

Décision n° 2020-033 du 28 mai 2020

portant mise en demeure de SNCF Voyageurs pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et L. 1264-8 ;

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

Vu l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

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 l'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 ;

Vu la décision n° 2019-056 du 26 septembre 2019 portant sur les procédures en manquement ouvertes à l'encontre 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 les horaires de service 2018 et 2019 ;

Vu l'avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs et FRET SNCF dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020 ;

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 40 ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 4 février 2020 informant SNCF Voyageurs de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu les pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 28 mai 2020 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Contexte

1.1.1. La réorganisation du groupe public ferroviaire et de ses activités de maintenance effectuée le 1^{er} janvier 2020

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. Jusqu'au 31 décembre 2019, l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF Mobilités assurait conjointement 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), et une activité d'entreprise ferroviaire, à la fois pour le transport de voyageurs et de marchandises. Le groupe public ferroviaire est en position dominante sur ces marchés.
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. 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 :

Niveau	Description
1	Opérations de surveillance en service réalisées avant le départ, en cours ou à l'arrivée d'une circulation (tests, essais, etc.)
2	Examens, vérifications, tests, échanges rapides d'équipements remplaçables en rame et interventions de durée limitée pouvant être généralement réalisées sur chantier spécialisé, dans des intervalles convenus entre deux circulations, afin de limiter les perturbations du programme d'exploitation
3	Interventions de visites périodiques et déposes d'organes déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage et les interventions de maintenance correctives importantes
4	Opérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des Pièces Réparables du Matériel
5	Travaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants

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

4. SNCF Mobilités distinguait par ailleurs dans son organisation la maintenance « *d'exploitation* » et « *industrielle* ». SNCF Mobilités exploitait 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 étaient pilotés par l'une des « *Activités* » de transport ferroviaire de voyageurs de SNCF Mobilités (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 niveaux 4 et 5 (selon le référentiel interne de SNCF Mobilités) étaient réalisés dans ces technicentres industriels, qui étaient pilotés par la direction dite du « *Matériel* » de SNCF Mobilités.

Au sein de SNCF Mobilités, les technicentres correspondaient à une maille de gestion 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 exploitait par ailleurs des installations de maintenance qui n'étaient pas rattachées d'un point de vue organisationnel à un technicentre. Destinées à la maintenance d'exploitation, 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).

5. En application de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-515 susvisée, l'EPIC SNCF Mobilités a été transformé, le 1^{er} janvier 2020, en une société commerciale dénommée SNCF Voyageurs. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2019-552 susvisée a prévu la création, à cette date, d'une société commerciale (FRET SNCF), filiale à 100% de la société nationale SNCF, chargée d'exercer les activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de marchandises qui relevaient de l'EPIC SNCF Mobilités.
6. Les centres d'entretien qui étaient exploités par l'EPIC SNCF Mobilités ont ainsi été répartis, à compter du 1^{er} janvier 2020, entre les nouvelles sociétés SNCF Voyageurs et FRET SNCF. En particulier, l'ensemble des technicentres industriels de SNCF Mobilités ont été transférés à SNCF Voyageurs.

1.1.2. Les enjeux concurrentiels liés à la régulation des centres de maintenance

7. Selon le calendrier de l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques du transport ferroviaire de voyageurs mise en œuvre par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, transposant le 4^{ème} paquet ferroviaire, les entreprises ferroviaires disposeront d'un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire à compter de l'horaire de service 2021, débutant mi-décembre 2020, pour proposer des services commerciaux. Les autorités organisatrices de transport disposent par ailleurs d'un libre choix entre la mise en concurrence et l'attribution directe de nouveaux contrats de service public de transport ferroviaire depuis le 3 décembre 2019

et jusqu'au 24 décembre 2023, date à partir de laquelle la mise en concurrence sera obligatoire sauf exceptions listées et prévues dans la loi n° 2018-515 susvisée.

