

Avis n° 2019-054 du 12 septembre 2019
portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2018 et 2019

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

Saisie par SNCF Mobilités par deux courriers enregistrés au greffe de l'Autorité le 18 juin 2019, modifiés par un courriel de SNCF Mobilités enregistré au greffe de l'Autorité le 4 septembre 2019 ;

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

Vu la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

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

Vu la décision n° 2017-101 du 27 septembre 2017 relative aux règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires, homologuée par la ministre chargée des transports le 4 décembre 2017 ;

Vu l'avis n° 2017-032 du 15 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2019-014 du 14 mars 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2018 ;

Vu la décision n° 2019-025 du 25 avril 2019 portant mise en demeure de SNCF Mobilités pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018 ;

Vu la décision n° 2019-026 du 25 avril 2019 portant mise en demeure de SNCF Mobilités pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2019 ;

Vu la décision n° 2019-051 du 30 juillet 2019 portant mise en demeure de SNCF Mobilités pour méconnaissance des règles de séparation comptable ;

Vu l'« Offre de référence de maintenance de SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2018 » et ses annexes dans leur version transmise à l'Autorité le 4 septembre 2019 ;

Vu l'« Offre de référence de Maintenance de SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2019 » et ses annexes dans leur version transmise à l'Autorité le 4 septembre 2019 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 20 juin 2019 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 12 septembre 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. Les activités de maintenance ferroviaire de SNCF Mobilités

1. Les activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire correspondent à l'ensemble des actions techniques, administratives et de management durant le cycle de vie du matériel roulant ferroviaire, destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état dans lequel il peut accomplir la fonction requise¹. La maintenance du matériel roulant constitue une composante essentielle de la fourniture de services de transport ferroviaire. Elle vise en effet à assurer une exploitation normale des matériels roulants dans des conditions sûres et efficaces et à limiter les perturbations.
2. L'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités (ci-après « SNCF Mobilités ») assure conjointement une activité d'entreprise ferroviaire et une activité de gestionnaire d'installations de service, notamment de centres d'entretien du matériel roulant ferroviaire, pour son propre compte et pour le compte de tiers (SNCF Réseau, Thalys, Eurostar et quelques entreprises ferroviaires de fret notamment).
3. SNCF Mobilités s'est appuyée sur les normes NF X60-000 d'avril 2016 et NF EN 13306 de janvier 2018 afin de rédiger un référentiel interne sur l'organisation générale de la maintenance du matériel roulant (référéncé [...]). Ce document détaille et précise la décomposition en cinq niveaux de maintenance, issue de ces normes, sur la base d'une progressivité dans la consistance et dans la fréquence des opérations, de la manière suivante :

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

Les cinq niveaux de maintenance retenus par SNCF Mobilités

Niveau	Description	Localisation des activités de maintenance
1	Opérations de surveillance en service réalisées avant le départ, au cours ou à l'arrivée d'une circulation (tests, essais...).	
2	Examens, vérifications, tests, échanges rapides d'équipements remplaçables en rame et interventions de durée limitée pouvant être généralement réalisées sur chantier spécialisé, dans des intervalles convenus entre deux circulations, afin de limiter les perturbations du programme d'exploitation.	En rame sur les chantiers de préparation ou sur des voies de cycle court, pour le matériel à voyageurs. Sur les voies de transit des établissements pour les matériels moteurs. Dans les sites de visite technique pour les trains de fret.
3	Interventions de visites périodiques préventives et déposes d'organes déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage et les interventions de maintenance correctives importantes.	Opérations effectuées généralement en atelier de centre de maintenance.
4	Opérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des PRM.	
5	Travaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants.	

Source : SNCF Mobilités

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

- D'une part, des « *technicentres de maintenance* », en charge de la maintenance dite d'exploitation. Ces technicentres de maintenance ont vocation à réaliser les travaux de maintenance de niveau 1 à 3 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités). Ils sont pilotés par l'une des « Activités » de transport ferroviaire de voyageurs (TER, Voyages, Intercités ou Transilien).

Les sites de maintenance rattachés à ces technicentres peuvent comprendre différentes catégories d'installations de maintenance et d'autres infrastructures techniques, soit en extérieur (par exemple des voies d'entretien, des voies de nettoyage, des installations de vidange des toilettes, des passerelles d'accès à la toiture, des distributeurs de sable et d'eau), soit en atelier fermé (par exemple des voies d'entretien, des passerelles d'accès à la toiture, des élévateurs de bogies, des moyens de levage de caisse et de rame, des ponts, des tables élévatrices, des vérins en fosse).

- D'autre part, des « *technicentres industriels* », en charge des opérations dites « patrimoniales » (révisions majeures, transformation et modernisation d'engins) ainsi que de toutes les réparations des « Pièces Réparables du Matériel » (ou « PRM »). Les travaux de maintenance de niveau 4 et 5 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités) sont réalisés dans ces technicentres industriels, qui sont pilotés par la direction dite du « Matériel » de SNCF Mobilités.

Au sein de SNCF Mobilités, les technicentres correspondent à une maille de gestion et de management des activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire. D'un point de vue opérationnel, chaque technicentre regroupe un ou plusieurs sites de maintenance.

SNCF Mobilités exploite par ailleurs des installations de maintenance qui ne sont pas rattachées d'un point de vue organisationnel à un technicentre. Destinées à la maintenance d'exploitation, elles sont réparties sur 59 sites, le plus souvent au sein ou bien aux abords de gares de voyageurs (comme à Rennes ou à Besançon par exemple).

1.2. Sur le cadre juridique applicable aux centres d'entretien pour les horaires de service 2018 et 2019

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

5. La réglementation applicable aux centres d'entretien est issue, au niveau du droit de l'Union européenne, des dispositions exposées ci-après de la directive 2012/34/UE susvisée.
 - a. *Sur le périmètre des prestations régulées*
6. S'agissant du périmètre des prestations régulées, l'article 13, paragraphe 2 de la directive dispose que « *(l)es exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures* ».
7. L'annexe II, point 2, de la directive dispose quant à elle que « *(l)'accès, y compris l'accès aux voies est fourni aux installations de service suivantes, lorsqu'elles existent, et aux services qui y sont fournis (...)* ». Parmi les catégories d'installations visées figurent, d'une part, les « *installations d'entretien, à l'exception de celles affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques* » (point e), et, d'autre part, « *les autres infrastructures techniques, y compris les infrastructures de nettoyage et de lavage* » (point f).
8. Aux termes de l'article 3, point 30) de la directive, « *on entend par (...) « service de maintenance lourde », les travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service* ».
9. L'article 13, paragraphe 7, de la directive dispose, en outre, que « *(s)i l'exploitant de l'installation de service fournit l'un des services visés à l'annexe II, point 3, en tant que prestations complémentaires, il les fournit de manière non discriminatoire à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande* ». L'article 13, paragraphe 8 dispose quant à lui que « *(l)es entreprises ferroviaires peuvent demander, en sus, en tant que prestation connexe, (...), une prestation visée à l'annexe II, point 4* » ; « *(l)orsque l'exploitant de l'installation de service décide de proposer à d'autres l'une de ces prestations, il les fournit sur demande aux entreprises ferroviaires de manière non-discriminatoire* ».
10. L'annexe II, point 3, prévoit que les prestations complémentaires peuvent comprendre certaines prestations qui y sont listées, parmi lesquelles figurent le courant de traction et le préchauffage des voitures. L'annexe II, point 4, prévoit que les prestations connexes peuvent comprendre notamment le contrôle technique du matériel roulant ainsi que les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques.

b. Sur les règles de tarification

11. S'agissant des règles de tarification, l'article 31, paragraphe 7, de la directive dispose que « (l)a redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».
12. L'article 31, paragraphe 8, prévoit quant à lui que « (s)i les services énumérés à l'annexe II, points 3 et 4, comme prestations complémentaires et connexes ne sont proposés que par un seul fournisseur, la redevance imposée pour un tel service ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».

1.2.2. Le droit national

13. Les dispositions de la directive 2012/34/UE définissant le périmètre des prestations régulées fournies dans les installations d'entretien ainsi que dans les autres infrastructures techniques, et les règles de tarification applicables à la fixation des redevances afférentes, ont été transposées en droit national par les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, modifié par le décret n° 2016-1468 du 20 octobre 2016, susvisé (ci-après « décret n° 2012-70 »).

a. Sur le périmètre des prestations régulées

14. S'agissant du périmètre des prestations régulées, le point I-9 de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 prévoit que l'on entend par « « prestations régulées », les services de base, ainsi que les prestations complémentaires et les prestations connexes lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur ».
15. Le I de l'article 9 du décret dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, comprend :
 - a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des centres d'entretien et aux autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance ;
 - b) L'accès depuis la voie publique à ces centres et installations ;
 - c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère qui comprennent notamment la vérification, le diagnostic et l'échange rapide des organes remplaçables et les interventions légères et de courte durée nécessaires au maintien des engins dans leur service, à l'exclusion d'opérations programmables hors roulement ;
 - d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;
 - e) Les services de pilotage à l'intérieur du site. »
16. Ce même article dispose que le service de base comprend également, dès lors qu'« une entreprise ferroviaire en fait la demande », « l'utilisation et la manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser des opérations de maintenance lourde assurées par l'exploitant ».
17. Le I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70 dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance, comprend :
 - a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des autres installations techniques ;

- f) *L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ;*
 - g) *L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ;*
 - h) *L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ;*
 - i) *L'accès aux passerelles de visite de toiture ;*
 - j) *La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;*
 - k) *Les services de pilotage à l'intérieur du site. »*
18. Des prestations complémentaires sont définies au II des articles 9 et 9-1 de ce même décret. Elles concernent les services de manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère. Elles comprennent également la réalisation des opérations de nettoyage externe des trains, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable et de visite de toiture par des personnels de l'exploitant. Aux termes du II de l'article 2 du même décret, celles-ci doivent être fournies dans « *des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* » à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande par un exploitant d'installation de service dès lors que ce dernier les fournit.
19. Enfin, des prestations connexes sont définies au III de l'article 9 du décret n° 2012-70. Elles comprennent le contrôle technique du matériel roulant et les services de maintenance lourde dans des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. Aux termes du III de l'article 2 du décret, dès lors que l'exploitant d'une installation de service décide de fournir à une autre entité une prestation connexe, il doit la fournir dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande.

b. Sur les règles de tarification

20. S'agissant des règles de tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 dispose notamment que « *(I)a fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». Le dernier alinéa du I du même article précise en outre que « *lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 [c'est-à-dire autres que celles qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques] ou des prestations complémentaires ou connexes 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* ».
21. Enfin, le III de l'article 3 du décret prévoit quant à lui que « *les exploitants d'installations de service transmettent à l'Autorité, au plus tard six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I (...)* ». L'Autorité rend un avis conforme sur les projets de tarifs transmis dans les trois mois à compter de la réception du dossier.

1.3. Sur les projets de tarifs des redevances transmis à ce jour par SNCF Mobilités pour les horaires de service 2018 et 2019

1.3.1. Sur les projets de tarifs relatifs à l'horaire de service 2018 transmis par SNCF Mobilités

22. SNCF Mobilités a soumis un premier projet de tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans ses installations de service des centres d'entretien, pour les horaires de service 2017 et 2018, le 27 décembre 2016. Dans son avis n° 2017-032 du 15 mars 2017 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur ces tarifs.
23. A la suite de la transmission, par SNCF Mobilités, le 4 mai 2018, d'une version révisée des tarifs relatifs à l'horaire de service 2017, l'Autorité a émis, dans son avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 susvisé, un avis favorable à hauteur du montant résultant de la prise en compte d'un taux d'utilisation des installations de 100 % et invité SNCF Mobilités à procéder à la régularisation des factures à l'endroit des entreprises ferroviaires tierces.
24. S'agissant de l'horaire de service 2018, SNCF Mobilités a transmis, sur le fondement de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 susvisé, à l'Autorité, le 21 décembre 2018, une version révisée de son offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2018.
25. Dans son avis n° 2019-014 du 14 mars 2019 susvisé, l'Autorité a émis un nouvel avis défavorable sur les projets de tarifs proposés dans cette version révisée. L'Autorité a constaté dans cet avis que, si SNCF Mobilités avait ajouté aux prestations proposées dans ses précédentes offres régulées de maintenance la réalisation par ses personnels de certaines opérations de maintenance, il avait exclu explicitement ou implicitement certaines installations et prestations, dont plusieurs d'entre elles étaient pourtant proposées auparavant, sans que ces exclusions soient justifiées. L'Autorité a par ailleurs relevé que la grille tarifaire proposée par SNCF Mobilités comprenait un nombre beaucoup plus restreint de prestations et de tarifs afférents. Pour établir les tarifs fondés sur les coûts dans cette version révisée de son offre de référence de maintenance, SNCF Mobilités a abandonné la méthode normative précédemment appliquée et a fondé l'évaluation des tarifs sur les charges issues de la comptabilité générale au 31 décembre 2017. Les charges et les actifs issus de la comptabilité générale n'étaient toutefois pas décomposés selon un niveau de détail analytique permettant d'établir un lien pertinent entre ces charges et ces actifs et la réalisation effective des prestations.
26. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a informé SNCF Mobilités, par un courrier du secrétaire général du 21 mars 2019, de la décision du collège de l'Autorité d'ouvrir l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des obligations qui lui incombent au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018.
27. Dans sa décision n° 2019-025 du 18 avril 2019, l'Autorité a constaté que SNCF Mobilités avait exclu, dans la version révisée de son offre transmise le 21 décembre 2018, un certain nombre d'installations et de prestations, dont certaines d'entre elles étaient intégrées dans ses offres précédentes, et avait qualifié de prestations complémentaires certains services qui ne sont pourtant pas mentionnés au point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE. L'Autorité a par ailleurs constaté que les projets de tarifs transmis pour les prestations proposées méconnaissaient les principes et règles de tarification prévus au I des articles 2 et 3 du décret n° 2012-70.

