

Avis n° 2022-004 du 20 janvier 2022

portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2022 et 2023

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

Saisie par SNCF Voyageurs par courrier enregistré au service de la procédure de l'Autorité le 3 décembre 2021 ;

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

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

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

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

Vu l'avis n° 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 l'avis n° 2020-077 du 26 novembre 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 les horaires de service 2020 et 2021 ;

Vu la décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020 relative à la fixation de délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de fourniture de services dans lesdites installations ;

Vu l'« Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2022 » ;

Vu l'« Offre de Référence de Maintenance de SNCF Voyageurs pour l'horaire de service 2023 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 14 décembre 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 20 janvier 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. CONTEXTE

1. Les centres d'entretien du matériel roulant ferroviaire constituent des installations de service qui jouent un rôle central dans le processus de production des services ferroviaires. À ce jour, la plupart de ces installations sont exploitées par l'entreprise ferroviaire historique, en situation de quasi-monopole et ne sont que très difficilement duplicables. En effet, l'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation nécessite un investissement initial très important qui peut s'avérer économiquement non viable dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaires, en l'absence d'économies d'échelle suffisantes. De plus, l'implantation d'installations de maintenance nécessite la disponibilité de surfaces foncières raccordables à l'infrastructure ferroviaire et positionnées géographiquement de manière appropriée par rapport à la localisation de l'exploitation des services de transport ferroviaire.
2. Dans ces conditions, l'établissement, le maintien et le développement, pour les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés (ci-après groupés sous le terme « entreprises ferroviaires »), d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations d'entretien et aux services qui y sont fournis constitue la pierre angulaire d'un fonctionnement concurrentiel efficace du marché des services de transport ferroviaire de passagers. Ce constat est encore plus prégnant dans le contexte actuel d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et en l'absence, à ce stade, de marché de la maintenance du matériel roulant voyageurs sur lequel seraient présents des opérateurs spécialisés (constructeurs de matériel roulant, par exemple).
3. La régulation tarifaire de l'accès aux installations de service, prévue par le cadre législatif et réglementaire européen et national, représente ainsi un enjeu central en vue de l'ouverture à la concurrence, et vise à garantir cet accès transparent, équitable et non discriminatoire à ces installations. À cet effet, la directive 2012/34/UE susvisée (ci-après « la directive »), transposée en droit national, définit les prestations devant être fournies par les exploitants de ces installations de services aux entreprises ferroviaires, ainsi que les règles de tarification de ces prestations.

1.1. Le cadre juridique applicable aux prestations régulées fournies dans les centres d'entretien

1.1.1. Le périmètre des prestations régulées

4. Conformément à la directive 2012/34/UE susvisée, une installation de service se caractérise par l'aménagement spécifique, en totalité ou en partie, de toute installation (y compris les terrains, bâtiments et équipements) permettant la fourniture d'un ou plusieurs services mentionnés aux points 2 (accès et services de base), 3 (prestations complémentaires aux services de base) et 4 (prestations connexes aux services de base) de l'annexe II de la directive.
5. Les installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires constituent des installations de service listées au point 2 de l'annexe II de la directive ou mentionnées à son point 4 e), s'agissant 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. De même, sont qualifiées d'installations de service les « *autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage* ».
6. L'exploitant d'une installation de service, qu'il soit public ou privé, doit garantir l'accès aux entreprises ferroviaires et leur proposer les services visés aux points précités de l'annexe II dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 13 de la directive, transposées à l'article L. 2123-3-1 du code des transports.
7. La transparence sur les conditions relatives à l'accès aux installations de services et aux services associés étant une condition préalable pour permettre à toutes les entreprises ferroviaires d'y accéder sur une base non-discriminatoire, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017, ainsi que le décret du 20 janvier 2012 susvisé, détaillent les modalités, les procédures et les critères à respecter pour l'allocation des capacités et l'utilisation des installations de service. Ils posent notamment l'obligation d'une description détaillée des installations de service et des services associés. En outre, le règlement d'exécution décrit les processus spécifiques applicables aux demandes d'accès (articles 7, 10, 12 et 13) et aux installations de service inutilisées (article 15).
8. Les dispositions françaises transposant le cadre juridique européen ont été modifiées en dernier lieu par le décret du 16 juin 2021 susvisé, qui a précisé la définition des services de maintenance lourde, excluant de leur champ les opérations « *programmées pour une série de véhicules ferroviaires et qui ont trait à leur reconstruction en fin de potentiel, leur modernisation ou leur transformation* », de sorte que les prestations de rénovation mi-vie sont désormais exclues du périmètre des prestations régulées.

1.1.2. Les règles de tarification

9. Pour ce qui concerne la tarification, le paragraphe 7 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée dispose que la redevance fixée en contrepartie de « *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* ». S'agissant de la tarification des prestations complémentaires et connexes, le paragraphe 8 du même article prévoit que la même règle de tarification s'impose lorsque les prestations en question ne sont proposées que par un seul fournisseur.

10. Ces principes tarifaires ont été transposés en droit national au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé. Le dernier alinéa du I de cet article, tel que modifié par le décret n° 2021-776 susvisé, étend la faculté laissée à l'exploitant d'installation de service de proposer des devis pour l'ensemble des services de base, dès lors que « *la spécificité d'une prestation régulée ne permet pas d'établir un tarif unitaire* ». L'exploitant de l'installation de service définit alors les principes tarifaires d'établissement des devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations. Il arrête ensuite au cas par cas le montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance.
11. En application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité rend un avis conforme sur les projets de tarifs des redevances qui lui sont soumis par les exploitants d'installations de service, y compris les principes tarifaires d'établissement des devis. Cet avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier¹.

1.2. Les activités de maintenance et de stationnement de SNCF Voyageurs

1.2.1. SNCF Voyageurs exploite des installations de service de maintenance sur l'ensemble du territoire, décomposées entre technicentres de maintenance pour la maintenance légère et technicentres industriels pour la maintenance lourde

12. Les activités de maintenance du matériel roulant ferroviaire correspondent à l'ensemble des actions techniques, administratives et de gestion, effectuées durant le cycle de vie du matériel roulant et destinées à le maintenir ou à le rétablir dans un état lui permettant d'accomplir la fonction requise². 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 dans le fonctionnement des services.
13. Depuis le 1^{er} janvier 2020, SNCF Voyageurs assure à la fois 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 (Eurostar, Fret SNCF, SNCF Réseau, Thalys, Trenitalia et quelques entreprises ferroviaires de fret notamment), et une activité d'entreprise ferroviaire pour le transport de voyageurs.
14. Conformément aux normes NF X60-000 d'avril 2016 et NF EN 13306 de janvier 2018, le référentiel interne de SNCF Voyageurs sur l'organisation générale de la maintenance du matériel roulant distingue cinq niveaux de maintenance, issus de ces normes, sur la base d'une progressivité dans la consistance et dans la fréquence des opérations :

¹ Conformément au III de l'article 3 du décret 2012-070.