8. Du fait de la nécessité d'accéder à des installations de maintenance du matériel roulant, les nouveaux entrants sur les marchés du transport ferroviaire font face à des obstacles :
 - D'une part, la construction de nouvelles installations de maintenance est coûteuse et peut retarder l'entrée effective de nouveaux opérateurs ;
 - D'autre part, l'accès aux installations de maintenance existantes peut constituer une barrière à l'entrée majeure lorsque la quasi-intégralité de ces installations est exploitée par l'opérateur historique du transport ferroviaire, lequel peut être incité à désavantager ses concurrents en empêchant ou en rendant plus difficile ou plus coûteux l'accès par ces derniers à ses installations².
9. La régulation des conditions techniques et tarifaires relatives à l'accès aux installations de maintenance existantes et aux services qui y sont rendus permet d'abaisser ces barrières à l'entrée et ainsi de faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs sur les marchés domestiques de services de transport ferroviaire. Compte tenu de l'imminence de l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs et afin que celle-ci soit effective, il importe que les entreprises ferroviaires tierces puissent disposer à court terme d'une offre d'accès aux installations de maintenance de SNCF Voyageurs et aux services qui y sont fournis. Cette offre doit répondre à leurs besoins, être complète et lisible et la redevance imposée pour l'accès à ces installations et la fourniture de services sur ces dernières ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

1.2. Cadre juridique

10. Afin d'abaisser les barrières à l'entrée sur les marchés du transport ferroviaire, la directive 2012/34/UE susvisée accorde aux entreprises ferroviaires un droit d'accès, de manière non-discriminatoire, aux installations d'entretien et aux autres infrastructures techniques, ainsi qu'aux services qui y sont fournis (article 13, paragraphe 2 et annexe II, point 2).

Elle prévoit par ailleurs que le montant des redevances imposées pour cet accès ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable (article 31, paragraphe 7).

11. Ces dispositions ont été transposées en droit national, l'article L. 2123-3-1 du code des transports prévoyant que les entreprises ferroviaires et les autres candidats ont un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes aux installations de service et aux services qui y sont fournis, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Les conditions de ce droit d'accès et les principes de tarification applicables à l'utilisation des installations de service sont définis, s'agissant des installations d'entretien et des autres infrastructures techniques, par les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, modifié par le décret n° 2016-1468 du 20 octobre 2016, susvisé (ci-après le « décret n° 2012-70 »).

² Dans sa décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012, l'Autorité de la concurrence a ainsi relevé que la gestion de cours de marchandises a constitué un levier utilisé par la SNCF pour restreindre l'accès au marché aval du fret ferroviaire. L'Autorité a considéré qu'en publiant de manière tardive des informations imprécises quant à la liste des cours de marchandises, à leurs conditions d'utilisation et à leur tarification, la SNCF avait empêché les autres entreprises ferroviaires d'utiliser les informations nécessaires à l'exploitation de ces cours de marchandises pour démarcher utilement ses clients.

L'article 2 du décret n° 2012-70 définit ainsi, aux paragraphes I, II et III, les conditions dans lesquelles les exploitants d'installations de service sont tenus de fournir des services de base, des prestations complémentaires et des prestations connexes. Son paragraphe IV définit les informations que l'exploitant de l'installation de service doit mettre gratuitement à disposition sur son site internet pour l'application de l'article L. 2123-3-2 du code des transports, parmi lesquelles figure le tarif des redevances dues au titre des prestations régulées (point f).

12. Sur le plan de la tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 prévoit que le montant de chacune des prestations régulées ne doit pas dépasser le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
13. Enfin, le décret n° 2012-70 définit les obligations imposées aux exploitants d'installations de service pour l'application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, lequel dispose que l'Autorité « (...) émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations ».

Aux termes du III de l'article 3 du décret n° 2012-70, les exploitants d'installations de service sont ainsi notamment tenus de transmettre 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 de devis. Ces tarifs ne deviennent exécutoires qu'après que l'exploitant de l'installation de service les a mis en conformité avec l'avis de l'Autorité. L'exploitant de l'installation de service est tenu de mettre à jour sans délai les informations relatives aux tarifs publiées conformément au IV de l'article 2 du même décret.