L'Autorité a donc mis en demeure SNCF Mobilités de se conformer, au plus tard le 18 juin 2019, aux obligations lui incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018.
28. À la suite de cette mise en demeure, SNCF Mobilités a transmis, par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 18 juin 2019, une nouvelle version de son offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2018.

29. Afin de tenir compte des évolutions et des corrections que SNCF Mobilités a proposées et identifiées au cours de l’instruction de cette nouvelle version de l’offre de référence de maintenance pour l’horaire de service 2018 par les services de l’Autorité, SNCF Mobilités a transmis à l’Autorité, par un courriel du 4 septembre 2019, une version amendée. C’est cette version amendée, ci-après dénommée « *la nouvelle version de l’ORM 2018* », qui fait l’objet du présent avis.

1.3.2. Sur les projets de tarifs relatifs à l’horaire de service 2019 transmis par SNCF Mobilités

30. SNCF Mobilités n’a pas transmis à l’Autorité de projets de tarifs des redevances relatives aux prestations régulées qu’il fournit dans les installations de service des centres d’entretien pour l’horaire de service 2019 dans les délais prévus par l’article 3 du décret n° 2012-70, c’est-à-dire « *six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur* ». Pour une entrée en vigueur pour l’horaire de service 2019 qui a débuté le 9 décembre 2018, SNCF Mobilités aurait dû transmettre son projet de tarifs au plus tard le 9 juin 2018.
31. Compte tenu de ces éléments, le secrétaire général de l’Autorité a informé SNCF Mobilités, par un courrier en date du 21 mars 2019, de la décision du collège de l’Autorité d’ouvrir l’instruction d’une procédure en manquement pour méconnaissance des obligations qui lui incombent au titre de l’accès aux installations de service des centres d’entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l’horaire de service 2019.
32. Dans sa décision n° 2019-026 du 18 avril 2019, l’Autorité a constaté que SNCF Mobilités ne lui a pas transmis une offre de référence de maintenance comportant les projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées sur ces installations pour l’horaire de service 2019 dans le délai prescrit par le III de l’article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, ni même préalablement à l’entrée en vigueur de l’horaire de service 2019.
33. L’Autorité a donc mis en demeure SNCF Mobilités de se conformer, au plus tard le 18 juin 2019, aux obligations lui incombant au titre de l’accès aux installations de service des centres d’entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l’horaire de service 2019.
34. A la suite de cette mise en demeure, SNCF Mobilités a transmis, par un courrier enregistré au greffe de l’Autorité le 18 juin 2019, une offre de référence de maintenance pour l’horaire de service 2019, soit pour la période allant du 9 décembre 2018 au 14 décembre 2019.

Afin de tenir compte des évolutions et des corrections que SNCF Mobilités a proposées et identifiées au cours de l’instruction de cette offre de référence de maintenance pour l’horaire de service 2019 par les services de l’Autorité, SNCF Mobilités a transmis à l’Autorité, par un courriel du 4 septembre 2019, une version amendée de cette offre. Dans cette version amendée, SNCF Mobilités a par ailleurs prolongé la période de validité de son offre de référence de maintenance pour l’horaire de service 2019 jusqu’au 31 décembre 2019, et ce afin de tenir compte de la réforme ferroviaire qui prévoit la création, à partir du 1^{er} janvier 2020, de deux nouvelles entités juridiques, dénommées respectivement SNCF Voyageurs et Fret SNCF. C’est cette version amendée, ci-après dénommée « *l’ORM 2019* », qui fait l’objet du présent avis.

Les prestations et la méthodologie de tarification proposées dans l’ORM 2019 sont identiques à celles décrites dans la nouvelle version de l’ORM 2018.

2. ANALYSE

2.1. Sur le périmètre des ORM 2018 et 2019

35. La nouvelle version de l'ORM 2018 et l'ORM 2019 comportent plusieurs avancées significatives quant au périmètre des services proposés par SNCF Mobilités aux entreprises ferroviaires, décrites ci-après.

2.1.1. Sur les sites dédiés à la maintenance des wagons de fret

36. Les listes des centres d'entretien annexées à la nouvelle version de l'ORM 2018 et à l'ORM 2019² ont été complétées des sites dédiés à la maintenance des wagons de fret.
37. Les différentes prestations offertes par SNCF Mobilités, aux termes de ces ORM, respectivement en tant que service de base (en particulier l'accès aux installations par un candidat en vue d'une fourniture de services pour compte propre et la réalisation par SNCF Mobilités des services de maintenance), prestations complémentaires et prestations connexes, sont donc proposées dans ces sites, alors que ces derniers étaient exclus de la précédente version de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités avait saisi l'Autorité le 21 décembre 2018.

2.1.2. Sur les installations de maintenance de niveau 3

38. Dans la deuxième version de l'ORM 2018, dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités avait défini la notion de « maintenance lourde » comme recouvrant notamment le niveau 3 de maintenance. Ce niveau comprend notamment les interventions de visites périodiques préventives et des déposes d'organes, déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage, et les interventions de maintenance correctives importantes.
39. La qualification par SNCF Mobilités des opérations de maintenance de niveau 3 en services de maintenance lourde conduisait à restreindre l'accès des entreprises ferroviaires à certains centres d'entretien. Elle aboutissait en particulier à exclure du service de base l'accès aux installations dédiées à la maintenance des rames TGV de niveau 3 et aux services qui y sont offerts.
40. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, SNCF Mobilités ne définit plus la notion de service de maintenance « lourde » comme recouvrant les opérations de niveau 3. Par ailleurs, la liste des centres d'entretien disposant d'installations en intérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère a été complétée de la totalité des ateliers réalisant la maintenance de niveau 3, y compris ceux réservés à la grande vitesse.
41. Les prestations proposées par SNCF Mobilités dans les ORM 2018 et 2019 en tant que service de base, prestations complémentaires et prestations connexes, le sont donc désormais également au sein de ces ateliers.

2.1.3. Sur les installations de maintenance de niveau 4 et 5

42. Dans la version révisée de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, l'accès aux installations dans lesquelles sont réalisées les opérations de maintenance de niveau 4 et 5 au sens du référentiel interne de SNCF Mobilités (à savoir ses technicentres industriels, à l'exception de ceux de Saintes et de Saint-Pierre des Corps, et ce uniquement pour la partie de ces installations

² Annexe 2a établissant la liste des centres d'entretien disposant d'installations en extérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère, d'installations de distribution de sable et de passerelles de visite de toiture ; Annexe 2b établissant la liste des centres d'entretien disposant d'installations en intérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère ; Annexe 2c établissant la liste des centres d'entretien disposant d'installations en intérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance lourde.

réalisant des opérations de maintenance de niveau 1 à 3), ainsi que la réalisation de ces opérations par des personnels de SNCF Mobilités, n'étaient pas proposés.

43. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, la liste des centres d'entretien réalisant des prestations de maintenance de niveau 4 et 5 (qualifiées de « services de maintenance lourde ») figure en annexe 2c.

La partie 2 de ces ORM mentionne ainsi désormais, parmi les prestations offertes au titre du service de base, « *(l)es services de maintenance légère ou lourde (niveaux 1 à 5) réalisés par SNCF Mobilités sur toutes les IS sauf les services de maintenance lourde réalisés sur les IS réservées à des TGV ou à d'autres types de MR nécessitant des IS spécifiques* », ces derniers étant proposés en tant que prestations connexes. Plus précisément, les services de maintenance de niveau 5 proposés correspondent aux travaux de réparation très importants. Les prestations de transformation et d'amélioration ne constituent pas, quant à elles, des prestations régulées selon les ORM 2018 et 2019 de SNCF Mobilités, comme l'Autorité l'a considéré dans sa décision n° 2019-025 précitée.

Les principes de tarification de ces services sont décrits dans la partie 4 des ORM 2018 et 2019 et les projets de tarifs figurent au sein des annexes 5.1. de ces ORM.

44. L'Autorité constate que l'accès aux installations de maintenance de niveau 4 et 5 non réservées à des TGV ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, en vue de la réalisation par les candidats de services pour compte propre, n'est en revanche pas proposé par SNCF Mobilités dans ces ORM au titre du service de base.
45. Interrogé par les services de l'Autorité au cours de l'instruction sur l'absence de cette prestation, SNCF Mobilités a justifié cette position par la nécessité de tenir compte du risque de désorganisation des chaînes de production qui pourrait être consécutif à l'accès pour compte propre d'un candidat à ces installations. Selon les informations communiquées par SNCF Mobilités au cours de l'instruction, la réalisation des opérations de maintenance de niveau 4 et 5 doit être fortement anticipée et leur organisation s'effectue sur la base d'un cadencement sur le traitement des engins qui permettrait difficilement l'introduction de variabilité. En outre, la manipulation de certaines installations spécifiques nécessiterait une importante formation des agents concernés préalablement à leur utilisation.
46. Il résulte de l'instruction menée à ce stade, notamment des visites de terrain effectuées par les services de l'Autorité, d'éléments de parangonnage européen et d'échanges avec des entreprises ferroviaires tierces, que l'accès aux technicentres industriels de SNCF Mobilités en vue de réaliser des services de maintenance lourde pour compte propre semble, en première approche, difficilement envisageable voire peu approprié, du point de vue opérationnel. En effet, pour la réalisation d'opérations de maintenance lourde, les matériels roulants sont immobilisés, voire retirés, plusieurs semaines du service commercial. Ils peuvent, en outre, être retirés des voies pour être placés sur des supports qui permettent un déplacement plus aisé au sein des sites. Dans ces conditions, l'exploitation en coactivité n'apparaît probablement pas adaptée à ce type de centres. Par ailleurs, les entreprises ferroviaires tierces interrogées ont confirmé ne pas nécessairement disposer du savoir-faire spécifique requis afin de réaliser de telles opérations. Enfin, l'Autorité comprend, sur la base de premiers échanges avec des entreprises ferroviaires tierces sur le sujet, que la possibilité de bénéficier d'un tel accès ne constitue pas, de leur point de vue, un sujet prioritaire dans la mesure où elles pourraient recourir à d'autres modèles organisationnels pour la réalisation de la maintenance lourde (réalisation de ces opérations par un tiers – par exemple les constructeurs des matériels roulants).
47. Compte tenu de ces éléments, l'absence de proposition dans les ORM 2018 et 2019, au titre du service de base, d'un accès aux technicentres industriels de SNCF Mobilités non réservés à des TGV ou à d'autres matériels roulants nécessitant des installations spécifiques n'apparaît pas, à ce stade de l'analyse menée par l'Autorité, de nature à poser de difficultés pour les entreprises ferroviaires tierces et apparaît donc acceptable pour les ORM 2018 et 2019, s'agissant en particulier d'horaires de service presque révolus. Néanmoins, l'Autorité demande à SNCF Mobilités d'intégrer, conformément aux dispositions en vigueur, cette prestation et des tarifs y afférents dans les prochains ORM.