² Cette définition s'appuie sur la définition de la maintenance précisée par la norme NF 13306 datant de janvier 2018.

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.

15. SNCF Voyageurs distingue, dans son organisation, la maintenance « *d'exploitation* » et la maintenance « *industrielle* », et exploite ainsi :

- d'une part, des (i) « *technicentres de maintenance* » en charge de la maintenance dite « *d'exploitation* », ces technicentres ayant vocation à réaliser les travaux de maintenance de niveaux 1 à 3 (selon le référentiel interne de SNCF Voyageurs) et rattachés à l'une des « *activités* » de transport ferroviaire de voyageurs de SNCF Voyageurs (TER, Voyages, Intercités ou Transilien) et (ii) des sites de maintenance rattachés à ces technicentres, pouvant comprendre différentes catégories d'installations de maintenance, ainsi que 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 par SNCF Voyageurs « *patrimoniales* » (révisions majeures, transformation et modernisation d'engins) ainsi que de toutes les réparations des pièces dénommées « *Pièces Réparables du Matériel* » (ou « *PRM* »). Les travaux de maintenance de niveaux 4 et 5 (selon le référentiel interne de SNCF Voyageurs) sont réalisés dans ces technicentres industriels, qui relèvent de la direction dite du « *Matériel* » de SNCF Voyageurs. Ces technicentres industriels effectuent des opérations patrimoniales pour le compte des différentes entreprises ferroviaires du groupe, et notamment pour les « *activités* » de transport ferroviaire de SNCF Voyageurs et pour Fret SNCF.

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

SNCF Voyageurs exploite également des installations autonomes qui ne sont pas rattachées, d'un point de vue organisationnel, à un technicentre. Destinées au stationnement des trains (voir ci-après paragraphe 1.2.2) et à la maintenance d'exploitation (c'est-à-dire correspondant aux niveaux 1 à 3), ces installations sont réparties sur plus de 100 sites, le plus souvent au sein ou aux abords de gares de voyageurs ou à proximité d'anciens dépôts traction.

16. Ainsi, l'ORM 2022 et 2023 dont l'Autorité a été saisie porte sur l'ensemble des 150 sites dont SNCF Voyageurs est l'exploitant, pour certains regroupés en 10 technicentres industriels et 19 technicentres de maintenance.

17. Par ailleurs, aux fins de la commercialisation des opérations de maintenance, SNCF Voyageurs a confié à une de ses filiales, Masteris, aux termes d'un contrat de commission, la réalisation d'une prestation de promotion, de commercialisation et de pilotage auprès des clients, au nom de Masteris et pour le compte de SNCF Voyageurs, de prestations de maintenance réalisées par SNCF Voyageurs dans ses installations, et assemblées, le cas échéant, par Masteris. Masteris exerce également des prestations d'ingénierie et de conseil et propose ainsi des offres globales de maintenance.

1.2.2. SNCF Voyageurs, exploite, dans ces mêmes installations de service, des voies extérieures aux fins de stationnement des trains

18. L'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs requiert de disposer d'un accès à des voies extérieures le long des itinéraires commerciaux pour assurer le stationnement des trains entre deux services commerciaux et permettre la formation ou la reconfiguration de rames. Ces voies sont généralement situées aux extrémités des itinéraires, mais elles peuvent également être localisées le long de l'itinéraire.
19. Les voies utilisées pour le stationnement et les gares de triage et de formation des trains constituent des installations de service essentielles pour l'exploitation des services de transport ferroviaire, en particulier dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services voyageurs librement organisés et conventionnés. En effet, faute d'accès pertinent à ces installations, dans une localisation appropriée et avec une disponibilité garantie, les services de transport ferroviaire ne peuvent être fournis, même si les entreprises ferroviaires disposent de sillons pour circuler sur les voies principales.
20. Des travaux d'instruction conduits par les services de l'Autorité, dans le cadre de la préparation d'une étude sur l'utilisation des voies de triage, de formation et de stationnement des trains, ont permis de mettre en évidence que SNCF Voyageurs détient et exploite des voies aux fins de formation et de stationnement de trains pour le compte de ses activités de transport de voyageurs (services TGV, services Transilien, TER, Intercités). De manière simplifiée, ces voies relèvent de deux configurations industrielles distinctes. Il s'agit :
- soit de faisceaux de voies dans des installations de service autonomes, situées en dehors des centres de maintenance de SNCF Voyageurs, et destinées au petit entretien, à la maintenance légère et au stationnement des trains ;
 - soit de voies extérieures au sein des centres de maintenance du matériel roulant utilisées, sur une plage de temps donnée, aux fins de stationnement des trains.
21. SNCF Voyageurs ne proposait jusqu'à présent aux entreprises ferroviaires tierces aucune offre d'accès à ces installations de service aux fins de stationnement ou de formation des trains, sauf à commander un accès à des voies externes, en vue de réaliser des opérations de maintenance pour compte propre, dans le cadre de l'offre régulée de référence de la maintenance.

1.3. SNCF Voyageurs a saisi l'Autorité le 3 décembre 2021 d'une offre valable pour les deux horaires de service 2022 et 2023 et a veillé à informer le secteur par la publication simultanée de son projet d'offre

22. En application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité a été saisie le 3 décembre 2021 d'un projet d'offre de référence de maintenance présentant les prestations proposées par SNCF Voyageurs sur les installations de services des centres d'entretien dont elle est l'exploitante, ainsi que les tarifs associés pour les deux horaires de service 2022 et 2023. Cette offre comprend également une offre de stationnement dans les 150 sites évoqués précédemment.
23. Bien que cette publication ne soit pas imposée par les textes actuellement en vigueur, SNCF Voyageurs a pris l'initiative de publier le projet d'offre de référence de maintenance ainsi que son annexe tarifaire sur le site de la plate-forme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF). Cette publication permet aux entreprises ferroviaires, d'une part, d'éclairer, le cas échéant, le régulateur sur le caractère opportun du projet d'offre et, d'autre part, de disposer d'une meilleure prévisibilité quant aux futures prestations fournies et aux tarifs associés.