1.3. Procédure

14. SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité, le 8 novembre 2019, l'offre de référence de maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2020 (ci-après « l'ORM 2020 »), soit un peu plus d'un mois seulement avant le début de l'horaire de service 2020.
15. Dans son avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020 susvisé, l'Autorité a constaté qu'il était proposé dans l'ORM 2020 un accès, en vue d'une fourniture de services pour compte propre, uniquement à ses installations de maintenance légère (technicentres de maintenance), et non à ses installations de maintenance lourde (technicentres industriels). L'Autorité a par ailleurs émis un avis défavorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations de maintenance légère et de maintenance lourde fournies par SNCF Voyageurs.
16. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a informé SNCF Voyageurs, par un courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 4 février 2020, de la décision du collège de l'Autorité d'ouvrir l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des obligations 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 2020.

2. ANALYSE

2.1. Sur le manquement relatif à la définition du périmètre des prestations proposées sur les installations de service des centres d'entretien

2.1.1. Le droit applicable

17. Dans le droit dérivé de l'Union européenne, l'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE prévoit que l'obligation de fourniture pesant sur les exploitants d'installations de service porte sur l'« accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures ».

L'obligation de fourniture d'un accès, dans des conditions non-discriminatoires, pesant sur les exploitants d'installations de service aux termes de l'article 13, paragraphe 2 de la directive 2012/34/UE susvisée porte notamment, selon l'annexe II, point 2 de ladite directive, sur 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 « les autres infrastructures techniques, y compris les infrastructures de nettoyage et de lavage » (point f).

Par ailleurs, 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 ».

18. En droit national, l'article 1^{er} du décret n° 2012-70 prévoit que « les entreprises ferroviaires et les candidats se voient proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires l'accès aux installations de service mentionnées à l'article L. 2123-1 du code des transports, qui comprennent : (...) ; g) les installations d'entretien ; h) les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et les infrastructures d'assistance ». La notion de « service de maintenance lourde » est définie, en outre, à l'article préliminaire, I, 4°, dans les mêmes termes qu'à l'article 3, point 30) de la directive 2012/34/UE.

Le I de l'article 2 de ce décret prévoit par ailleurs que « (l)es entreprises ferroviaires et les candidats se voient proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoire[s] des services de base, comprenant les prestations mentionnées au I des articles 4 à 9-1, fournis sur les installations de service définies à l'article 1er ».

Le I de l'article 9 du décret dispose quant à lui 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. »*

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* ».

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 ;*
- b) *L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ;*
- c) *L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ;*
- d) *L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ;*
- e) *L'accès aux passerelles de visite de toiture ;*
- f) *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 ;*
- g) *Les services de pilotage à l'intérieur du site. »*

2.1.2. Le manquement identifié

19. Le droit d'accès régulé accordé aux entreprises ferroviaires porte notamment, tant dans le droit dérivé de l'Union européenne qu'en droit national, sur les « *installations d'entretien* ».

D'une part, l'Autorité constate que, dans la version anglaise de la directive 2012/34/UE, les termes « *maintenance facilities* » sont utilisés au point 2 de l'annexe II alors que les termes « *installations d'entretien* » sont utilisés dans la version française. D'autre part, la notion de « *maintenance* » (ou d'« *entretien* ») n'est définie ni par la directive 2012/34/UE, ni par les textes ayant transposé ses dispositions en droit national.

20. Le référentiel appliqué en interne par SNCF Mobilités mentionne que le niveau 4 de maintenance recouvre les « *(o)pérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des PRM [pièces réparables du matériel]* ». Il mentionne par ailleurs que le niveau 5 recouvre les « *(t)ravaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants* ».

Lors de l'instruction de la procédure en manquement engagée le 21 mars 2019 à l'encontre de SNCF Mobilités concernant la version révisée de l'ORM 2018 que celui-ci avait soumis à l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités avait indiqué que « *(l)es installations présentes dans les Technicentres industriels servent aux 2 niveaux de maintenance (M4) et (M5)* » et, par ailleurs, que les trois types de travaux correspondant au niveau 5 (« *modernisation* », « *transformation* » et « *travaux de réparation très importants* ») « *sont amenés à utiliser tout type d'installation au sein d'un site de maintenance et partagent de ce fait les installations* ».

L'Autorité constate que la partie 8 de la norme NF EN 13306 détaille les différentes activités de maintenance, à savoir : « inspection » (§8.1), « surveillance en fonctionnement » (§8.2), « essai de conformité » (§8.3), « essai de fonctionnement » (§8.4), « entretien courant (maintenance de niveau 1 » (§8.5), « révision » (§8.6), « diagnostic de panne » (§8.7), « localisation de panne » (§8.8), « remise à disposition » (§8.9), « réparation » (§8.10), « dépannage » (§8.11), « reconstruction » (§8.12), « maintenance exceptionnelle » (§8.13), « préparation des tâches de maintenance » (§8.14), « planning de maintenance » (§8.15).