2.1.4. Sur les produits consommables et les pièces de rechange³

a. Sur les produits consommables

48. SNCF Mobilités propose la fourniture des « produits consommables », définis comme les produits de faible coût nécessaires à la réalisation des prestations de maintenance (huiles, graisses, liquides, visserie, filtres, chiffons de nettoyage), référencés dans son catalogue de fournitures 2019 (425 références). La liste des produits consommables est disponible dans l'annexe 6 de la nouvelle version de l'ORM 2018 et de l'ORM 2019 (version du 4 septembre 2019).
49. SNCF Mobilités propose cette fourniture dans le cas où le candidat réalise la maintenance pour son propre compte au sein des installations de SNCF Mobilités ainsi que dans le cas où le candidat fait réaliser la maintenance par SNCF Mobilités. Lorsque le candidat demande seulement l'accès à l'installation, SNCF Mobilités fournit l'accès au chariot des petits consommables présent au bord de la voie aux conditions contractuelles de son catalogue. Il est demandé au candidat d'anticiper ses besoins en renseignant un additif intitulé « Bordereau de commande de produits consommables » figurant dans les formulaires de demande d'accès annexés aux ORM 2018 et 2019, qu'il doit faire parvenir au centre d'entretien 48 heures avant la date de mise à disposition souhaitée.

b. Sur les pièces consommables

50. SNCF Mobilités définit les « pièces consommables » comme les pièces de maintenance de faible coût (essentiellement des pièces d'usure telles que des archets de pantographe et les garnitures de frein par exemple) ou qui, bien que d'un coût plus élevé, ne peuvent pas être réparées dans ses ateliers (soit par impossibilité technique – pas de documentation ou d'outillage permettant d'effectuer la réparation – soit par manque de pertinence – prix de réparation supérieur au prix d'achat neuf).
51. Aux termes de la nouvelle version de l'ORM 2018 et de l'ORM 2019 (version du 4 septembre 2019) :
- SNCF Mobilités propose de fournir les pièces consommables référencées dans son catalogue de fournitures 2019 (173 627 références) uniquement lorsque SNCF Mobilités est le « prescripteur » et réalise la maintenance du candidat.
 - Lorsque les pièces consommables sont référencées dans ce catalogue mais que SNCF Mobilités n'est pas le « prescripteur » de la maintenance, le candidat doit fournir les pièces à travers son propre contrat avec son fournisseur et la livrer au centre d'entretien concerné au plus tard 48 heures avant le début de la prestation de maintenance telle que programmée.
 - Lorsque les pièces consommables ne figurent pas au catalogue de SNCF Mobilités, le candidat doit fournir la pièce et la livrer au centre d'entretien concerné afin que SNCF Mobilités puisse réaliser le service de maintenance qui lui est demandé.

Dans tous les cas, SNCF Mobilités assure le déplacement des pièces au sein des centres d'entretien.

52. SNCF Mobilités considère qu'il est « prescripteur » de la maintenance lorsqu'il assure les fonctions A et B du système d'entretien qui doit être mis en place par « l'entité chargée de l'entretien » (ou « ECE ») assignée au véhicule concerné⁴. Aux termes de l'article 14, paragraphe 3 de la directive (UE) 2016/798 du 11 mai 2016 susvisée, la fonction A correspond à « une fonction de gestion consistant à superviser et à coordonner les fonctions d'entretien visées aux points b) à d) et à garantir que le véhicule est dans un état assurant la sécurité dans le système ferroviaire », tandis que la fonction B correspond à « une fonction de développement de l'entretien consistant à gérer la documentation d'entretien, y compris

³ Dans ses ORM, SNCF Mobilités désigne par « pièces de rechange », les pièces consommables et les PRM.

⁴ Il ressort des éléments communiqués par SNCF Mobilités au cours de l'instruction que si celui-ci exerce les fonctions A/B d'une ECE et est le mainteneur d'opérateurs de transport ferroviaire de voyageurs qu'il détient dans le cadre de joint-ventures, tel n'est pas le cas actuellement pour des entreprises ferroviaires tierces. En revanche, SNCF Mobilités est à la fois le prescripteur et le réalisateur de la maintenance de locomotives et de wagons de fret détenus ou loués par des entreprises tierces.

la gestion de la configuration, à partir des données de conception et d'exploitation ainsi que des performances et des retours d'expérience ».

53. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a fait état de trois difficultés afin de justifier l'absence de fourniture de pièces consommables à des tiers lorsqu'il n'exerce pas les fonctions A et B d'une entité en charge de la maintenance (ECE) :
- Un manque de prévisibilité des besoins des entreprises ferroviaires, qui rendrait difficile la fourniture à temps des éléments demandés. SNCF Mobilités a souligné à cet égard que, pour ses propres besoins, l'exercice s'avérerait difficile dans la mesure où le taux de mise à disposition d'une pièce en temps et en heure s'élève à seulement [80 - 90] %.
 - SNCF Mobilités a par ailleurs indiqué encourir une responsabilité juridique en cas de défaillance d'une pièce, sans être certain que la pièce dont a besoin un candidat est strictement identique à celle utilisée par SNCF Mobilités pour ses besoins propres et que cette dernière répond bien aux règles de maintenance du candidat et à l'exploitation de ses matériels.
 - Enfin, la fourniture des pièces consommables à des tiers pourrait, selon SNCF Mobilités, induire des surcoûts (adaptation des SI, coordination en interne, etc.).
54. L'Autorité estime, en première analyse, que les arguments invoqués par SNCF Mobilités ne sont pas de nature à rendre impossible, lorsqu'il n'exerce pas les fonctions A et B d'une ECE, la fourniture de pièces consommables à des tiers. Toutefois, elle relève que la fourniture des pièces consommables, dans le cas où SNCF Mobilités est le prescripteur de la maintenance, constitue déjà une amélioration significative des ORM 2018 et 2019, qu'elle juge suffisante pour ces horaires de service. Pour les prochains horaires de service et, en tout état de cause, au plus tard pour l'horaire de service 2021, l'Autorité invite SNCF Mobilités à renforcer son analyse sur le sujet et à réfléchir à la possibilité d'améliorer son offre pour permettre la fourniture de pièces consommables lorsqu'il n'exerce pas les fonctions de prescripteur de la maintenance du candidat.

c. Sur les pièces réparables du matériel

55. Aux termes de la nouvelle version de l'ORM 2018 et de l'ORM 2019, les « pièces réparables du matériel » (ou « PRM ») désignent l'ensemble des pièces de maintenance que SNCF Mobilités répare dans ses ateliers, lorsque le choix de réparer est techniquement faisable et économiquement plus intéressant que d'acheter une pièce neuve chez le fabricant. Elles représentent 16 674 références dans le catalogue de fournitures 2019 de SNCF Mobilités.
56. En premier lieu, SNCF Mobilités propose un nouveau service de révision (remise au potentiel initial) ou de réparation (remise en état faisant suite à un accident aléatoire) des PRM référencées dans son catalogue et ce, qu'il soit ou non le « prescripteur » de la maintenance du candidat. Dans ce dernier cas, SNCF Mobilités révisé ou répare la PRM selon les prescriptions du candidat et la livre dans ses centres d'entretien.
57. SNCF Mobilités a fait toutefois état, dans le cadre des documents ayant accompagné ses saisines, de difficultés qui pourraient l'empêcher, en pratique, de fournir dans certains cas ce service de révision ou de réparation :
- D'une part, les droits de propriété intellectuelle portant sur la documentation de maintenance nécessaire à la réalisation d'un tel service seraient restreints à ses propres besoins aux termes des stipulations de certains contrats d'acquisition de matériels roulants conclus avec les constructeurs.
 - D'autre part, SNCF Mobilités ne posséderait pas l'intégralité de la documentation de maintenance nécessaire à la réalisation de certaines opérations de maintenance de niveau 4 ou 5, telles que les opérations de modernisation des matériels roulants ou de traitement de l'obsolescence.

58. Comme cela ressort des explications apportées par SNCF Mobilités, la manifestation des difficultés dont il a fait état dépend des stipulations des contrats conclus avec les constructeurs de matériels roulants. Une analyse au cas par cas de ces contrats devra donc être effectuée par SNCF Mobilités afin d'identifier ceux pour lesquels les droits de propriété intellectuelle pourraient le cas échéant constituer un obstacle à la fourniture des prestations qui sont proposées dans les ORM 2018 et 2019. SNCF Mobilités a par ailleurs indiqué, d'une part, que dans l'hypothèse où de telles difficultés surgiraient, elle devrait ouvrir des négociations avec les constructeurs concernés de manière à obtenir les droits de propriété intellectuelle complémentaires nécessaires à l'exécution de ces prestations, et, d'autre part, que le cas échéant elle devrait examiner la possibilité de faire usage du pouvoir de modification unilatéral dont elle disposerait.
59. L'Autorité ne saurait, dans le cadre du présent avis, préjuger de ces éléments et en particulier des résultats de l'analyse au cas par cas des contrats concernés qui pourrait être menée à l'avenir par SNCF Mobilités en fonction des demandes formulées par les candidats.
60. Elle observe néanmoins à ce stade que pour pouvoir vérifier la réalité et l'étendue de ces difficultés, il conviendrait, avant toute chose, de déterminer à quelle documentation de maintenance précise SNCF Mobilités fait référence et en quoi celle-ci est indispensable à la fourniture d'un service de révision ou de réparation demandé par un candidat pour une pièce identique à celle utilisée par SNCF Mobilités. En outre, à supposer que certains contrats conclus par SNCF Mobilités avec les constructeurs contiennent effectivement des stipulations ayant pour effet de l'empêcher d'utiliser la documentation nécessaire à la réalisation d'un service de révision ou de réparation (soit parce que son usage serait limité à ses propres besoins, soit parce qu'elle ne lui serait pas communiquée), il conviendrait également d'analyser les stipulations des contrats conclus par le candidat lui-même. SNCF Mobilités a en effet expliqué que les clauses en question reflèteraient la teneur des négociations menées récemment par SNCF Mobilités avec la Fédération des Industries du Ferroviaire, lesquelles auraient abouti à un engagement de SNCF Mobilités de n'utiliser en général la documentation de maintenance que pour ses besoins propres et à ne réaliser des prestations de maintenance pour des tiers possédant le même matériel que si ce dernier possède les droits d'accès à la documentation lui permettant de faire réaliser la maintenance par un tiers de son choix. Enfin, au regard des explications apportées par SNCF Mobilités quant aux difficultés qui pourraient exister s'agissant de la fourniture des opérations de modernisation des matériels roulants, l'Autorité rappelle que ces prestations ne sont pas considérées, en tout état de cause, comme étant régulées et ne sont donc pas proposées par SNCF Mobilités dans les ORM 2018 et 2019.
61. En second lieu, dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, SNCF Mobilités indique qu'elle pourrait fournir des PRM neuves dans le cas où une entreprise ferroviaire ne disposerait pas d'une pièce de substitution permettant de remplacer une pièce à réviser ou à réparer et où cela immobiliserait son matériel roulant au-delà d'une immobilisation équivalente à celle d'un matériel roulant de SNCF Mobilités pour le même cas, sous réserve que SNCF Mobilités dispose d'un stock suffisant à cette fin et sur la base d'une facturation au devis. L'Autorité sera vigilante à l'avenir quant aux conditions de mise en œuvre de cette proposition.
62. Cette proposition est de nature à permettre aux entreprises ferroviaires, dans l'hypothèse où elles ne disposeraient pas de pièces de substitution dans leurs propres stocks, de poursuivre l'exploitation pendant la révision ou réparation d'une pièce et constitue donc une avancée par rapport aux versions précédentes des ORM de SNCF Mobilités.
63. Par ailleurs, s'agissant des matériels roulants utilisés dans le cadre de services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés attribués à SNCF Mobilités avant le 25 décembre 2023, il convient de rappeler qu'aux termes du I de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire susvisée, les autorités organisatrices concernées ont la possibilité de demander leur transfert à SNCF Mobilités, en vue de la mise en concurrence de ces services. Aux termes du III de cet article « (I) le transfert d'un matériel roulant s'accompagne simultanément, à la demande de l'autorité organisatrice concernée, d'une dotation par SNCF Mobilités à cette autorité organisatrice d'un stock de pièces consommables et réparables et d'outillages spécifiques nécessaires à la continuité du service public défini d'un commun accord entre les parties » et que « SNCF Mobilités transmet à l'autorité

organisatrice, dans les trois mois suivant la demande de transfert, les références, sources d'approvisionnement, descriptifs et plans des pièces consommables et réparables correspondant à cette série de matériel ». S'agissant des matériels roulants utilisés dans le cadre de services librement organisés, l'Autorité comprend que les candidats achètent généralement leurs rames et leurs locomotives avec des stocks de pièces, soit uniquement dans le cadre d'un approvisionnement initial, soit dans le cadre d'un approvisionnement étendu.

