute ambiguïté, et dans la mesure où, comme cela a été exposé ci-dessus (points 23 à 25), les services de l'Etat considèrent que le terme « majoritairement » doit être lu comme signifiant « le plus grand nombre » dans l'hypothèse où plus de deux opérateurs utiliseraient un atelier de maintenance, la rédaction de l'article 1er du projet de décret pourrait être précisée afin de refléter clairement cet élément.

47. Par conséquent, l'Autorité recommande de rédiger l'article 1er du projet de décret comme suit :

« Pour un atelier de maintenance, défini au VII de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, ~~et pour un ensemble de matériels roulants considéré,~~ le volume d'activité consacré à la maintenance des matériels roulants affectés au contrat de service public mentionné au VI de l'article 21 de la loi, d'une part, et le volume d'activité consacré à la maintenance des matériels roulants de chacun des autres utilisateurs de cet atelier, d'autre part, ~~mentionné au VIII de l'article 21 de la même loi~~, s'apprécient (...) ».

48. En deuxième lieu, le troisième paragraphe de l'article 1er du projet de décret prévoit que la période d'un an à considérer pour l'évaluation d'un volume d'activité correspond aux douze mois précédant la date « *de la demande formulée par l'autorité organisatrice* ».

49. Cette rédaction ne permet pas de déterminer s'il est fait référence à la demande de transfert des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, mentionnée au VI de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, ou bien à une autre demande.

50. Interrogés sur ce point, les services de l'Etat ont confirmé que la notion de « demande formulée par l'autorité organisatrice », mentionnée à l'article 1er du projet de décret, correspond bien à la « demande » mentionnée au VI de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

51. L'Autorité recommande de le préciser expressément à l'article 1er du projet de décret. Elle souligne toutefois que, dans cette hypothèse, ce n'est qu'à l'issue des données transmises par SNCF Mobilités que l'AOT saura si l'atelier de maintenance respecte ou non les conditions l'autorisant à en demander effectivement le transfert. En outre, compte tenu de l'impact potentiel d'un retard dans la transmission de ces données sur le calendrier envisagé par l'AOT pour la mise en concurrence des services conventionnés, l'Autorité préconise de fixer dans le décret le délai dans lequel SNCF Mobilités transmet ces données à l'AOT.

52. En troisième lieu, dans la mesure où les services de l'Etat ont confirmé ce point au cours de l'instruction, l'Autorité préconise de préciser à l'article 1er du projet décret, par souci de clarté, que la notion de voie s'entend comme une voie complète, et non comme une position sur une voie.

*

Le présent avis sera notifié à la ministre de la transition écologique et solidaire et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 30 juillet 2019.

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

Le Président

Bernard Roman