Cette norme indique en particulier qu'on entend par :

- « réparation », l'« action physique exécutée pour rétablir la fonction requise d'un bien en panne » ;
- « révisions », un « ensemble complet d'actions de maintenance préventive réalisées afin de maintenir le niveau requis de performance d'un bien » ;

Il ressort ainsi de la norme sur laquelle SNCF Mobilités s'est appuyée afin d'élaborer son référentiel interne de maintenance que les « réparations » et les « révisions » relèvent de la « maintenance ».

Dès lors que les opérations de niveau 4 et une partie des opérations de niveau 5 relèvent bien de la « maintenance » selon le référentiel interne de SNCF Mobilités, l'Autorité considère que les installations des technicentres industriels de SNCF Voyageurs constituent « des installations d'entretien » au sens des dispositions précitées.

21. Par ailleurs, à la suite de l'ouverture à la fin de l'année 2019 des technicentres industriels de Bischheim et Hellemmes à d'autres matériels roulants que des trains à grande vitesse, SNCF Voyageurs exploitera exclusivement, lors de l'horaire de service 2020, des installations de maintenance lourde dans ses technicentres industriels qui ne sont pas « réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques », au sens du I de l'article 9 du décret n° 2012-70 et de l'annexe II, point 2, e) de la directive 2012/34/UE.
22. L'Autorité considère par conséquent que SNCF Voyageurs est tenue d'intégrer, dans le service de base proposé au titre de l'horaire de service 2020, l'accès seul à ses technicentres industriels. Dans son avis n° 2019-054 du 12 septembre 2019 et dans sa décision n° 2019-056 du 26 septembre 2019, relatifs aux ORM 2018 et 2019, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'intégrer cette prestation lors des prochains ORM.
23. En l'espèce, l'accès seul aux installations dans lesquelles sont réalisées les opérations de maintenance de niveaux 4 et 5 au sens du référentiel interne de SNCF Mobilités n'a pas été proposé dans l'ORM 2020.

Dans le cadre des documents joints à sa saisine du 8 novembre 2019 relative à l'ORM 2020 de SNCF Voyageurs, SNCF Mobilités a expliqué qu'il avait « entamé les travaux nécessaires à l'intégration de cette prestation et au calcul du tarif correspondant, selon une approche similaire à celle déployée pour l'accès aux installations des technicentres de maintenance 1 à 3, c'est-à-dire fondée sur un modèle normatif du coût des installations ». SNCF Mobilités indiquait que si des travaux avaient été engagés avec la société Altametrus afin d'effectuer un inventaire physique exhaustif des installations de maintenance de niveaux 4 et 5, nécessaire au développement d'un modèle normatif du coût de ces installations, l'extension de ces travaux à l'ensemble des centres d'entretien démarrerait en janvier 2020 et s'achèverait fin avril 2020 avec la remise par Altametrus d'une base de données complète. SNCF Mobilités concluait en indiquant que des tarifs pour un accès seul aux technicentres industriels ne pourraient pas être déterminés avant la finalisation de

ces travaux, soit fin avril 2020, et qu'il n'était donc pas en mesure de répondre à la demande de l'Autorité dès l'ORM 2020.

24. Par suite :

- en s'abstenant d'intégrer dans l'ORM 2020, au titre du service de base, les prestations permettant d'offrir un accès seul aux installations de maintenance de niveaux 4 et 5 qui ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, comprises dans le service de base défini au I de l'article 9 et au I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70, SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, a méconnu les I de l'article 2, I de l'article 9 et I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70 ;
- en s'abstenant de transmettre à l'Autorité, dans le délai de six mois avant la date souhaitée de leur entrée en vigueur, des projets de tarifs relatifs à l'ensemble de ces prestations, SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, a méconnu l'article L. 2123-3-2 du code des transports ainsi que le IV de l'article 2 et le III de l'article 3 du décret n° 2012-70.