Les entreprises ferroviaires tierces semblent donc pouvoir disposer d'un stock de pièces leur permettant de remplacer celles qu'elles souhaiteraient le cas échéant réviser ou réparer afin de poursuivre l'exploitation pendant cette opération.

2.1.5. Sur les services qualifiés de prestations complémentaires et connexes

64. Dans la deuxième version de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités proposait, en tant que prestations complémentaires, des prestations de nettoyage externe du matériel roulant, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable, de fourniture d'un complément de liquide lave-vitre et de visite de toiture du matériel roulant, alors que ces prestations ne figurent pas parmi les services pouvant être qualifiés de prestations complémentaires aux termes du point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée.
65. Par ailleurs, SNCF Mobilités n'avait pas intégré dans son offre des projets de tarifs pour les prestations de nettoyage externe et de vidange des toilettes, au motif que ces prestations étaient réalisées par des prestataires externes avec lesquels les candidats devraient négocier directement un prix dans l'hypothèse où ils souhaiteraient y recourir.
66. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, ces services, qui étaient précédemment qualifiés à tort de prestations complémentaires, sont désormais offerts en tant que service de base, conformément aux textes applicables. De plus, SNCF Mobilités propose, en sus de ces services, des prestations de nettoyage interne du matériel roulant.
67. Par ailleurs, SNCF Mobilités propose désormais, en tant que prestations complémentaires et connexes, des services de fourniture du courant de traction et de préchauffage des voitures, le contrôle technique du matériel roulant et les services de maintenance lourde dans les installations réservées par leurs exploitants à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques. Ces services correspondent à des éléments pouvant être qualifiés comme tels aux termes des points 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée.
68. SNCF Mobilités propose également des tarifs pour les prestations de nettoyage du matériel roulant et de vidange des toilettes, lesquels figurent dans les annexes 5.3 des ORM 2018 et 2019, et consistent en des tarifs unitaires par opération, à la caisse et par série de matériel roulant.
69. S'agissant du tarif des services proposés en tant que prestations complémentaires, SNCF Mobilités indique dans les ORM 2018 et 2019 que le tarif du courant de traction dans ses centres d'entretien est compris dans le tarif d'accès à ses différentes installations proposé dans ces offres.
70. SNCF Mobilités a précisé au cours de l'instruction que la prestation de préchauffage de voiture, lorsqu'elle ne peut pas être réalisée directement via la locomotive, peut être effectuée via une installation fixe au sol. Dans ce dernier cas, le préchauffage serait possible sur ses sites de maintenance équipés d'une installation dite de pré-conditionnement, c'est-à-dire a minima sur tous les sites qui entretiennent régulièrement du matériel remorqué. Outre cette installation spécifique, le préchauffage des voitures nécessite l'intervention d'un agent possédant une habilitation électrique pour effectuer les opérations de branchement et de débranchement.
71. Il est indiqué dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019 que SNCF Mobilités n'a pas été en mesure de calculer le tarif de la main d'œuvre et n'a donc pu l'afficher dans son offre de référence de maintenance, son élaboration nécessitant d'évaluer un temps moyen d'opération et d'identifier les agents en charge de la prestation pour valoriser cette prestation avec un tarif horaire

correspondant. SNCF Mobilités a précisé au cours de l'instruction que la main d'œuvre nécessaire à cette prestation de préchauffage ferait l'objet d'un tarif distinct dans une prochaine ORM. SNCF Mobilités a par ailleurs confirmé que la mise à disposition de la voie équipée d'une installation de pré-conditionnement, en elle-même, était comprise dans le tarif d'accès proposé dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, à l'instar du courant de traction.

2.2. Sur les tarifs

72. La nouvelle version de l'ORM 2018 et l'ORM 2019 comprennent :

- de nouvelles propositions pour les tarifs des prestations qui figuraient dans la saisine du 21 décembre 2018 et pour lesquelles l'Autorité avait émis un avis défavorable (2.2.1). Ces tarifs portaient uniquement sur l'accès aux centres de maintenance légère ainsi qu'aux prestations qui y sont rendues ;
- de nouveaux tarifs afférents aux prestations que SNCF Mobilités avait exclues de l'ORM du 21 décembre 2018, et qui ont été intégrées à la suite de l'avis n° 2019-014 de l'Autorité (2.2.2).

2.2.1. Sur les évolutions apportées aux tarifs des prestations proposées précédemment

a. Sur les tarifs et leurs principes d'élaboration

73. Dans la deuxième version de l'ORM 2018 dont il a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités présentait des tarifs dont la grille et les modalités d'élaboration comprenaient un nombre restreint de prestations et de tarifs afférents. Ce choix, en rupture avec les saisines précédentes pour lesquelles SNCF Mobilités avait défini une grille tarifaire élargie avec un tarif spécifique à l'accès valable par créneau de deux heures et différencié notamment selon le type d'installations et le type de maintenance à réaliser, aboutissait à appliquer un tarif d'accès identique, facturé par jour calendaire, quel que soit le niveau de l'opération de maintenance réalisée ou le type d'installation utilisée sur un site. Une telle définition du tarif d'accès ne correspondait pas à la réalité opérationnelle des offres d'accès fournies par SNCF Mobilités à ses clients internes et externes.
74. En outre, SNCF Mobilités proposait au titre du service de base et en sus de la prestation de reprofilage d'essieu, des prestations de maintenance légère facturées au devis. Ce devis était établi à partir d'un unique tarif élémentaire de l'heure de main d'œuvre de maintenance indiqué dans l'offre. Au titre des prestations connexes, SNCF Mobilités proposait des tarifs unitaires pour quelques opérations d'échange d'organes majeurs TGV réalisées sur le site du technicentre de maintenance de Paris-Landy.
75. S'agissant de la méthodologie de tarification, SNCF Mobilités avait abandonné la méthode normative, sans lien avec la comptabilité, pour appuyer l'évaluation des tarifs de l'ORM 2018 uniquement sur les charges issues de la comptabilité générale au 31 décembre 2017, afin de mieux justifier le lien entre les tarifs et les coûts comptables.
76. Dans son avis n° 2019-014 susvisé, l'Autorité avait relevé, s'agissant de la méthodologie de tarification appliquée pour l'horaire de service 2018, qu'en l'absence de séparation comptable pour l'exercice 2017, les bases de charges et d'actifs utilisés n'avaient pu être rapprochées de données auditées, alors que l'établissement de comptes séparés pour l'activité de gestion des centres d'entretien pour les comptes clos au 31 décembre 2018 pouvait contribuer à apporter un meilleur niveau de garantie sur les bases utilisées dans la tarification. Par ailleurs, les charges et les actifs issus de la comptabilité générale n'étaient pas décomposés selon un niveau de détail analytique permettant d'établir un lien opérationnel ou économique entre ces charges et ces actifs et la réalisation effective des prestations. Enfin, SNCF Mobilités fondait l'élaboration de ses tarifs sur un certain nombre de retraitements manuels qui ne levaient pas les incertitudes sur la pertinence des affectations de charges et d'actifs effectuées entre les différentes prestations et qui pouvaient être source d'erreurs.

77. L'Autorité avait également observé, dans son avis précité, que si le rapprochement entre le revenu autorisé et la comptabilité est nécessaire pour s'assurer que le montant de la redevance « *ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* », l'utilisation de la comptabilité générale seule n'avait pas permis à SNCF Mobilités d'envisager une structure tarifaire plus précise, permettant de s'assurer du respect de cette obligation au niveau de chaque prestation.
78. Enfin, l'Autorité avait souligné que l'approche retenue par SNCF Mobilités, dans la mesure où elle intégrait la totalité de la masse salariale ou des charges d'exploitation liées aux actifs, faisait porter dans les tarifs les charges relatives aux heures improductives des agents ou les heures d'inutilisation des installations. Elle avait ainsi demandé qu'une analyse des temps effectivement dédiés à la production soit menée par SNCF Mobilités, afin que le tarif des prestations reflète un niveau de coûts pertinent, en lien avec ces prestations.
79. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, SNCF Mobilités propose une grille tarifaire significativement plus détaillée, qu'il s'agisse des tarifs d'accès ou des tarifs des services de maintenance. Ainsi, le tarif d'accès aux installations de maintenance légère est désormais différencié selon le type d'installation utilisée et en fonction de la longueur de l'installation utilisée, sur un créneau de quinze minutes.
80. La méthode de calcul des tarifs de l'ORM 2018 repose sur une approche dite « hybride ». Cette approche combine une première segmentation des charges à partir des données comptables (approche de type « top down ») complétée par une analyse normative des activités qui permet de répartir plus finement les charges au niveau des prestations (approche de type « bottom-up »). L'Autorité a analysé la justification et l'utilisation de la partie « bottom-up » de l'approche pour chacun des tarifs qui lui ont été soumis. Cette méthode permet, selon les tarifs, soit de les segmenter plus précisément, soit de déterminer des unités d'œuvre jugées davantage pertinentes par SNCF Mobilités. Ainsi, s'agissant des tarifs d'accès, le total des charges relatif à l'accès aux installations est réparti entre 25 types d'installations issues d'un inventaire normatif. De même, les unités d'œuvre ramenant ces charges à un tarif horaire sont issues d'un calendrier organisationnel recensant les heures d'ouverture théoriques de chaque installation de service au sein de chaque technicentre de maintenance.
81. L'Autorité estime que cette évolution permet à SNCF Mobilités d'affiner sa structure tarifaire et l'invite, pour les ORM à venir, à poursuivre ses travaux notamment autour des points précisés ci-après.
82. Tout d'abord, les données comptables prises en compte pour segmenter les charges sont issues des comptes séparés relatifs à l'activité de gestion des centres de maintenance, pour l'exercice clos au 31 décembre 2018. Le recours à ces comptes, en lieu et place du recours aux comptes de gestion dans les précédents projets de tarifs soumis à l'Autorité, constitue un progrès qui devrait fournir davantage de garanties notamment quant à la pertinence des actifs pris en compte dans l'élaboration des tarifs. L'Autorité souligne toutefois que ces comptes séparés, établis pour la première fois par SNCF Mobilités pour l'exercice 2018, n'ont pas fait l'objet d'une attestation de conformité par un auditeur externe⁵, comme requis par la décision n° 2017-101 de l'Autorité relative aux règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires susvisée. En outre, SNCF Mobilités a indiqué que les règles de séparation comptable n'avaient pas été appliquées, notamment s'agissant des facturations internes au coût comptable, de la facturation interne de la maintenance du matériel roulant aux prix régulés et du transfert des actifs aux activités concernées qui a été effectué uniquement au 31 décembre 2018. Les impacts de ces écarts présentés par SNCF Mobilités dans le cadre de la communication des comptes séparés, pour les éléments applicables aux charges et actifs relatifs à la gestion des installations de maintenance, ne paraissent toutefois pas substantiels. Par ailleurs, SNCF Mobilités a généralement retenu une approche prudente en ce qui concerne les charges prises en compte en tarification, veillant à leur justification. Ainsi, même si l'application de l'ensemble des règles de séparation comptable de SNCF Mobilités pour les exercices ultérieurs pourrait entraîner une modification du niveau des charges de l'activité de gestion de centres de maintenance et par là même

⁵ Cf. Décision n° 2019-051 du 30 juillet 2019 portant mise en demeure de SNCF Mobilités pour méconnaissance des règles de séparation comptable

du niveau des tarifs pour les ORM à venir, le risque de sur-tarification pour les ORM 2018 et 2019 semble cependant limité.