2. ANALYSE

2.1. Périmètre et consistance : l'offre de service de SNCF Voyageurs s'est notablement enrichie, en ce que, d'une part, elle intègre une offre de stationnement et, d'autre part, elle permet aux entreprises ferroviaires et à leurs mandataires d'obtenir des prestations répondant spécifiquement à leurs besoins

2.1.1. Bien que caractérisée par certaines limites, la nouvelle offre de stationnement dans les centres de maintenance constitue une avancée importante dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

24. SNCF Voyageurs propose désormais une prestation de stationnement dans l'ensemble de ses centres d'entretien, à l'exception des technicentres industriels. Cette prestation de stationnement peut être demandée conjointement avec des opérations de maintenance, de logistique ou de nettoyage, mais également de façon autonome.
25. L'exclusion des prestations de stationnement dans les technicentres industriels se justifie par des raisons opérationnelles. En premier lieu, les technicentres industriels ne disposent que d'un nombre restreint de voies extérieures qui sont requises pour les travaux de maintenance lourde et de modernisation. En second lieu, l'accès ferroviaire y est souvent complexe, nécessitant, par exemple, des moyens dédiés et la sollicitation d'autres exploitants. Dans ces conditions, SNCF Voyageurs précise qu'aucun de ses matériels roulants ne stationne dans les technicentres industriels.
26. Le recours à l'offre de stationnement de SNCF Voyageurs n'est pas subordonné à l'achat d'autres prestations dans les installations de maintenance, conformément à l'article 8 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177.

27. Cette offre de stationnement est toutefois soumise à un certain nombre de restrictions. Ainsi, la durée de stationnement est fonction des capacités de stationnement d'un centre d'entretien et limitée à 6 heures, hormis, à titre exceptionnel et selon leur gré, pour les sites disposant d'une capacité importante. De même, l'entreprise ferroviaire doit impérativement réserver les créneaux de stationnement et avoir eu confirmation du site du créneau accordé pour stationner. En outre, elle n'est pas autorisée à accéder à son matériel roulant pour effectuer des opérations qui doivent se faire sur les voies de travail, excepté pour les mesures strictement nécessaires à la sécurité des véhicules et en cas d'intervention urgente identifiée une fois le matériel stationné.
28. Dans le contexte du lancement d'une première offre de référence de stationnement, l'Autorité indique que ces limitations devront faire l'objet d'investigations plus poussées pour en déterminer la pertinence. En tout état de cause, elle indique qu'elles ne doivent pas créer des discriminations entre les activités de stationnement de SNCF Voyageurs et celles des entreprises ferroviaires tierces. En vue d'assurer une meilleure accessibilité à cette offre, l'Autorité estime qu'il serait opportun que SNCF Voyageurs mette en valeur cette prestation de stationnement, en faisant évoluer, par exemple, l'intitulé général de l'offre pour faire référence au stationnement, de manière explicite³.
29. Au cours de l'instruction, et dans la continuité d'une démarche entreprise en 2021, SNCF Voyageurs s'est engagée à vérifier l'exhaustivité de l'annexe 2A de l'ORM référençant les installations auxquelles un accès est proposé, tant dans les technicentres de maintenance, que dans les sites autonomes mentionnés au point 15, à partir de l'identification dans le plan de transport des lieux de stationnement et d'enquêtes auprès des unités opérationnelles. Ces travaux, accompagnés d'une description appropriée des installations de service, semblent indispensables, en particulier dans la perspective des mises en concurrence menées par les AOT.

2.1.2. L'introduction de la possibilité, pour une entreprise ferroviaire et pour son mandataire, de faire des demandes spécifiques constitue un pas important dans l'enrichissement de l'offre pour répondre aux demandes du marché

30. Les besoins de maintenance des entreprises ferroviaires adressés à SNCF Voyageurs peuvent être variés. Une entreprise ferroviaire peut faire ponctuellement appel à une prestation de maintenance, par exemple pour le reprofilage des essieux, pour compléter des prestations effectuées dans ses propres centres de maintenance ou auprès d'un autre prestataire de maintenance. Elle peut régulièrement recourir à quelques prestations spécifiques, comme celles de nettoyage. Une entreprise ferroviaire peut également souhaiter déléguer complètement sa maintenance dans un contrat de type « *full service* », où le prestataire prend en charge l'ensemble de ses besoins de maintenance, de la planification à la réalisation de la maintenance préventive et corrective, en contrepartie d'un prix de vente majoritairement forfaitaire. Ce dernier type de contrat est communément observé dans les pays européens qui ont ouvert l'ensemble des marchés des services de transport ferroviaire à la concurrence (Allemagne, Royaume-Uni, Suède en particulier).
31. L'offre de référence de maintenance comprend plus de 25 000 briques tarifaires d'opérations, déclinées par technicentre et série et sous-série de matériel roulant. Ces briques tarifaires permettent de répondre à des besoins ponctuels et de composer des prestations de maintenance plus globales. Toutefois, les opérateurs ferroviaires tiers peuvent ne pas disposer des compétences pour assembler un ensemble cohérent de prestations de maintenance à partir des briques élémentaires proposées dans l'offre de référence de maintenance.

³ L'intitulé actuel des offres de référence 2022 et 2023 de SNCF Voyageurs fait uniquement référence à la maintenance : « *offre de référence de maintenance de SNCF Voyageurs* ».

32. En outre, SNCF Voyageurs propose d'établir des devis pour répondre aux besoins de maintenance spécifiques des entreprises ferroviaires. Dans le cas où SNCF Voyageurs est prescripteur de maintenance, elle définit les opérations à réaliser et peut faire une offre globale de maintenance, en prenant en charge l'ensemble des besoins de maintenance de l'entreprise ferroviaire. Dans le cas contraire, SNCF Voyageurs répondra à la demande détaillée du prescripteur de la maintenance de l'entreprise ferroviaire.
33. L'Autorité estime que SNCF Voyageurs doit être en mesure de proposer différentes possibilités d'accès à son offre de référence, depuis l'accès par opération à l'accès à un forfait de prestations intégrées « tout-en-un » composé à partir de l'assemblage pertinent des opérations et prestations proposées dans l'offre de référence.
34. L'offre de référence présentée permet de proposer des offres pour répondre à des entreprises ferroviaires exprimant des besoins différents, mais la possibilité d'accéder à des forfaits « tout-en-un » doit encore être développée. Afin que l'offre gagne en lisibilité, l'Autorité encourage SNCF Voyageurs, pour les prochaines offres de référence, à développer différents menus d'accès pour les opérateurs tiers souhaitant bénéficier de prestations d'accès et de services dans les centres de maintenance de SNCF Voyageurs, afin de répondre aux besoins industriels des entreprises ferroviaires, ponctuels comme récurrents, combinant à la fois des opérations figurant dans l'offre de référence et, le cas échéant, des opérations n'y figurant pas.
35. Enfin, dans le projet d'offre de référence de maintenance proposé pour les horaires de service 2022 et 2023, SNCF Voyageurs introduit la possibilité, pour les entreprises ferroviaires, de recourir à un mandataire, afin de signer, en son nom et pour son compte, le contrat pour l'accès aux installations de service des centres de maintenance et de commander les prestations figurant à l'offre de référence de maintenance. L'Autorité relève que cette nouvelle possibilité devrait faciliter l'accès de certaines entreprises ferroviaires à l'offre de référence de maintenance, le mandataire leur offrant notamment une meilleure appréhension de son contenu.