2.2. Sur les manquements relatifs aux tarifs

2.2.1. Le droit applicable

25. Dans le droit dérivé de l'Union européenne, l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE 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* ».
26. Cette règle de tarification a été transposée en droit national au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, qui dispose que « *(l)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*. ».

2.2.2. Les manquements identifiés

a. Sur les tarifs des prestations de maintenance légère

27. Dans sa décision n° 2019-056 susvisée, l'Autorité, si elle avait estimé que les améliorations apportées aux tarifs des prestations de maintenance légère de niveaux 1 à 3 étaient suffisantes pour les horaires de service 2018 et 2019, avait néanmoins demandé à SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, d'améliorer, dès l'horaire de service 2020, année cruciale de préparation de l'ouverture à la concurrence sur le marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs, le rapprochement entre le revenu autorisé et les tarifs présentés pour ces mêmes prestations (accès à ces installations en vue d'une fourniture de services pour compte propre, réalisation des services de maintenance, service de pilotage, autres tâches des agents en charge des opérations de « mouvement », visite de toiture, services de nettoyage).

SNCF Mobilités a soumis, dans le cadre de l'ORM 2020 de SNCF Voyageurs, des projets de tarifs élaborés selon une approche « hybride », qui s'inscrit dans le prolongement de celle retenue afin d'élaborer les tarifs relatifs aux horaires de service 2018 et 2019.

Cette méthode combine une première segmentation des charges issues du compte de résultat de SNCF Mobilités relatif à l'activité de gestion des centres de maintenance légère, pour l'exercice clos au 31 décembre 2018 (approche de type « top down »), complétée par une analyse normative des activités afin d'évaluer le coût de chaque prestation régulée proposée dans l'ORM 2020 de SNCF Voyageurs (approche de type « bottom up »).

A titre d'exemple, pour un service de maintenance légère donné, le tarif comprend :

- Une quote-part liée à la main d'œuvre nécessaire à la réalisation de la prestation : le coût horaire d'un agent de maintenance, déterminé sur la base de données comptables, est multiplié par la durée, estimée à dire d'expert, de réalisation de cette prestation.
- Une quote-part liée à l'utilisation de l'installation nécessaire à la réalisation de la prestation : le tarif horaire d'accès à l'installation, également déterminé sur la base de données comptables, est multiplié par la durée estimée de réalisation de cette prestation.

28. Cette approche, qui s'appuie certes sur des données comptables, mais également sur des hypothèses normatives, ne permet pas de s'assurer de l'absence d'une surcompensation des charges par SNCF Voyageurs lorsque les prestations seront effectivement facturées. Pour reprendre l'illustration tirée des tarifs des services de maintenance légère, il est par exemple possible que les durées de réalisation des prestations aient été mal estimées, auquel cas un nombre d'heures de prestations supérieur au nombre d'heures réellement travaillées pourrait être facturé.

Il est donc indispensable, afin de déterminer si le tarif des redevances dépasse ou non le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, de vérifier *a minima* que les recettes qui seraient tirées de l'application des tarifs proposés aux unités d'œuvre qui devraient être consommées sur l'horaire de service 2020 est cohérent avec le revenu autorisé (c'est-à-dire le niveau des charges prévisionnelles de ce même exercice, majoré d'un bénéfice raisonnable). Dans ce cadre, les unités d'œuvre et les charges prévisionnelles doivent être justifiées, en particulier par des données passées.

29. Dans son avis n° 2020-011 susvisé, l'Autorité a notamment constaté que si SNCF Mobilités a débuté des travaux visant à rapprocher, pour l'ensemble des prestations de maintenance de niveau 1 à 3, les tarifs proposés et le revenu autorisé, ces travaux étaient toujours en cours, l'exercice de rapprochement étant encore au stade de la modélisation et de la fiabilisation. SNCF Mobilités n'a donc pas été en mesure de présenter, à l'appui de sa saisine relative à l'ORM 2020, un rapprochement abouti pour ces prestations, mais uniquement des conclusions provisoires.