83. En outre, les charges d'exploitation ainsi que la base d'actifs régulés font l'objet d'une affectation entre les différents types de prestations selon la nature de ces charges et de ces actifs, de manière non suffisamment documentée, traçable et contrôlée. Ainsi qu'elle l'a déjà rappelé dans son avis n° 2019-014 susvisé, l'Autorité estime qu'en l'absence d'une comptabilité analytique documentée et adaptée à ce découpage par type de prestation, cette méthodologie est source d'erreurs et ne constitue pas une méthode fiable et pérenne sur le long terme. De manière à apporter un niveau de garantie suffisant quant à la fiabilité de l'allocation des charges et des actifs, SNCF Mobilités devrait améliorer son environnement de contrôle de manière à sécuriser la tarification des prestations régulées.
84. Par ailleurs, les charges de fonctionnement comptabilisées au niveau de l'activité de gestion de centre de maintenance légère sont réparties entre les différentes prestations, notamment régulées, et entrent de fait dans la base de charges utilisées pour établir les tarifs des ORM 2018 et 2019. L'Autorité relève que, sur une base de charges de [250 – 300] millions d'euros, [40 – 50] millions d'euros correspondent à des frais de redevance d'entreprise ou à la répartition au niveau de cette activité de la redevance groupe facturée par l'EPIC SNCF à SNCF Mobilités. SNCF Mobilités n'ayant pas démontré le lien entre ces frais de support et les prestations régulées effectuées dans les centres de maintenance légère, la base de charges de fonctionnement doit être retraitée de ces [40 – 50] millions d'euros.
85. L'Autorité relève également que la répartition des charges de fonctionnement est effectuée au prorata des charges directes. S'il s'agit d'un traitement usuel, l'utilisation d'une unique clé d'affectation n'est pas suffisamment fine dans le cas d'espèce, dans la mesure où elle est susceptible de faire porter des frais de gestion de ressources humaines à des prestations ne faisant quasiment pas intervenir de personnel. En conséquence, SNCF Mobilités devra, pour l'ORM 2020, mener des travaux d'amélioration des clés d'affectation des charges de fonctionnement en continuant à identifier les charges qui pourraient être affectées directement et en mettant en place des clés d'affectation différentes selon la nature des charges de fonctionnement.
86. Enfin, en ce qui concerne le rapprochement avec le revenu autorisé, SNCF Mobilités n'a pas été en mesure de présenter un rapprochement des tarifs au revenu autorisé au global, dans la mesure où SNCF Mobilités ne s'applique pas ces tarifs en interne et ne dispose pas à date d'un suivi de l'intégralité des unités d'œuvres permettant de le faire. Cet exercice est pourtant primordial afin de s'assurer que le montant de la redevance « ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ». A défaut de ce rapprochement au global, l'Autorité s'est donc attachée à mener une analyse au niveau de chaque prestation, lorsque cela lui a été possible.

b. Sur le tarif de l'accès aux installations de maintenance 1 à 3

87. Les tarifs proposés dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019 pour l'accès et l'utilisation des installations de maintenance légère (niveaux 1 à 3) sont, contrairement à la version précédente de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, différenciés en fonction du type d'installation et d'équipement utilisés⁶.
88. A l'exception des emplacements en intérieurs équipés de tours en fosse et de vérins en fosse, SNCF Mobilités a également différencié les différents types d'installations selon la longueur de l'emplacement, au motif que cet élément constitue dans le cas de ces installations un inducteur de coût important. Pour les tours en fosse et les vérins en fosse, SNCF Mobilités n'a pas effectué cette différenciation car dans la mesure où la part du coût de l'équipement au sein du coût global de

⁶ La segmentation retenue par SNCF Mobilités distingue :

- les « Installations en extérieur », lesquelles sont divisées en quatre catégories (emplacement équipé d'une installation de vidange des toilettes, emplacement équipé d'une fosse, emplacement équipé d'une machine à laver au défilé et autre emplacement en extérieur), et
- les « Installations en intérieur », lesquelles sont divisées en trois catégories (emplacement équipé d'un tour en fosse, emplacement équipé d'un vérin en fosse et emplacement en intérieur équipé ni d'un tour en fosse, ni d'un vérin en fosse).

l'installation est prépondérante, la longueur de l'emplacement ne constitue pas un inducteur de coûts pertinent s'agissant de cet équipement.

89. Les tarifs d'accès proposés par SNCF Mobilités correspondent enfin à une durée minimale d'utilisation de quinze minutes.
90. La structure tarifaire proposée par SNCF Mobilités, en ce qu'elle est différenciée selon le type et la longueur de l'installation utilisée, permet de refléter plus fidèlement les coûts propres à chaque prestation régulée d'accès, ce qui constitue une amélioration significative.

- Des tarifs spécifiques à chaque installation

91. Les tarifs d'accès correspondent aux charges de capital relatives aux installations de service concernées, auxquelles sont ajoutées essentiellement des charges du personnel responsable de la gestion de ces installations, des charges de travaux et d'entretien et des loyers. En l'absence d'un niveau de précision suffisamment fin en comptabilité, la répartition des charges comptables de capital entre les différentes installations de service a été effectuée par SNCF Mobilités en s'appuyant sur une typologie normative des installations inventoriées en 2015 et valorisées « à dire d'expert ». Cette approche est la même que celle utilisée dans le cadre de l'élaboration des tarifs de l'ORM 2017. L'Autorité invite SNCF Mobilités à mettre à jour cet inventaire et ces valorisations pour les ORM à venir et de manière régulière.
92. Afin d'obtenir un tarif horaire pour un type d'installation donné, SNCF Mobilités divise les charges allouées à ce type d'installation par la durée totale des heures d'ouverture des installations de ce type. Pour mesurer cette durée, SNCF Mobilités s'appuie sur un inventaire des installations par site⁷ et sur les horaires d'ouverture de chacun des sites de maintenance ce qui conduit à retenir un taux d'utilisation de 100 %. Ce taux conservateur, déjà mentionné au point 50 de l'avis de l'Autorité n° 2018-048 du 25 juin 2018 susvisé, est conforme à l'approche prudente préconisée par l'Autorité afin d'éviter tout risque de prise en compte de tarifs excessifs. Il appartient à SNCF Mobilités, pour les horaires de service à venir, de déterminer le taux réel d'utilisation efficace de ses installations en améliorant leur organisation et leur fonctionnement.
93. L'Autorité constate que, par cette méthode, le chiffre d'affaires résultant de l'application de ce tarif est mécaniquement inférieur au revenu autorisé.

- Des tarifs à l'heure

94. La nouvelle version des ORM 2018 et 2019 présente des tarifs pour une durée minimale d'utilisation des installations de quinze minutes. Ce choix, différent du créneau de deux heures qui était retenu par SNCF Mobilités jusqu'à l'horaire de service 2017 et à la facturation par jour calendaire de présence du matériel roulant proposée dans la version précédente de l'ORM 2018, paraît davantage correspondre aux besoins des entreprises ferroviaires.

95. En conclusion, l'Autorité approuve les tarifs des prestations d'accès aux installations de maintenance de niveau 1 à 3, à hauteur du montant résultant de l'absence de prise en compte de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à ces prestations.

⁷ L'inventaire comprend 2 168 installations réparties sur 114 sites de maintenance.

c. Sur le tarif du service de pilotage et des autres prestations réalisées par les agents « mouvement »⁸

96. Dans la deuxième version de l'ORM 2018 dont l'Autorité a été saisie le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités proposait un tarif unique pour la prestation de pilotage, d'un montant de [150 - 200] euros, appliqué à chaque entrée d'un engin moteur dans un centre d'entretien.
97. Dans son avis n° 2019-014 susvisé, l'Autorité a considéré que le recours aux entrées sur les sites de maintenance comme inducteur de coûts pour le service de pilotage n'était pas pertinent dans la mesure où il ne permettait pas la prise en compte des mouvements effectués entre les différentes installations d'un centre de maintenance, dont le nombre et la durée peuvent différer selon les tâches effectuées dans le centre.
98. De plus, l'Autorité avait relevé que les charges retenues pour l'élaboration du tarif de pilotage incluaient la totalité de la masse salariale des équipes « mouvement » de SNCF Mobilités, alors que celles-ci ne sont pas exclusivement dédiées au pilotage et effectuent d'autres tâches. L'Autorité avait en outre constaté l'absence de différenciation horaire du tarif de pilotage, laquelle ne permettait pas aux tarifs de refléter fidèlement les coûts de la prestation fournie et d'inciter à un usage optimisé des installations d'entretien, en prenant en particulier en compte les surcoûts de la main d'œuvre employée de nuit ou les week-ends.
99. Enfin, l'Autorité avait relevé la différence de traitement entre SNCF Mobilités et les autres entreprises ferroviaires s'agissant du pilotage sur ses centres d'entretien : alors que pour les matériels roulants de SNCF Mobilités, un unique employé du centre de maintenance peut assurer à la fois la prestation de pilotage et la conduite du matériel roulant, les entreprises ferroviaires tierces doivent détacher un conducteur pour assurer la conduite du matériel roulant et recourir à la prestation de pilotage réalisée par un employé de SNCF Mobilités.
100. En réponse à ces observations, SNCF Mobilités a proposé, dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, que le tarif de la prestation de pilotage soit construit sur la base d'une méthodologie prenant en compte le nombre de changements d'emplacement effectués par le matériel roulant dans ses centres d'entretien. Ce tarif est identique quelle que soit la configuration du site, l'implantation des installations et le matériel roulant concerné. Il est décliné en quatre variantes suivant la plage horaire de réalisation de l'opération (semaine ou dimanche et fête, jour ou nuit).
101. Ce changement d'approche a permis à SNCF Mobilités de réconcilier la base de charges liées au pilotage avec une estimation du nombre de changements d'emplacement, de manière à ne pas couvrir davantage que les coûts majorés d'un bénéfice raisonnable. L'Autorité estime que cette méthode est plus satisfaisante.
- Calcul des tarifs horaires des agents « mouvement »
102. Pour déterminer les tarifs horaires des agents « mouvement », SNCF Mobilités divise l'ensemble des charges relatives aux agents « mouvement » issues du compte de résultat par le nombre d'heures des agents « mouvement » effectivement dédiées à la production.
103. S'agissant des charges relatives aux agents « mouvement », l'Autorité relève que dans la version précédente de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités avait exclu de l'assiette de charges de la tarification du pilotage une part relative au combustible pour [5 - 10] millions d'euros correspondant au montant de la quote-part des charges de personnels

⁸ Cette prestation, proposée dans les ORM 2018 et 2019 au titre du service de base, correspond au pilotage du matériel roulant du candidat par un employé de SNCF Mobilités autorisé, dans l'enceinte du centre d'entretien, afin de l'acheminer jusqu'à une installation de maintenance ou jusqu'à la sortie du centre d'entretien. Elle comprend le pilotage de la manœuvre du matériel roulant, la manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès aux installations que la réglementation réserve à leur exploitant, ainsi que la prise et la levée des éléments de protection mis en place sur les voies contre les risques ferroviaires pour le personnel et le matériel roulant du candidat. Cette prestation n'est pas requise dans le cas d'un accès à des installations permettant l'approvisionnement en sable et la visite de toiture, situées à l'intérieur d'un centre d'entretien, mais directement accessibles depuis le réseau ferré national.

affectés au pilotage pour le combustible issu des travaux de l'offre de référence combustible 2018. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, la part de charges relatives au combustible n'est plus déduite de l'assiette de charges utilisées pour calculer le tarif horaire de pilotage mais cela ne pose toutefois pas de difficulté dans la mesure où les unités d'œuvre utilisées pour le calcul du tarif horaire des agents « mouvements » intègrent l'ensemble des heures productives des agents « mouvement », dont les heures consacrées à la fourniture de combustible.

104. En revanche, il s'avère que les méthodes de calcul des tarifs relatifs, d'une part, à la fourniture du combustible, et d'autre part, à la réalisation de la prestation de pilotage proposée dans le cadre de l'offre de maintenance, diffèrent alors que ces prestations sont réalisées par les mêmes agents. Dès lors, l'Autorité n'est pas en mesure de s'assurer de l'absence d'un double comptage de ces agents sur le périmètre global du combustible et de la maintenance. A défaut d'alignement de la méthodologie de calcul des tarifs entre le combustible et la maintenance, l'Autorité considère que dans le cadre de la tarification de la maintenance, SNCF Mobilités doit retirer de l'assiette de charges prises en compte pour l'élaboration du tarif horaire d'un agent « mouvement » les charges relatives au combustible, soit [5 – 10] M€ en 2018.
105. S'agissant de l'évaluation des heures d'un agent « mouvement » effectivement dédiées à la production, SNCF Mobilités les a évaluées à [80 – 90] % lors de la saisine. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a indiqué que certaines heures de non-production avaient été comptées deux fois et a donc proposé un taux actualisé de [80 – 90] %. Par ailleurs, SNCF Mobilités a retenu un coefficient de productivité identique pour les différentes plages horaires (semaine ou dimanche et fête, jour ou nuit) sans pour autant étayer ce choix. L'Autorité invite SNCF Mobilités à apporter des justifications plus précises concernant les heures de non-production dès l'horaire de service 2020.
106. Les heures productives des agents « mouvement » sont réparties entre les différentes plages horaires selon la répartition des heures de main d'œuvre effectivement constatée lors de la deuxième semaine d'octobre 2018. L'Autorité invite SNCF Mobilités à affiner sa méthodologie au plus tard pour l'horaire de service 2021, en identifiant notamment la répartition horaire des heures de production des agents « mouvement ». A ce stade, SNCF Mobilités retient la même répartition pour les heures de mouvement et les heures de maintenance -, voire en élaborant une méthodologie permettant d'évaluer la proportion de changements d'emplacements pour chacune des plages horaires.
107. A partir des charges et des heures productives, SNCF Mobilités calcule ensuite les tarifs horaires de main d'œuvre des agents du « mouvement » pour chacune des plages horaires.