2.1.3. SNCF Voyageurs maintient les services proposés jusqu'alors, à l'exception de des services d'accès pour compte propre aux installations de maintenance lourde et des opérations dites « mi-vie »

36. Pour ce qui concerne les services de base relatifs à la maintenance légère et aux prestations logistiques précédemment proposés par SNCF Voyageurs pour les horaires de service 2020 et 2021, leur périmètre reste quasiment stable pour les horaires de service 2022 et 2023. SNCF Voyageurs propose une offre d'accès aux installations de maintenance légère, à l'ensemble des opérations de niveaux 1 à 3, c'est-à-dire de maintenance légère, préventive et corrective, de nettoyage et logistique dans ses technicentres de maintenance et les autres petits sites.
37. S'agissant des offres de maintenance lourde, au titre du service de base, SNCF Voyageurs propose toujours l'ensemble des opérations de maintenance régulées de niveau 4 et 5. L'entreprise a retiré de son offre les opérations programmées pour une série de véhicules ferroviaires et qui ont trait à leur reconstruction en fin de potentiel, à leur modernisation ou à leur transformation, c'est-à-dire les opérations dites « mi-vie », à la suite de la parution du décret n° 2021-776 susvisé qui les exclut du périmètre des prestations de maintenance lourde et, ainsi, des prestations régulées. SNCF Voyageurs a également supprimé la prestation d'accès pour compte propre aux installations de maintenance lourde qui avait été proposée à titre expérimental pour les horaires de service précédents. Cette prestation d'accès n'a pas suscité d'intérêt sur le marché et aucune demande d'accès n'a eu lieu. Compte-tenu des difficultés exposées par SNCF Voyageurs pour garantir un accès dans des centres de maintenance lourde principalement consacrés à ces rénovations mi-vie, l'Autorité prend acte de ce retrait. Elle restera

néanmoins attentive aux demandes d'accès pour compte propre qui pourraient, le cas échéant, ultérieurement être effectuées par des entreprises ferroviaires.

38. Des prestations complémentaires parmi celles listées au point 3 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée sont proposées par SNCF Voyageurs. Comme dans les offres de référence précédentes, une prestation de pré-conditionnement des voitures et une prestation de maintien sous tension des rames sont ainsi proposées, lorsqu'elles sont techniquement possibles. SNCF Voyageurs propose également des prestations connexes de contrôle technique. Précédemment offertes à titre gracieux, ces prestations sont désormais facturées au devis à partir des tarifs élémentaires des prestations de base.
39. Le calendrier général des demandes pour les horaires de service 2022 et 2023 est similaire à celui de la précédente offre de référence. Ce calendrier est toutefois avancé de 2 semaines pour les demandes portant sur l'horaire de service 2023, compte-tenu de la publication anticipée de l'offre de référence. De surcroît, SNCF Voyageurs a invité les entreprises ferroviaires primo-accédants à lui adresser une expression de besoins le plus en amont possible de la date limite des demandes dans le calendrier, idéalement 3 mois avant, afin d'analyser ces besoins et de mener d'éventuelles études de compatibilité en amont de la demande définitive. Cette asymétrie paraît acceptable en tant qu'elle n'est qu'indicative et qu'elle permet de fournir un meilleur service à ces entreprises ferroviaires. Par ailleurs, l'Autorité indique que SNCF Voyageurs devra être en mesure de fournir un suivi de ses délais de réponse aux demandes.
40. Il convient enfin de mentionner que les entreprises ferroviaires, sollicitées par l'Autorité sur la pertinence générale de la consistance des services, regrettent que le niveau de service⁴ proposé par SNCF Voyageurs sur chaque opération n'apparaisse pas clairement dans l'offre de référence. Or, il semble indispensable, pour que cette offre puisse être largement souscrite, qu'elle soit proposée à des conditions correspondant à celles d'offres commerciales pertinentes. En particulier, une garantie sur le délai de réalisation des prestations semble indispensable à de nombreuses entreprises ferroviaires. Dans la perspective des futures offres de référence, l'Autorité appelle SNCF Voyageurs à mettre en place des garanties de niveau de service et notamment des garanties de temps de réalisation des services.

2.2. L'établissement des tarifs suit la même méthodologie que pour les offres de référence précédentes, mais l'évolution des données d'entrée crée des variations importantes par rapport aux tarifs de l'offre de référence de maintenance 2021

2.2.1. Les principes d'élaboration des tarifs sont inchangés par rapport aux offres de référence 2020 et 2021

41. SNCF Voyageurs a accompagné la saisine, pour les offres de référence 2022 et 2023, d'un programme de travail ambitieux couvrant la période 2022-2025, en vue de l'évolution de son modèle tarifaire. En attendant les premiers effets sur le modèle tarifaire de ce programme de travail, SNCF Voyageurs propose une méthodologie de calcul des tarifs quasiment inchangée pour les années 2022 et 2023, reposant sur une approche dite « hybride ». Cette approche, combinant une première segmentation des charges à partir des données comptables (approche descendante), et une analyse normative des activités permettant de répartir plus finement les charges au niveau des prestations (approche ascendante), a été validée par l'Autorité dans son avis n° 2020-077 susvisé.

⁴ La notion de « niveau de service » fait référence, dans ce contexte, aux « *service level agreement* » et « *service level guarantee* » résultant de la relation contractuelle qui serait établie entre SNCF Voyageurs et les demandeurs.

a. La base de charges et de coûts repose sur une comptabilité analytique issue de comptes séparés audités, mais dont la fiabilité doit encore être améliorée