Il apparaît que la principale difficulté de cet exercice de rapprochement réside dans le fait que, pour les prestations de maintenance légère, les tarifs soumis à l'Autorité ne sont pas ceux appliqués par SNCF Mobilités en interne (i.e. pour ses propres activités de transport ferroviaire). Une grande partie des unités d'œuvre choisies par SNCF Mobilités afin d'établir les projets de tarifs régulés soumis à l'Autorité ne fait donc pas l'objet d'un suivi systématique et fiable. Par conséquent, SNCF Mobilités n'a pas été en mesure d'estimer correctement les recettes qui seraient issues de l'application des projets de tarifs régulés. En d'autres termes, cette difficulté provient du fait que SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, ne dispose pas des unités d'œuvre nécessaires pour réaliser l'exercice de rapprochement demandé.

L'Autorité n'a donc pu que constater, dans son avis n° 2020-011 susvisé, l'absence de réconciliation fiable pour les prestations de maintenance légère, entre les tarifs proposés et le revenu autorisé, et n'a donc pas été en mesure de s'assurer que les tarifs proposés respectaient le principe défini au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, ce qui l'a conduit à émettre un avis défavorable sur ces tarifs.

30. S'agissant du tarif de la prestation de pilotage, l'Autorité a constaté, dans son avis n° 2020-011, que SNCF Mobilités avait élargi de manière significative l'assiette de charges prises en compte pour calculer le tarif, ce qui a contribué à la hausse importante de ce dernier. Un certain nombre de charges incluses dans l'assiette pour la prestation de pilotage étaient ainsi relatives, entre autres, à la mise en composition des rames ou à la préparation commerciale des trains, lesquelles ne relèvent pas du pilotage, ni même d'autres prestations régulées réalisées par les agents en charge du mouvement. Par ailleurs, la nouvelle méthodologie utilisée conduisait à ne pas allouer de façon proportionnée les charges liées aux heures « non productives » de ces agents entre le tarif du pilotage et ceux des autres prestations des agents mouvement.
31. Par suite, en proposant des tarifs pour les prestations de maintenance légère sans être en mesure d'établir qu'ils ne dépassent pas leur coût majoré d'un bénéfice raisonnable, SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, a méconnu la règle de tarification prévue au I de l'article 3 du décret n° 2012-70, rappelée ci-dessus.

b. Sur les tarifs des prestations de maintenance lourde

32. Pour les prestations fournies dans les installations de maintenance lourde, l'ORM 2020 présente des projets de tarifs reposant sur 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 Voyageurs).
33. Dans son avis n° 2019-054 susvisé, l'Autorité avait « estim[é] indispensable, pour l'ORM 2020, de disposer d'éléments de justification des différents coûts des 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 ». Cette demande avait été également formulée pour les services de révision et de réparation des pièces.
34. L'Autorité a constaté, dans son avis n° 2020-011 du 30 janvier 2020, que SNCF Mobilités n'a pas apporté de justifications à l'appui de sa saisine relative à l'ORM 2020 de SNCF Voyageurs, s'agissant des différents coûts des services de maintenance lourde. Ces justifications apparaissaient d'autant plus nécessaires que l'Autorité a observé de fortes variations entre les tarifs approuvés pour les horaires de service 2018 et 2019 et ceux soumis pour l'horaire de service 2020³. Les éléments de réponse apportés lors de l'instruction ont fait notamment apparaître des méthodologies d'élaboration des tarifs hétérogènes pour un même type de prestation⁴, ce qui montrait l'absence de véritable processus de fiabilisation des données utilisées pour établir la tarification. L'Autorité a ainsi souligné de nouveau l'importance de la mise en place d'un environnement de contrôle afin de pouvoir justifier et tracer les éléments utilisés pour établir les tarifs régulés.
35. Par ailleurs, aucun rapprochement n'a été réalisé par SNCF Mobilités pour les services de maintenance lourde proposés par SNCF Voyageurs. Si le résultat net 2018 des technicentres industriels présenté par SNCF Mobilités présentait un déficit, de telle sorte qu'au global les tarifs proposés pouvaient être considérés comme étant inférieurs aux charges constatées sur ce périmètre, cet élément n'était pas suffisamment précis pour s'assurer que les tarifs présentés

³ Par exemple, les tarifs de la maintenance des pièces (par heure de main d'œuvre) ont varié en moyenne de 30 % entre 2018 et 2020. S'agissant des tarifs des opérations de maintenance de pièces hors frais de logistique locaux et hors rémunération des actifs immobilisés et des stocks (plus de 14 000 références), il a été observé des variations de + 100 % correspondant notamment à la détection d'incohérences par SNCF Voyageurs.