- Calcul du tarif de pilotage

108. Les agents « mouvement » ne sont pas dédiés au pilotage mais effectuent également d'autres tâches comme la distribution de complément de sable, de liquide lave-vitre, d'huile ou encore de liquide de refroidissement. Afin de déterminer pour les agents « mouvement » le temps imparti à chaque type de tâche ainsi que les heures non productives, SNCF Mobilités a conduit une étude auprès d'une quarantaine de sites de maintenance pour obtenir le nombre d'heures de présence et le temps consacré à chaque tâche. Cette étude a permis d'estimer la part du temps consacré au pilotage à [60 – 70] % des heures productives des agents « mouvement » ce qui conduit SNCF Mobilités à retenir [60 – 70] % de la base de charges des agents « mouvement » pour le calcul du tarif de pilotage, soit [100 – 150] millions d'euros sur un total de [150 – 200] millions d'euros.
109. Pour 41 centres d'entretien du périmètre ISM⁹, SNCF Mobilités dispose du nombre de changements d'emplacement effectués. Pour les sites restants, SNCF Mobilités estime le nombre de changements d'emplacement au prorata du nombre d'entrées-sorties (lorsque celui-ci est disponible grâce à des systèmes d'information ou bien à dire d'experts) ou au prorata du nombre d'emplacements dans les sites. SNCF Mobilités applique ensuite les proportions d'heures de main d'œuvre de chaque plage horaire pour calculer le nombre de changements d'emplacement par plage horaire et obtenir un tarif

⁹ Le périmètre de l'ISM correspond au périmètre de séparation comptable des activités de gestion des centres de maintenance de niveaux 1 à 3 de SNCF Mobilités

par changement d'emplacement différencié (semaine ou dimanche et fête, jour ou nuit) à partir de la base de charges. L'Autorité constate que cette allocation limite la probabilité que les revenus engendrés par le tarif de pilotage dépassent les charges enregistrées en comptabilité. Pour les horaires de service à venir, l'Autorité invite SNCF Mobilités à étendre le suivi des changements d'emplacement au-delà des 41 sites actuellement équipés d'outils adaptés.

110. Par ailleurs, jusqu'à ce que SNCF Mobilités élabore une méthodologie robuste pour estimer ces unités d'œuvre, SNCF Mobilités propose de facturer aux candidats quatre changements d'emplacement pour chaque entrée d'un matériel roulant effectuée pour une prestation de reprofilage d'essieu et deux changements d'emplacement pour chaque entrée d'un matériel roulant effectuée pour les autres prestations, sur la base du tarif par changement d'emplacement.
111. Cette proposition permet aux entreprises ferroviaires d'anticiper le nombre de changements d'emplacements qui sera pris en compte dans la facturation établie par SNCF Mobilités. Cependant, s'agissant des quatre changements d'emplacement associés à la prestation de reprofilage des essieux, l'Autorité estime que les justifications apportées par SNCF Mobilités ne sont pas suffisamment étayées et précises. L'Autorité demande donc à SNCF Mobilités de ne retenir que deux changements d'emplacement pour le pilotage associé à cette prestation, pour les horaires de service 2018 et 2019.

L'Autorité recommande à SNCF Mobilités, pour les prochains horaires de service, d'organiser la gestion de la traçabilité des unités d'œuvre facturées afin, d'une part, de fiabiliser la facturation, et d'autre part, de mieux justifier sa méthode de tarification.

- Calcul des tarifs des autres tâches réalisées par les agents « mouvement »

112. L'étude d'allocation du temps de travail des agents « mouvement » permet également à SNCF Mobilités de mesurer le temps moyen par opération pour les autres tâches effectuées par ces agents : approvisionnement en sable, en liquide lave vitre, en huile et en liquide de refroidissement. SNCF Mobilités obtient les tarifs pour chacune de ces tâches en multipliant le temps moyen issu de l'étude pour chacune des prestations par le tarif horaire de main d'œuvre des agents « mouvement ».
113. Cette méthodologie ne permet cependant pas de rapprocher les revenus qui auraient été enregistrés sur la base des tarifs proposés dans l'ORM et du nombre réel d'opérations, avec les charges constatées au niveau de l'ISM en 2018. Dans la mesure où les montants en jeu sont très limités pour les entreprises ferroviaires tierces, l'Autorité considère que la méthodologie présente est acceptable pour les horaires de service 2018 et 2019. Elle demande néanmoins à SNCF Mobilités de proposer une méthodologie, au plus tard pour l'horaire de service 2021, qui permette de s'assurer que l'application des tarifs pour ces opérations ne conduit pas SNCF Mobilités à percevoir un revenu supérieur au revenu autorisé.

- Formation des entreprises ferroviaires tierces au pilotage

114. SNCF Mobilités s'est engagé, dans le cadre des documents justificatifs fournis avec ses saisines du 18 juin 2019, à étudier, en vue de l'horaire de service 2021, l'élaboration d'une offre de formation des agents de conduite des candidats au pilotage sur ses centres d'entretien. Cette formation, qui serait payante, comprendrait une formation théorique et une formation sur site qui seraient à préciser. Elle comprendrait également une formation à la co-activité et serait complétée par un module de maintien des compétences. L'Autorité prend acte de cet engagement qui pourrait *a priori* permettre de supprimer la différence de traitement entre SNCF Mobilités et les autres entreprises ferroviaires relevée dans son avis n° 2019-014 susvisé, en permettant aux conducteurs des entreprises ferroviaires tierces de réaliser eux-mêmes la prestation de pilotage en plus de la conduite.

115. En conclusion, l'Autorité approuve les tarifs des prestations réalisées par les agents « mouvement » de SNCF Mobilités (service de pilotage, approvisionnement en sable, en liquide lave vitre, en huile et en

liquide de refroidissement), à hauteur du montant résultant de l'absence de prise en compte du montant de [5 - 10] millions d'euros afférent aux charges des agents « mouvement » qui assurent la prestation de fourniture de combustible (tel que mentionné au point 104), ainsi que de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance (évoqués au point 84), allouée à chacune de ces prestations. Par ailleurs, l'Autorité approuve le tarif s'agissant de la prestation de pilotage associée à la prestation de reprofilage d'essieux à hauteur du montant qui résulte de la prise en compte, dans le cadre de la facturation établie par SNCF Mobilités, de seulement deux changements d'emplacements.

d. Sur le tarif des services de maintenance 1 à 3

116. Dans la version précédente de l'ORM 2018, SNCF Mobilités proposait pour la réalisation, par ses personnels, des services de maintenance de niveau 1 à 3 un tarif élémentaire, constitué d'un unique tarif horaire de main d'œuvre ([80 - 90] euros), sur la base duquel auraient été établis des devis en fonction de l'expression des besoins du candidat. Ce tarif horaire unique de main d'œuvre avait été calculé en prenant en compte la totalité des charges de main d'œuvre de SNCF Mobilités relatives aux services de maintenance, tous niveaux de qualifications confondus, et sans aucune modulation horaire. Il était applicable pour tous les services de maintenance 1 à 3, à l'exception des prestations de reprofilage d'essieu et de quelques opérations standards de changements d'organes bien définies, pour lesquels des tarifs unitaires étaient proposés.
117. Dans son avis n° 2019-014 susvisé, l'Autorité a considéré que l'application d'un tarif unique de main d'œuvre quelle que soit la nature de la prestation réalisée, non modulé selon l'horaire auquel la prestation était réalisée, ne permettait pas de refléter fidèlement les coûts de la prestation fournie.
118. L'Autorité avait par ailleurs constaté que le principe d'une facturation au devis était proposé par SNCF Mobilités pour la quasi-totalité des services de maintenance, y compris pour les services de maintenance légère et les prestations de base, non mentionnés au dernier alinéa du I de l'article 3 du décret n° 2012-70 parmi les cas autorisant le recours à une telle méthode de facturation. En outre, SNCF Mobilités n'avait pas justifié, pour chacune des prestations concernées, en quoi les spécificités des installations empêchaient l'établissement d'un tarif unitaire. L'Autorité avait relevé que, s'agissant de la facturation appliquée par SNCF Mobilités en interne pour la maintenance d'exploitation (1 à 3), SNCF Mobilités n'avait recours à des devis que pour une faible part des opérations réalisées.
119. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, SNCF Mobilités propose un tarif horaire de maintenance différencié en fonction de la plage horaire (semaine ou dimanche et fête, jour ou nuit). SNCF Mobilités distingue deux cas pour la tarification des services de maintenance légère : (i) soit la liste des tâches élémentaires de maintenance est disponible pour le matériel roulant concerné, auquel cas SNCF Mobilités estime pouvoir déterminer à l'avance le nombre d'heures de main d'œuvre requises ainsi que le temps d'utilisation des installations concernées nécessaire et ainsi proposer un tarif unitaire, (ii) soit la liste des tâches élémentaires n'est pas disponible et les opérations de maintenance font l'objet d'une tarification sur devis.

- Calcul des tarifs horaires de agents de maintenance

120. Le coût horaire d'un agent effectuant une opération de maintenance est évalué sur la base des charges comptables, allouées. Ces charges se composent essentiellement de main d'œuvre ainsi que des charges liées aux petits matériels et outillage utilisés dans le cadre de ces prestations ou des achats de matières.
121. De manière similaire au calcul du tarif horaire des agents de mouvement, ces charges sont ensuite divisées par le nombre d'heures de production de la maintenance pour obtenir un tarif horaire. Lors de la saisine du 18 juin 2019, SNCF Mobilités a indiqué que la part du temps effectivement dédié à la production s'élève à [60 - 70] % pour les agents en charge des opérations de maintenance (ci-après « agents de maintenance »). Au cours de l'instruction, il est apparu qu'à l'instar des agents « mouvement », certaines heures de non-production des agents de maintenance avaient été

comptabilisées deux fois, ce qui a conduit SNCF Mobilités à retenir un taux de production des agents de maintenance de [60 - 70] %.

122. En outre, SNCF Mobilités a retenu un coefficient de productivité identique pour les différentes plages horaires (semaine / dimanche et fête, jour / nuit) sans pour autant étayer ce choix.
123. Enfin, dans son avis n° 2019-014 susvisé, l'Autorité avait contesté l'absence de modulation horaire du tarif de maintenance. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, le tarif horaire de maintenance est modulé selon que la prestation est effectuée le jour, la nuit ou un dimanche ou jour de fête légale. Les surcoûts horaires sont établis sur la base des données comptables relatives à la masse salariale dans les plages horaires de nuit ou de week-end. En revanche, contrairement à ce qu'avait demandé l'Autorité dans son avis, les tarifs ne sont pas modulés en fonction du niveau de qualification des agents. SNCF Mobilités a choisi de conserver un tarif de main d'œuvre unique « *compte tenu de l'homogénéité des rémunérations annuelles des différents métiers d'opérateurs de maintenance* ».
124. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que les modalités de calcul du tarif horaire des agents de maintenance ne permettent toujours pas de refléter totalement de manière fidèle les coûts de la prestation fournie au sens du I de l'article 3 du décret n° 2012-70. Toutefois, conformément à sa mission de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, compte tenu des améliorations apportées par SNCF Mobilités dans le cadre des saisines objets du présent avis, et compte tenu du fait qu'en pratique, les services de maintenance n'ont que très peu été demandés par les entreprises ferroviaires tierces en 2018 et 2019, l'Autorité admet, dans les circonstances de l'espèce, les justifications avancées par SNCF Mobilités.
125. En revanche, SNCF Mobilités devra, dans son offre de référence de maintenance pour l'horaire de service 2020, apporter des justifications supplémentaires afin d'établir plus précisément que le tarif horaire des agents de maintenance reflète fidèlement les coûts de la prestation fournie, s'agissant notamment du taux d'heures productives retenu et de la modulation du tarif en fonction du niveau de qualification des agents.