42. Dans la continuité des offres de référence précédentes, SNCF Voyageurs propose de s'appuyer sur les comptes séparés audités afin de déterminer la base de charges qui servira à l'élaboration de sa tarification. L'Autorité relève que l'année 2020 constitue le premier exercice de comptes séparés établi sur le périmètre spécifique de SNCF Voyageurs⁵. Ces comptes ont fait l'objet d'une attestation de conformité aux règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs approuvées par l'Autorité⁶. Bien que cette attestation comporte des réserves relatives au calcul du chiffre d'affaires comptabilisé au sein du périmètre de l'activité de gestion des centres de maintenance, l'Autorité considère que la base de charges issue de ces comptes présente un niveau de fiabilité suffisant pour établir la tarification des offres de référence. Toutefois, comme dans son précédent avis, l'Autorité réitère sa demande à SNCF Voyageurs de mettre en œuvre les corrections, en termes de flux de facturations internes, nécessaires à la levée des réserves.
43. Par ailleurs, l'Autorité constate que la base de charges de la tarification intègre des écritures identifiées par SNCF Voyageurs qui viennent modifier la base de charges issue de la séparation comptable. Si ces écritures semblent justifiées, l'Autorité rappelle que les tarifs doivent s'appuyer sur les charges issues de la séparation comptable dans la mesure où les comptes séparés sont attestés par des auditeurs. L'Autorité invite SNCF Voyageurs à veiller à ce que la base de charges issue des comptes séparés ne nécessite pas de retraitement manuel.
44. En outre, comme dans son précédent avis, l'Autorité souligne l'intérêt du développement d'une approche normative des coûts des opérations, cette dernière étant susceptible de permettre de mesurer le coût pertinent des prestations, avant réconciliation avec les montants de charges correspondant. À ce titre, l'Autorité invite SNCF Voyageurs à développer, pour les prochains horaires de service, l'analyse des écarts identifiés entre les coûts normatifs des opérations et les charges afférentes afin de mieux cerner les coûts pertinents des opérations.

b. Pour ces deux exercices, SNCF Voyageurs a indexé la base de charges et proposé pour la première fois des facteurs de productivité.

45. Les tarifs prévisionnels pour les horaires de service 2022 et 2023 proposés par SNCF Voyageurs ont été construits, pour la première fois, à partir de la base de charges indexée par rapport aux exercices passés, en prenant en compte des coefficients de productivité.
46. Les coefficients de productivité simulent les gains d'efficacité auxquels veut tendre SNCF Voyageurs pour ces exercices. Ils s'élèvent à $- [1 - 5]$ % pour les charges de personnel et à $- [1 - 5]$ % pour les charges de fonctionnement et les redevances correspondant à la quote-part rattachable des frais de support des structures nationales (SNCF Voyageurs SA, SNCF SA et activités TER, Transilien, Intercités et Voyages). Ils sont considérés par SNCF Voyageurs comme ambitieux compte-tenu du contexte socio-économique.
47. L'Autorité considère que l'engagement d'amélioration de la productivité par SNCF Voyageurs constitue un premier pas bienvenu afin que les tarifs régulés se rapprochent des coûts d'un opérateur efficace. L'indexation proposée suit des indices classiques macroéconomiques en fonction des typologies de coûts et semble pertinente. L'Autorité s'assurera *a posteriori*, en vue de l'élaboration des tarifs des futures offres de référence, que les coefficients de productivité retenus pour les exercices 2022 et 2023 ont été dimensionnés de façon pertinente. Il appartiendra donc à SNCF Voyageurs d'anticiper des niveaux d'amélioration de la productivité suffisamment

⁵ Les comptes séparés précédents étaient établis pour SNCF Mobilités et intégraient le périmètre de Fret SNCF en sus de celui de SNCF Voyageurs.

⁶ Avis n° 2021-029 du 27 mai 2021.

ambitieux pour les futures offres de référence. Afin d'analyser la pertinence du niveau des tarifs proposés, l'Autorité mènera une étude de parangonnage des tarifs des services de maintenance, dans les domaines ou les pays où la concurrence s'est déjà développée.

c. Les tarifs sont établis en fonction de spécificités locales et aboutissent à des résultats très différents selon les technicentres, malgré la substitution de données normatives à certaines données locales très hétérogènes utilisées dans les offres de référence précédentes

48. Les tarifs applicables aux prestations fournies par SNCF Voyageurs pour les horaires de service 2022 et 2023 sont segmentés comme pour les horaires de service précédents en 19 barèmes locaux, que l'Autorité avait jugés pertinents dans son précédent avis⁷ au vu des dimensions géographiques des marchés et de l'affectation des financements publics, notamment les subventions d'investissement versées par les régions.
49. La mise en œuvre de tarifs différenciés par SNCF Voyageurs a révélé pour les horaires de service 2020 et 2021 des disparités de coûts très importantes entre barèmes qui persistent dans cette nouvelle offre de référence.
50. Au-delà des différences inhérentes aux installations (âge, subventionnement) et à une utilisation plus ou moins optimisée des ressources, SNCF Voyageurs a confirmé que certains écarts sont dus à des hétérogénéités de pratiques de comptabilisation, notamment des volumes horaires par activité, des prestations de mouvement et de maintenance légère.
51. Pour que les tarifs proposés aux entreprises ferroviaires correspondent au juste prix de la prestation fournie, l'Autorité avait invité SNCF Voyageurs, dans son précédent avis, à faire converger ses tarifs vers ceux des barèmes reflétant la plus grande efficacité, en tenant compte des disparités structurelles entre barèmes. L'Autorité avait également invité⁸ SNCF Voyageurs à prendre en compte des prix de marché concurrentiels dans l'établissement de ces tarifs locaux.
52. Dans l'offre de référence 2022 et 2023, SNCF Voyageurs a cherché à diminuer les écarts entre barèmes. D'une part, SNCF Voyageurs a analysé les durées retenues pour les opérations de maintenance légère, déclinées par gamme de matériels roulants, dont les tarifs présentaient les écarts les plus significatifs par rapport à la moyenne, pour éventuellement corriger des erreurs. D'autre part, SNCF Voyageurs a choisi de recourir à des durées normatives pour combler des données locales trop hétérogènes. SNCF Voyageurs a également inscrit dans le programme de travail proposé la fiabilisation de ces données utilisées pour l'élaboration des tarifs des opérations de maintenance inscrites à l'offre.
53. À titre temporaire et compte-tenu de l'ampleur des travaux annoncés par SNCF Voyageurs, l'Autorité valide l'évolution proposée mais rappelle que l'ambition doit être, pour les futures offres de référence, de s'appuyer sur des données, tout particulièrement les données locales, robustes, documentées et contrôlables, comme identifié dans le programme de travail de SNCF Voyageurs. Toutefois, en parallèle, SNCF Voyageurs ne devrait pas s'affranchir de faire converger les tarifs de chaque barème vers le juste prix de la prestation fournie, conformément aux demandes formulées dans l'avis précédent de l'Autorité et rappelées dans le paragraphe 51.

⁷ Avis n° 2020-077, point 49.