⁴ Par exemple, les tarifs des pièces réparables du matériel ont pu, soit être alignés sur un coût de réparation budgété, soit être fixés forfaitairement selon un pourcentage des coûts d'achats historiques, soit encore être fixés en référence à des articles similaires.

pour l'horaire de service 2020, élaborés à partir du budget 2020, ne couvriraient pas davantage que le revenu autorisé.

36. Enfin, l'Autorité a constaté que, contrairement aux ORM précédentes, SNCF Mobilités proposait d'appliquer un taux de [0 - 5] % à l'ensemble des prestations de maintenance lourde, taux qu'il convenait d'ajouter aux tarifs indiqués dans l'offre. Ce taux correspond selon SNCF Mobilités, à la rémunération attendue sur les actifs immobilisés et stockés (respectivement [0 - 5] % et [0 - 5] %), rapportée au chiffre d'affaires budgété pour l'horaire de service 2020. En effet, SNCF Mobilités n'a pas été en mesure d'établir une base d'actifs régulés pour ces prestations.
37. L'application de ce taux aux prestations facturées ne peut être assimilée au bénéfice raisonnable défini au point 8° de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 susvisé comme « un taux de rémunération du capital propre qui prend en compte le risque, y compris celui pesant sur les recettes, ou l'absence de risque, encouru par l'exploitant d'installation de service et qui est conforme au taux moyen constaté dans le secteur pertinent concerné au cours des dernières années », qui doit être appliqué sur une base d'actifs régulés, conformément à la pratique usuelle des secteurs régulés.
38. Par suite, en proposant des tarifs pour les prestations de maintenance lourde pour lesquels il n'était pas établi qu'ils ne dépassaient pas le coût de ces prestations, SNCF Mobilités, devenu SNCF Voyageurs, a méconnu les principes et règles de tarification prévus au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés ci-dessus.

*

39. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Voyageurs de se conformer aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 13, paragraphe 2 et de l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ainsi que l'article L. 2123-3-2 du code des transports et les articles 2, 3, 9 et 9-1 du décret n° 2012-70 telles que mentionnées aux points 24, 31 et 38 de la présente décision, en transmettant à l'Autorité des projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2020, se conformant, d'une part, aux dispositions du droit national et du droit dérivé de l'Union européenne définissant le périmètre des prestations devant être proposées aux entreprises ferroviaires dans les installations de service des centres d'entretien et respectant, d'autre part, les principes et règles de tarification applicables.
40. Conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée, les délais imposés par l'administration à toute personne pour se conformer à des prescriptions de toute nature commencent à courir à compter du 24 juin 2020, étant précisé que ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité administrative, de ses compétences, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifient, pour prescrire de nouvelles obligations dans le délai qu'elle détermine. Chargée de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national en vertu des dispositions de l'article L. 2131-1 du code des transports, l'Autorité estime indispensable de faire cesser les manquements relevés dans les meilleurs délais, en particulier dans un contexte où le succès du processus de mise en concurrence des services conventionnés, déjà lancé dans plusieurs régions, implique notamment de garantir aux opérateurs économiques participant à la procédure de passation d'un contrat de service public l'existence d'une offre régulée de maintenance conforme aux textes applicables dès l'horaire de service 2020.
41. Dans ces conditions, il y a lieu d'impartir à SNCF Voyageurs un délai d'un mois à compter du 24 juin 2020 pour se conformer à la présente décision, soit jusqu'au 24 juillet 2020 compte tenu des règles rappelées au point précédent.

42. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et conformément au premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

Article 1^{er} SNCF Voyageurs est mise en demeure de se conformer, au plus tard le 24 juillet 2020, aux obligations qui lui sont imposées par les dispositions de l'article 13, paragraphe 2 et de l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE ainsi que l'article L. 2123-3-2 du code des transports et les articles 2, 3, 9 et 9-1 du décret n° 2012-70, telles que mentionnées aux points 24, 31, et 38 de la présente décision.

Article 2 La présente décision sera notifiée à SNCF Voyageurs et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 28 mai 2020.

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