- Tarification des tâches élémentaires de maintenance

126. Pour une proportion importante de son parc de matériels roulants¹⁰, SNCF Mobilités dispose de la liste des tâches élémentaires de maintenance qui permettent de décomposer toutes les opérations de maintenance. Pour ces matériels roulants qui représentent une trentaine de séries, SNCF Mobilités propose des tarifs unitaires pour plus de 45 000 tâches élémentaires, car il est en mesure de déterminer à l'avance le nombre d'heures de main d'œuvre requises ainsi que le temps d'utilisation des installations concernées. SNCF Mobilités a indiqué que le tarif élémentaire proposé pour chaque tâche élémentaire serait identique à celui facturé en interne pour la même série de matériel roulant. Selon SNCF Mobilités, la fourniture de services de maintenance au niveau de la tâche élémentaire permet aux entreprises ferroviaires d'associer ces tâches selon la consistance des opérations de maintenance qu'elles souhaitent. A chaque tâche élémentaire est associé un tarif décliné en quatre plages horaires (travail de jour les jours ouvrables, travail de nuit les jours ouvrables, travail de jour les dimanches et jours de fête légale, travail de nuit les dimanches et jours de fête légale). Le tarif de chaque tâche élémentaire est construit à partir des coûts suivants :
- Coûts de main d'œuvre : à chaque tâche élémentaire est associé un temps standard de main d'œuvre, correspondant au temps d'exécution de l'opération, auquel s'ajoute un temps de préparation¹¹, ces durées sont valorisées aux tarifs horaires des agents de maintenance ;

¹⁰ 80 % des automoteurs, environ 60 % du parc TGV et 64 % du parc de locomotives.

¹¹ SNCF Mobilités considère que le temps de préparation d'une tâche élémentaire est égal à 50% de la durée d'exécution de l'opération. Ce temps ne peut être inférieur à 15 minutes, ni supérieur à 4 heures

- Coûts de l'installation : à chaque tâche élémentaire est associé une durée (y compris un temps de préparation) et un type d'installation, cette durée est valorisée au tarif horaire d'accès au type d'installation concerné.
127. En revanche, le tarif unitaire des tâches élémentaires n'inclut pas le coût des matières, celles-ci étant facturées séparément en fonction de leur consommation réelle¹².
128. Lorsqu'une entreprise ferroviaire commande plusieurs tâches élémentaires, SNCF Mobilités facture les tarifs de main d'œuvre et d'accès aux installations relatifs aux tâches élémentaires, diminués de coefficients d'efficacité¹³ qui dépendent de l'association des tâches élémentaires. Selon SNCF Mobilités, ces coefficients d'efficacité sont calculés en divisant le temps total de la réalisation d'une combinaison de tâches élémentaires par la somme des temps de ces tâches élémentaires lorsqu'elles sont réalisées isolément.
129. L'Autorité constate tout d'abord que le niveau des justifications des temps de main d'œuvre et d'utilisation des installations, utilisé pour la tarification des tâches élémentaires, fournies par SNCF Mobilités demeure très perfectible. SNCF Mobilités se contente en effet de préciser la source de ces données, à savoir la Direction du Matériel de SNCF Mobilités, en charge des référentiels des opérations de maintenance au sein de l'entreprise.
130. De plus, SNCF Mobilités n'a pas justifié que l'application de ces tarifs n'entraîne pas la perception d'un revenu supérieur aux coûts.
131. Concernant les coefficients d'efficacité, SNCF Mobilités n'a pas transmis à l'Autorité une méthodologie claire pour les calculer. La détermination des coefficients d'efficacité étant réalisée au cas par cas, l'Autorité considère que cette approche pourrait présenter des risques de discrimination entre les entreprises ferroviaires. De surcroît, sur les quelques exemples proposés par SNCF Mobilités pour les coefficients d'efficacité, leur détermination n'apparaît pas aujourd'hui suffisamment robuste pour refléter des économies d'envergure pertinentes et justifiées.
132. Enfin, il y a lieu de constater que pour certaines tâches élémentaires, le tarif correspondant n'est pas mentionné. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a confirmé ne pas disposer des tarifs pour 2 805 tâches élémentaires (soit environ 6 % des tâches élémentaires). Si une entreprise ferroviaire venait à commander une de ces tâches, SNCF Mobilités définirait au cas par cas le tarif applicable et propose de transmettre à l'Autorité une justification de ce tarif.
133. Il y a toutefois lieu de tenir compte du fait qu'en pratique, un nombre très restreint d'entreprises ferroviaires a sollicité des services de maintenance de niveau 1 à 3 au cours des horaires de service 2018 et 2019. En outre, l'application de tarifs internes garantit *a minima* une absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires au niveau de chaque tâche élémentaire. Dans ces conditions et nonobstant les insuffisances relevées dans les paragraphes précédents, l'Autorité considère les tarifs proposés par SNCF Mobilités dans les ORM 2018 et 2019 comme étant acceptables.
134. En revanche, il est indispensable, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transport nationaux de voyageurs, que dans ses offres de référence de maintenance pour les horaires de service 2020 et 2021, SNCF Mobilités précise notamment :
- la liste des tâches élémentaires et les éléments permettant de justifier clairement les tarifs des tâches élémentaires, notamment les temps de main d'œuvre et d'utilisation des installations ;
 - le rapprochement entre les tarifs présentés et le revenu autorisé ;

¹² Le tarif unitaire proposé au candidat indiquerait uniquement, à titre indicatif, le montant maximum des produits et pièces consommables qui pourraient être utilisés dans le cadre du service demandé. La facturation serait quant à elle réalisée en réel en fonction du montant des produits et pièces effectivement utilisés.

¹³ SNCF Mobilités a recours à deux coefficients d'efficacité, l'un pour le coût de main d'œuvre, l'autre pour le coût de l'accès aux installations.

- la méthodologie de détermination des coefficients d'efficience.

135. En ce qui concerne la méthodologie de détermination des coefficients d'efficience, deux approches semblent envisageables pour le prochain horaire de service :

- Une première approche qui consisterait à déterminer un coefficient d'efficience moyen réparti équitablement sur l'ensemble des tâches élémentaires. Ce coefficient serait mesuré en rapportant le temps requis pour effectuer des tâches mutualisées à la somme des temps requis pour réaliser les mêmes tâches de manière séparée. Cette approche permettrait de s'assurer du respect du revenu autorisé, en allouant équitablement les économies d'envergure moyennes réalisées aujourd'hui dans les ateliers de SNCF Mobilités par rapport aux temps théoriques estimés si les tâches étaient réalisées à l'unité.
- Une deuxième approche qui consisterait à estimer des coefficients d'efficience différenciés selon les cas. Cette approche présenterait l'avantage de refléter plus fidèlement les économies d'envergure réelles selon les cas, mais serait nettement plus complexe à mettre en œuvre et nécessiterait une méthodologie robuste et étayée par des arguments technico-économiques solides. Elle nécessitera également une réconciliation de ces coefficients et temps théoriques avec les temps effectivement constatés dans les ateliers.

- Tarification des opérations de maintenance sur devis

136. Afin de répondre aux observations émises par l'Autorité dans son avis n° 2019-014, SNCF Mobilités envisage, dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, de ne recourir à la tarification sur devis que dans des cas exceptionnels. Ainsi, pour les opérations de maintenance légère, ce n'est que lorsque le service de maintenance à fournir relève d'une cause exceptionnelle (réparation accidentelle) ou lorsque SNCF Mobilités ne dispose pas de la description des tâches élémentaires qu'un devis pourra être établi sur la base de l'expression des besoins du candidat. Il sera fixé à partir des tarifs horaires de main d'œuvre et d'utilisation des installations utilisés pour l'élaboration des tarifs unitaires par tâche élémentaire, ainsi que des tarifs des produits et pièces consommables.

137. La proposition de tarifs unitaires pour la réalisation des services de maintenance 1 à 3 pour lesquels SNCF Mobilités dispose de la liste des tâches élémentaires constitue une amélioration par rapport à la précédente version de l'ORM 2018.

138. L'Autorité rappelle toutefois, qu'en l'état de la rédaction du dernier alinéa du I de l'article 3 du décret n° 2012-70, la possibilité de recourir à une facturation au devis est réservée aux seules installations de maintenance lourde et subordonnée à la démonstration par l'exploitant que la spécificité des installations précitées ne permet pas d'établir un tarif unitaire. Or, SNCF Mobilités continue à proposer une tarification au devis, dans les cas précités, pour des prestations relevant de la maintenance légère.

139. Si l'Autorité admet, pour les horaires de service 2018 et 2019, et compte tenu du fait que les entreprises ferroviaires tierces ont peu recouru en pratique à de tels services lors de ces horaires de service, la tarification au devis dans les cas proposés par SNCF Mobilités, elle lui demande à l'avenir de se conformer aux dispositions applicables.

- Tarification des opérations de reprofilage

140. Le reprofilage est une opération pour laquelle les entreprises ferroviaires tierces ont souvent recours aux services de SNCF Mobilités.

141. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, SNCF Mobilités propose pour cette prestation un tarif unitaire, différencié en fonction de la plage horaire, applicable à toutes les séries de matériels roulants (c'est-à-dire tant à ceux pour lesquels SNCF Mobilités dispose de la liste des tâches élémentaires qu'à ceux pour lesquels SNCF Mobilités ne dispose pas d'une telle liste). Comme pour la

version précédente de l'ORM 2018, SNCF Mobilités a retenu un temps de main d'œuvre de [0 - 5] heures auquel s'ajoute un temps d'utilisation du tour en fosse de [0 - 5] heures.

L'Autorité considère que les modalités d'élaboration de ce tarif unitaire sont satisfaisantes.

- Tarification de la visite de toiture

142. S'agissant du tarif de visite de toiture, SNCF Mobilités indique que ce sont les équipes relatives aux services de maintenance qui effectuent cette prestation. Le tarif est donc calculé comme le tarif horaire du service de maintenance que multiplie une durée normative de la prestation s'élevant à 0,25 heures. Cette durée normative correspond à la durée de mise à disposition de l'installation retenue dans l'ORM 2017.
143. Le tarif de cette prestation n'appelle pas de commentaire particulier.

144. En conclusion, l'Autorité approuve les tarifs des prestations de services de maintenance de niveau 1 à 3, à hauteur du montant résultant de l'absence de prise en compte de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à ces prestations.

e. Sur l'étude de compatibilité du matériel roulant

145. Dans la version de l'ORM 2018 dont SNCF Mobilités a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités proposait un tarif unitaire spécifique, établi sur la base d'un devis correspondant au produit d'un tarif élémentaire et d'un nombre d'heures estimées nécessaires pour la réalisation d'une étude de compatibilité du matériel roulant avec les installations de ses centres d'entretien.
146. Dans son avis n° 2019-014 du 14 mars 2019 susvisé, l'Autorité a considéré que le fait de proposer et de facturer une telle prestation de façon disjointe de la prestation d'accès pouvait constituer une barrière technique et tarifaire à l'entrée pour les entreprises ferroviaires tierces, à laquelle SNCF Mobilités n'était lui-même pas confronté puisqu'il n'intègre pas le tarif d'une telle prestation en interne. L'Autorité avait par ailleurs relevé que les charges ayant permis d'établir ce tarif n'étaient pas suffisamment justifiées et qu'elles ne venaient pas en déduction de celles identifiées et prises en compte dans la tarification des autres prestations.
147. Dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019, la réalisation éventuelle d'une étude de compatibilité du matériel roulant n'est plus facturée de manière distincte.
148. A l'instar des autres charges des pôles « méthode » des technicentres, lesquels réalisent ces études de compatibilité, les charges relatives à ces études sont désormais réparties sur l'ensemble des tarifs des services de maintenance au prorata du coût respectif de chacune de ces prestations. Ces modalités tarifaires n'appellent pas de commentaires de la part de l'Autorité.
149. SNCF Mobilités s'engage à mener l'étude de compatibilité dans un délai de deux semaines à compter de la complétude du dossier. En première analyse, l'Autorité estime ce délai comme étant raisonnable.

2.2.2. Sur les tarifs des nouvelles prestations proposées

a. Sur le tarif des services de maintenance 4 et 5

150. SNCF Mobilités propose dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019 d'appliquer le modèle tarifaire utilisé en interne en 2019 pour la réalisation des opérations de maintenance de niveau 4 et 5, c'est-à-dire une tarification au devis, établie sur la base de l'expression des besoins du candidat et du cahier des charges de l'opération souhaitée, et valorisée à partir des tarifs horaires standards de

main d'œuvre par technicentre industriel et des tarifs des produits et pièces de rechange (dès lors qu'ils sont fournis par SNCF Mobilités). La facturation prendrait en compte les heures réellement réalisées pour produire le service, valorisées aux tarifs horaires standards de main d'œuvre pris en compte dans le devis établi préalablement. Ces tarifs horaires standards auraient été établis à partir du budget 2019 du périmètre de séparation comptable spécifique aux technicentres industriels.