⁸ *ibidem*, point 52.

d. La multiplication des facturations sur la base de devis supposera que SNCF Voyageurs démontre *a posteriori* le respect du principe de l'orientation vers les coûts, comme la non-discrimination

54. Il résulte du projet d'offre de référence soumis à l'Autorité pour avis que SNCF Voyageurs propose la facturation de certaines prestations au devis, dès lors que les opérations demandées par les entreprises ferroviaires ne figurent pas au catalogue de l'ORM. Ainsi, certains services de maintenance légère dans un cadre préventif ou dans un cadre correctif et les services de maintenance lourde peuvent faire l'objet d'un échange entre l'entreprise ferroviaire et SNCF Voyageurs, sur la base d'un cahier des charges transmis par l'entreprise ferroviaire, ou par l'entité chargée de l'entretien du matériel roulant. SNCF Voyageurs propose alors un devis pour la réalisation de la prestation, valorisé sur la base des tarifs élémentaires de main d'œuvre, d'utilisation des installations et des tarifs des produits et pièces consommables dès lors qu'ils sont fournis par SNCF Voyageurs.
55. L'Autorité observe que, si la possibilité de recourir au devis a été étendue à la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 2021-776 susvisé, celle-ci reste encadrée dans la mesure où elle pourrait aboutir à créer des discriminations entre les entreprises ferroviaires. Ainsi, ce n'est que lorsque la spécificité d'une prestation régulée ne permet pas d'établir un tarif unitaire que l'exploitant de l'installation de service peut proposer une prestation sur devis, à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations. Il ressort de l'instruction que les cas de recours au devis, listés dans l'offre de référence de maintenance répondent bien à l'ensemble de ces critères, dans la mesure où ils visent expressément des opérations qui ne seraient pas listées dans le catalogue de l'offre de référence de maintenance car elles n'ont pas encore été spécifiées, et qui, par définition, ne peuvent être anticipées par SNCF Voyageurs.
56. Toutefois, afin de s'assurer du caractère non discriminatoire des devis présentés, notamment du fait que les tarifs élémentaires appliqués sont bien ceux figurant dans l'offre de référence de maintenance, y compris les tarifs des opérations lorsque ceux-ci sont pertinents, l'Autorité estime nécessaire que les prestations faisant l'objet de devis soient l'objet d'un suivi précis. À cet égard, il est demandé à SNCF Voyageurs de s'assurer de la traçabilité des opérations facturées sur devis et du respect des principes tarifaires d'établissement des devis en mettant en place un dispositif de contrôle interne.
57. Par ailleurs, l'Autorité demande à SNCF Voyageurs de lui fournir, à tout le moins chaque année, avant le 1^{er} juillet et ce, dès le 1^{er} juillet 2022, un rapport comprenant des informations complètes et détaillées sur les prestations facturées au devis au cours de l'année civile précédente. Ce rapport pourrait notamment prendre la forme d'un tableau comprenant la liste des prestations sur devis facturées, la description de ces prestations, leur montant et les clients bénéficiaires.

e. Les tarifs proposés sont rapprochés avec le revenu autorisé, même si le rapprochement doit encore être fiabilisé

58. L'exercice de rapprochement effectué par SNCF Voyageurs à la maille des barèmes locaux entre les chiffres d'affaires prévisionnels des tarifs régulés pour la maintenance légère, les pièces et les prestations logistiques et les revenus autorisés afférents pour les exercices 2022 et 2023 donne des résultats satisfaisants. Comparativement aux exercices précédents, les chiffres d'affaires prévisionnels se sont rapprochés des revenus autorisés. En ce qui concerne les tarifs des technicentres industriels, construits à partir des assiettes de charges prévisionnelles et des unités d'œuvre prévisionnelles, ceux-ci sont mécaniquement rapprochables du revenu autorisé.

59. L'Autorité vérifiera *a posteriori* les écarts entre les comptes séparés audités et les revenus tirés des prestations effectuées dans les installations de service. Compte-tenu des facturations sur devis soulignées plus haut, l'Autorité invite SNCF Voyageurs à s'assurer de la prise en compte de l'ensemble des prestations régulées pour la réconciliation, y compris les prestations sur devis, par exemple les facturations des prestations complémentaires et connexes.
60. L'Autorité ayant formulé, dans son précédent avis, des remarques sur les limites de l'exercice de rapprochement et ayant mentionné la nécessité de suivre les opérations effectuées et les installations afférentes afin de fiabiliser les données sous-jacentes à la construction des tarifs et, *in fine*, à leur réconciliation avec le revenu autorisé, SNCF Voyageurs a prévu dans son programme de travail des chantiers visant à mettre en qualité les données (mentionnés au paragraphe 52) et à automatiser leur suivi. Ces chantiers, que SNCF Voyageurs a détaillés dans son programme de travail, impliquent à la fois un accompagnement des opérationnels et une adaptation de certains systèmes d'information. L'Autorité estime que la bonne exécution de ce programme de travail devrait permettre de répondre à ses remarques.

2.2.2. Les tarifs des prestations de maintenance légère ont fait l'objet d'une première actualisation dans le cadre d'une démarche de progrès continu

a. Les données d'entrée des tarifs d'accès ont subi une mise à jour importante, en l'attente d'une évolution plus profonde de la méthode de tarification pour résoudre les difficultés de cohérence interne des tarifs et répondre au caractère fixe d'une partie des charges d'accès

61. Les tarifs d'accès sont calculés en divisant les charges par des unités d'œuvre pour obtenir des tarifs horaires, comme pour les horaires de service précédents. Néanmoins, les nouvelles propositions tarifaires induisent des changements importants par rapport aux saisines précédentes car SNCF Voyageurs a actualisé de nombreuses données d'entrée.
62. En premier lieu, SNCF Voyageurs a procédé à d'importants travaux de mise à jour de la base d'installations des voies. Ces travaux ont principalement porté sur les 2 300 voies en technicentre de maintenance pour lesquels 98 % des voies recensées ont été catégorisées. Afin d'asseoir l'analyse des voies par une approche complémentaire, SNCF Voyageurs a procédé à une étude exhaustive des sites de garage de l'activité Transilien. Ces travaux complémentaires se poursuivent dans d'autres régions.
63. En deuxième lieu, SNCF Voyageurs a pris en compte l'utilisation des voies extérieures au titre du stationnement (voir partie 2.2.3).
64. En troisième lieu, SNCF Voyageurs a corrigé certaines données et a remplacé des données d'usage terrain des installations par des données normatives.
65. À la suite de ces mises à jour, SNCF Voyageurs présente un taux d'utilisation moyen de ses installations (hors machines à laver) de [80 – 90] %, valeur qui semble *a priori* élevé mais difficilement comparable au taux normatif de [80 – 90] % utilisé pour l'offre de référence précédente, en raison des très nombreux ajustements intervenus quant au nombre, périmètre et durée d'ouverture des emplacements servant à décrire les installations.
66. L'an dernier, les écarts inexplicables entre barèmes avaient été soulignés par l'Autorité dans son avis, qui avait appelé à renforcer la fiabilité des données et à améliorer la méthodologie permettant de passer du dénombrement des opérations de maintenance aux heures d'utilisation de chaque installation. Comme ces écarts révélaient également des usages plus ou moins intensifs de certaines installations, l'Autorité avait également appelé SNCF Voyageurs à adapter

son outil de maintenance afin de garantir une utilisation optimale de ses installations. L'Autorité avait enfin noté que l'approche proposée prenait insuffisamment en compte le caractère fixe du coût d'une partie des installations.

67. De surcroît, par construction, le modèle tarifaire fixe le tarif de chaque installation sans coordination avec le reste de la grille tarifaire du barème considéré, ce qui peut aboutir à des incohérences dans la hiérarchie des tarifs entre installations intérieures et extérieures⁹ ou dans la progressivité des tarifs selon le linéaire d'un même type d'équipement¹⁰.
68. L'Autorité constate que SNCF Voyageurs a partiellement pris en compte ses recommandations énoncées dans le précédent avis et qu'elle s'est engagée à faire évoluer son offre pour résoudre les difficultés soulevées et améliorer les signaux économiques des tarifs. Compte tenu de ces évolutions et des engagements pris par SNCF Voyageurs, l'Autorité estime que les tarifs d'accès sont acceptables pour les exercices 2022 et 2023 et attend, dès les prochaines offres de référence, de premières évolutions méthodologiques permettant d'éliminer les incohérences relevées et ainsi d'éviter les incitations non pertinentes.
69. Par ailleurs, il est apparu, lors des échanges avec les entreprises ferroviaires, que, pour faciliter la gestion opérationnelle des centres de maintenance, l'exploitant du centre de maintenance peut préférer affecter une entreprise ferroviaire à une installation d'un tarif supérieur. SNCF Voyageurs a indiqué que, dans ce cas, l'entreprise ferroviaire ne paierait que le tarif correspondant à l'installation qu'il a requise et non celle qu'il se voit attribuer *in fine*. Ce principe de « surclassement offert » est perçu positivement dans la mesure où il permet que les services soient facturés conformément au juste besoin des entreprises ferroviaires tout en fluidifiant la gestion opérationnelle des centres de maintenance. L'Autorité demande donc que SNCF Voyageurs modifie la rédaction de ses offres de référence 2022 et 2023 pour que ce principe apparaisse de manière lisible.

b. Les tarifs des services de maintenance à l'opération, conformes à l'organisation opérationnelle des technicentres, devront encore être simplifiés pour permettre une meilleure appréhension de l'offre par les utilisateurs

70. Les services de maintenance sont proposés à la maille de l'opération de maintenance et par série, sous-série et variante de matériel roulant, comme dans l'offre de référence précédente. L'Autorité avait approuvé cette maille de l'opération dans son dernier avis, car elle correspond à la granularité utilisée dans les trames de maintenance des matériels roulants ferroviaires.
71. SNCF Voyageurs propose ainsi jusqu'à 421 opérations pour près de 200 séries, sous-séries ou variantes de matériels roulants, soit un total de plus de 25 000 opérations de maintenance. Bien que certaines opérations, en particulier de maintenance corrective, aient été retirées des tarifs à l'opération, SNCF Voyageurs a œuvré à accroître la lisibilité des libellés des opérations restant à l'offre pour cet exercice. L'Autorité invite SNCF Voyageurs à la poursuite de ces efforts pour accroître la lisibilité des offres de maintenance pour les entreprises ferroviaires sur la base d'une meilleure description de la consistance des opérations de maintenance proposées au catalogue.

⁹ Les installations intérieures, bénéficiant d'un bâti et d'équipements fixes tels que des ponts roulants sont généralement plus coûteuses que les installations extérieures de même type. Néanmoins, les tarifs des voies de terre-plein du Techninat et de certaines fosses des technicentres Est-Européen et Grand-Est s'avèrent plus élevés en extérieur qu'en intérieur.

¹⁰ Le tarif d'utilisation des emplacements est décliné en 4 classes de longueurs (inférieure à 30 m, entre 30 et 150 m, entre 150 m et 300 m et supérieure à 300 m). En règle générale, les tarifs évoluent en proportion du linéaire ; cependant, certaines anomalies peuvent être relevées, notamment pour les voies terre-plein extérieures du technicentre de Paris-Austerlitz (tarif plus faible pour les voies mesurant entre 150 et 300 m que pour celles de longueur moindre) ou encore pour les fosses extérieures du technicentre Pays-de-la-Loire (tarif d'un linéaire de 150 à 300 m 38 fois plus élevé que celui d'un linéaire de 30 à 150 m).

72. Afin de calculer les tarifs des opérations, SNCF Voyageurs dispose des durées de main d'œuvre et d'utilisation des installations par opération, par série, sous-série et variante de matériel roulant et par barème mesurées dans un système d'information spécifique. Dans l'offre de référence précédente, constatant des écarts inexplicables dans ces temps entre barèmes, SNCF Voyageurs avait retenu les durées médianes d'utilisation des installations et de main d'œuvre pour chacune des opérations. Pour les horaires de service 2022 et 2023, SNCF Voyageurs propose de s'appuyer sur des données normatives, actualisées par barème. Ces données normatives ont été révisées pour fiabiliser les temps de maintenance. Ainsi, en s'appuyant sur un filtrage *a priori* des valeurs les plus hétérogènes, plus des deux tiers des opérations des activités TER, Transilien, Intercités et du Techninat ont été analysées et, parmi les opérations conservées, plus de 15% des durées ont été corrigées. Ces durées sont ensuite multipliées par les tarifs de main d'œuvre du barème et par les tarifs horaires d'accès aux installations. Structurellement, les écarts entre barèmes sont ainsi minorés, et ne devraient refléter que les écarts résultant des spécificités locales d'installation ou d'organisation.
73. Dans l'attente de la mise en cohérence des durées d'utilisation locales et de la mise en place d'outils de suivi des temps passés fiables auxquelles s'est engagée SNCF Voyageurs dans son programme de travail (cf. paragraphe 60), les tarifs des opérations proposés apparaissent, à ce stade, acceptables.
74. SNCF Voyageurs s'est engagée, pour les prochaines offres de référence, à poursuivre la réduction de la gamme tarifaire en regroupant, si cela s'avère possible et pertinent, les tarifs des opérations de certaines sous-séries ou variantes. Une telle évolution irait dans le sens d'une simplification de la grille tarifaire, déjà engagée grâce au passage de la maille de la tâche élémentaire à celle de l'opération, et d'une appréhension plus aisée de l'offre par les entreprises ferroviaires que l'Autorité appelle de ses vœux.