151. Ces tarifs sont différenciés selon le niveau de qualification des agents participant à la réalisation de l'opération (agents de l'ingénierie, d'une part, et agents de maintenance du matériel roulant, d'autre part). Ils ne sont en revanche pas différenciés selon les plages horaires de réalisation de l'opération. SNCF Mobilités a en effet indiqué que les technicentres industriels sont en général fermés la nuit et les dimanches et jours de fête légale car ils ne sont pas soumis aux contraintes de l'exploitation ferroviaire quotidienne.
152. Les tarifs horaires standards de main d'œuvre sont évalués par établissement sur la base du budget 2019 de chaque établissement et comprennent l'utilisation des installations et le service de pilotage et de manœuvre des installations de sécurité. Ils sont complétés de plusieurs niveaux de frais de structure (frais de la direction Matériel de SNCF Mobilités, redevances des EPIC SNCF et SNCF Mobilités).
153. L'Autorité constate que, dans le cadre de l'instruction de ces nouveaux tarifs, SNCF Mobilités a apporté très peu d'éléments de justification.
154. Toutefois, de manière à prouver que les revenus induits par l'application de ces tarifs ne couvrent pas davantage que les coûts des prestations majorés d'un bénéfice raisonnable, SNCF Mobilités a présenté un rapprochement global entre, d'une part, les revenus qui auraient été enregistrés en 2018 sur la base des tarifs internes et des volumes/unités d'œuvre effectivement réalisés, et d'autre part, les charges constatées au niveau des technicentres industriels sur le périmètre de la maintenance 4 et 5. Ce rapprochement montre un résultat net négatif de - [80 - 90] millions d'euros pour 2018. SNCF Mobilités explique ce déficit principalement par des tarifs horaires standards de maintenance 4 et 5 nettement inférieurs aux coûts réels des technicentres industriels. Pour 2019, SNCF Mobilités prévoit un déficit de [70 - 80] millions d'euros.
155. Les comptes séparés au 31 décembre 2018 présentent également un résultat net déficitaire pour l'activité de gestion des « opérations industrielles et patrimoniales », bien que le déficit soit moindre, à hauteur de - [50 - 60] millions d'euros. Ainsi, l'application de l'ensemble des tarifs des prestations effectuées au niveau des technicentres industriels ne permet pas à SNCF Mobilités de couvrir plus que ses coûts majorés d'un bénéfice raisonnable.
156. L'Autorité relève que les tarifs des services de maintenance de niveau 4 et 5 intègrent un total de près de [5 - 10] % de frais de structure, correspondant à des frais de la direction du Matériel (comptabilité, contrôle de gestion, achats) et des redevances EPIC (SNCF et SNCF Mobilités), respectivement pour [5 - 10] % et [0 - 5] %. Dans le cadre de l'instruction par l'Autorité, SNCF Mobilités n'a fourni aucun élément de justification permettant d'établir un lien avec les prestations effectuées dans les centres de maintenance de niveau 4 et 5. Conformément à ses avis n° 2018-018¹⁴ et n° 2018-048 susvisé et compte tenu de l'absence persistante de justification de ces taux, l'Autorité ne peut retenir l'application des frais de structure pour l'établissement de ces tarifs.
157. Dans la mesure où les services de maintenance de niveau 4 et 5 n'ont pas été offerts en pratique aux entreprises ferroviaires externes en 2018 et ne le seront que très peu en 2019 et où l'application de tarifs internes garantit *a minima* une absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires, l'Autorité considère comme acceptables les tarifs proposés par SNCF Mobilités à hauteur du retrait des frais de structure du calcul des tarifs.

¹⁴ Avis n° 2018-018 du 12 mars 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2016

158. Toutefois, l'Autorité estime indispensable, pour l'ORM 2020, de disposer d'éléments de justification des différents coûts de prestations de maintenance de niveau 4 et 5 et d'un rapprochement plus précis entre l'application de ces tarifs aux volumes prévisionnels et le niveau des charges prévisionnelles majorées d'un bénéfice raisonnable.

b. Sur le tarif des consommables et des services de maintenance pour les pièces de rechange

159. S'agissant du tarif proposé par SNCF Mobilités dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019 pour les produits et pièces consommables référencés dans son catalogue, l'Autorité relève que, au coût moyen pondéré de la pièce ou au prix de vente de la pièce, dont les valeurs sont issues de l'outil de gestion de stock selon SNCF Mobilités, s'ajoutent des frais de logistique nationaux ([5 - 10] % et [10 - 20] %), des frais de direction Matériel ([5 - 10] %) et des frais EPIC ([0 - 5] %). Par ailleurs, selon le site, s'ajoutent également des frais de logistique locaux compris entre 6 % (technicentres industriels) et 8 % (centres de maintenance légère).

160. Comme pour les prestations de maintenance de niveau 4 et 5, SNCF Mobilités n'a pas présenté de lien entre les frais de direction Matériel ([5 - 10] %) et les frais de redevances EPIC ([0 - 5] %) et la prestation de fourniture de pièce. A ce titre, l'Autorité demande à SNCF Mobilités ne pas retenir ces frais dans la tarification de ces pièces.

161. S'agissant du tarif des services de révision et de réparation des PRM, SNCF Mobilités distingue deux cas :

- Lorsque SNCF Mobilités est le « prescripteur » de la maintenance, il propose d'appliquer les tarifs unitaires internes qui ont été mis en œuvre à partir de l'exercice 2019. SNCF Mobilités a expliqué avoir défini ces tarifs unitaires au terme d'un travail de fiabilisation des heures de main d'œuvre requises et des matières consommées dans le cadre de chaque service. Au coût de chaque pièce s'ajoutent divers frais internes.
- Lorsque SNCF Mobilités n'est pas le « prescripteur » de la maintenance, les opérations de maintenance des PRM donneraient lieu à l'établissement de devis. SNCF Mobilités a expliqué que le coût de ces prestations ne pouvait pas dans ce cas être anticipé puisqu'il dépendrait du cahier des charges de l'entreprise ferroviaire demandeuse (par exemple de l'état technique de la pièce et du niveau de potentiel qu'elle souhaiterait lui redonner).

162. S'agissant de la révision et de la réparation des pièces lorsque SNCF Mobilités est le prescripteur de la maintenance, le tarif de la prestation correspond à la somme de la main d'œuvre, de l'utilisation des installations ainsi que du coût moyen pondéré ou du prix de vente de la pièce auquel s'ajoutent, comme pour les produits et pièces consommables, des frais de logistique nationaux ([5 - 10] % et [10 - 20] %), des frais de direction Matériel ([5 - 10] %) et des frais de redevances EPIC ([0 - 5] %). S'ajoutent également des frais de logistique locaux compris entre 6 et 8 % selon le site.

163. Comme pour le tarif des services de maintenance de niveau 4 et 5, l'Autorité relève que, si SNCF Mobilités a démontré, au global sur l'activité de maintenance de niveau 4 et 5, que l'application des tarifs n'excède pas le coût des prestations majoré d'un bénéfice raisonnable, le niveau de justification des tarifs reste très limité. SNCF Mobilités devra veiller à justifier de manière précise ces tarifs dans le cadre de l'ORM 2020.

164. Par ailleurs, comme pour la fourniture de produits et pièces consommables ou les prestations de maintenance de niveau 4 et 5, SNCF Mobilités n'a pas présenté de lien entre les frais de direction Matériel ([5 - 10] %) et les frais de redevances EPIC ([0 - 5] %) et la prestation de révision / réparation de pièces. A ce titre, l'Autorité demande à SNCF Mobilités ne pas retenir ces frais dans la tarification de la révision et de la réparation des pièces.

c. Sur le tarif des prestations de nettoyage et de vidange des toilettes

165. Pour les prestations de nettoyage, quelles qu'elles soient, SNCF Mobilités propose dans la nouvelle version de l'ORM 2018 et dans l'ORM 2019 un tarif unitaire par opération, à la caisse et par série de matériel roulant. Ce tarif comprend la main d'œuvre, l'utilisation des installations concernées¹⁵ et les produits de nettoyage.
166. Dans la mesure où SNCF Mobilités a recours à des prestataires externes afin de réaliser ces prestations, le tarif proposé couvre les coûts liés aux prestations achetées à ces prestataires, auxquels s'ajoutent une quote-part des coûts internes liés au contrôle des prestations de nettoyage (les charges de ces dernières ayant été réparties sur les tarifs des différentes prestations au prorata du coût de chaque prestation), les coûts liés à l'utilisation des installations concernées (calculés selon une méthode identique à celle utilisée dans le cadre de la tarification des services de maintenance légère et selon des durées estimées pour la plupart des opérations à dire d'expert), ainsi qu'une quote-part des frais de fonctionnement.
167. Le tarif proposé par SNCF Mobilités étant national, il est calculé sur la base du coût moyen pondéré des tarifs auxquels SNCF Mobilités achète les services à ses prestataires externes.
168. SNCF Mobilités a fait état, dans le cadre des éléments joints à ses saisines du 18 juin 2019, de plusieurs coûts qui n'ont pu être identifiés précisément pour être intégrés dans la base de charges et qui devraient être pris en compte ultérieurement, dans le cadre de la tarification proposée pour les prochains horaires de service : frais de gestion des contrats d'achat des prestations externes, frais d'ingénierie du nettoyage et charges liées aux produits de nettoyage. Aucune estimation n'a pu être fournie par SNCF Mobilités sur le niveau de ces charges.
169. L'Autorité relève que les charges de la prestation de nettoyage prises en compte pour établir la tarification de ces prestations n'ont pu être rapprochées du compte de résultat de l'ISM. Sur les [100 – 150] millions d'euros de charges (hors charges relatives au contrôle du nettoyage), seuls [60 – 70] millions d'euros ont ainsi pu être rapprochés des comptes de résultat des installations de service de maintenance par SNCF Mobilités. L'Autorité considère que seul ce montant peut être retenu pour établir la tarification de ces prestations, pour la part liée à son coût externe.
170. En conclusion, l'Autorité approuve les tarifs des prestations nettoyage à hauteur du montant résultant du retrait d'un montant de [80 – 90] millions d'euros de l'assiette de charges afférente à ces tarifs et de l'absence de prise en compte de la quote-part des [40 – 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à ces prestations.
171. L'Autorité indique que l'application de la dernière version des tarifs proposés par SNCF Mobilités, pour l'horaire de service 2018, conduit à une diminution de près de 70 % du montant dû par les entreprises ferroviaires tierces en comparaison avec l'application du premier projet tarifaire pour l'horaire de service 2018, soumis par SNCF Mobilités en décembre 2016.

*

¹⁵ Le tarif de la prestation de nettoyage extérieur réalisée au moyen d'une machine à laver au défilé ne comprend que l'utilisation de ces installations.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de services des centres d'entretien pour les horaires de service 2018 et 2019, à hauteur du montant qui résulte :

- pour les tarifs des prestations d'accès et de réalisation des services de maintenance de niveau 1 à 3, de l'absence de prise en compte de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à chacune de ces prestations ;
- pour les tarifs des prestations réalisées par les agents « mouvement » de SNCF Mobilités (service de pilotage, approvisionnement en sable, en liquide lave vitre, en huile et en liquide de refroidissement), de l'absence de prise en compte du montant de [5 - 10] millions d'euros correspondant aux charges relatives aux agents « mouvement » ayant trait à la prestation de fourniture de combustible, mentionné au point 104, ainsi que de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à chacune de ces prestations ;
- pour le tarif de la prestation de pilotage associée à la prestation de reprofilage d'essieux, de la prise en compte, dans le cadre de la facturation établie par SNCF Mobilités, de seulement deux changements d'emplacements ;
- pour les tarifs des prestations de réalisation de services de maintenance de niveau 4 et 5, de fourniture de produits et pièces consommables et de révision / réparation de « pièces réparables du matériel », de l'absence de prise en compte des taux de frais de structure de la direction Matériel de SNCF Mobilités et de l'EPIC SNCF, mentionnés au point 156 ;
- pour les tarifs des prestations de nettoyage, du retrait d'un montant de [80 - 90] millions d'euros de l'assiette de charges afférente à ces tarifs et de l'absence de prise en compte de la quote-part des [40 - 50] millions d'euros de frais de redevance évoqués au point 84, allouée à ces prestations.

L'Autorité rappelle que, conformément à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, les tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et les principes tarifaires d'établissement des devis ne deviennent exécutoires qu'après que l'exploitant de l'installation de service les a mis en conformité avec le présent avis. Dans l'hypothèse où des prestations auraient déjà été facturées, elle demande à ce que des factures de régularisation soient adressées, dans les meilleurs délais, par SNCF Mobilités aux entreprises ferroviaires auxquelles des prestations régulées ont été fournies dans les installations de service des centres d'entretien au cours des horaires de service 2018 et 2019.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 septembre 2019.

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

Le Président

Bernard Roman