c. Les tarifs de « prise en charge et mouvement du matériel roulant », consistant en cinq forfaits, n'ont pas été remis en cause par la pratique, et la modulation des tarifs en fonction du type de matériel roulant a été revue conformément aux demandes de l'Autorité

75. Pour les exercices 2022 et 2023, SNCF Voyageurs maintient la palette de cinq prestations élaborée pour les offres de référence précédentes consistant en deux prestations de prise en charge complète du matériel roulant (sans ou avec prestations logistiques) et trois prestations de manœuvre ponctuelle (pour les prestations logistiques, les prestations de combustible et les accès très ponctuels à une unique voie extérieure pour stationnement ou maintenance pour compte propre sans service supplémentaire).
76. SNCF Voyageurs a aussi maintenu la méthode mixte d'élaboration de ces tarifs retenue précédemment :
- d'une part, les tarifs des prestations de prise en charge complète sont calculés, pour chaque barème, en divisant les charges de main d'œuvre des agents chargés du mouvement des matériels roulants en 2020 (après déduction de la quote-part affectée à la réalisation de prestations non-régulées identifiée au moyen d'un sondage rétrospectif), par le nombre d'entrées-sorties mesuré sur la même période. Pour le tarif comprenant les prestations logistiques, une partie « installations » est ajoutée à partir des temps des prestations logistiques relevés grâce au sondage et valorisés au moyen des tarifs horaires des installations. Compte-tenu des ajustements opérés sur les bases, les tarifs résultant de cette approche sont sensiblement plus élevés et tout autant dispersés entre barèmes que précédemment ;

- d'autre part, pour calculer les tarifs des manœuvres ponctuelles, SNCF Voyageurs a eu recours à une approche ascendante en estimant le temps moyen pour chaque manœuvre et en le multipliant par le tarif horaire des agents chargés du mouvement (différencié par barème). Les temps normatifs retenus n'ont pas évolué par rapport à l'offre de référence précédente.
77. SNCF Voyageurs s'est engagée à faire évoluer les tarifs de ces prestations de prise en charge et mouvement du matériel roulant. Dans un premier temps, au cours des horaires de service 2022 et 2023, les données de prise en charge et de temps passés par les équipes mouvement seront fiabilisées par l'adoption d'un processus homogène de remontée des unités d'œuvre. Dans un second temps, en 2023 et 2024, SNCF Voyageurs mènera une étude des prestations mouvement pour faire évoluer la méthode de tarification de ces prestations. Dans l'attente de l'évolution de cette méthode, l'Autorité considère que les tarifs proposés par SNCF Voyageurs sont acceptables. Elle restera toutefois attentive, pour les futurs horaires de service, à ce que la granularité des tarifs soit définie à un niveau pertinent pour refléter les coûts des services effectivement proposés.
78. Pour les prestations de prise en charge complète, ainsi que pour la prestation de manœuvre ponctuelle de prise en charge de l'engin pour un accès à une unique voie extérieure pour compte propre, sans service de maintenance supplémentaire, SNCF Voyageurs prend en compte un coefficient de pondération du tarif en fonction du type de matériel roulant de [1 - 2] pour la catégorie A (« locomotive électrique / thermique, voitures et wagons ») et [1 - 2] pour la catégorie B (« automoteur électrique / TGV et automoteur thermique »). Ces coefficients ont évolué à la suite des observations formulées par l'Autorité dans son avis précédent et la différenciation proposée apparaît justifiée en ce qu'elle repose sur la longueur des trains, facteur déterminant, au premier ordre, le temps total consacré pour la réalisation de la prestation. L'Autorité suggère cependant, pour lever toute ambiguïté quant au traitement des rames constituées de voitures, de reformuler cette catégorisation en termes de longueur de train et non de type de rame ou de motorisation.

2.2.3. Les postulats des tarifs du stationnement sont acceptables mais ceux-ci devront être ultérieurement confortés par les données de mesure terrain

79. Dans le cadre de l'élaboration de cette première offre de référence de stationnement, SNCF Voyageurs a considéré que le tarif de stationnement devrait correspondre au tarif d'accès aux voies simples extérieures, en prenant en compte non seulement l'usage au titre de la maintenance mais également au titre du stationnement.
80. À l'instar des autres usages des installations, les durées de stationnement ne sont pas systématiquement suivies et enregistrées dans un système d'information robuste. SNCF Voyageurs a donc réalisé une estimation des temps de stationnement à dire d'experts, à partir des plans de transport des différents matériels roulants et par écart avec les autres usages sur les sites. Cette estimation diffère selon les activités, compte-tenu des outils et données à disposition.
81. SNCF Voyageurs s'est engagée à mener, dès 2022, des travaux visant à mesurer l'utilisation des installations à partir d'études terrain par échantillonnage. SNCF Voyageurs envisage également, comme pour les autres usages dans ses installations de service, d'adapter les systèmes d'informations afin d'automatiser certaines mesures des utilisations à l'horizon 2025.

82. Dans l'attente de ce suivi effectif, les hypothèses structurantes que sont les durées d'attente et de mouvement considérées devront être étayées par d'autres moyens afin d'éviter toute discrimination entre les activités de stationnement de SNCF Voyageurs et celles des entreprises ferroviaires tierces.
83. Compte-tenu des difficultés inhérentes à ce premier exercice tarifaire, l'Autorité considère que les tarifs proposés pour l'offre de stationnement pour les exercices 2022 et 2023 sont satisfaisants.

2.2.4. Malgré une base de charge sans évolution notable, les tarifs des prestations de maintenance lourde présentent une forte hausse, à la suite de la correction d'une erreur matérielle dans les précédentes offres de référence de maintenance

84. Bien que la méthode de tarification des tarifs des prestations de maintenance lourde n'ait pas évolué et que la base de charge n'ait pas connu d'évolution notable, les tarifs des prestations de maintenance lourde présentent une forte hausse. En effet, SNCF Voyageurs a constaté et corrigé une erreur matérielle présente dans les précédentes offres de référence de maintenance sur le décompte des unités d'œuvre.
85. Cette évolution des tarifs n'a pas d'effet majeur sur les entreprises ferroviaires tierces qui n'ont jusqu'ici pas commandé de prestation de maintenance lourde.
86. L'Autorité considère que les tarifs de maintenance lourde tels que proposés par SNCF Voyageurs dans l'offre de référence de maintenance pour les horaires de service 2022 et 2023 sont acceptables.

2.2.5. Les tarifs du nettoyage sont en forte hausse pour les opérations déjà inscrites à l'offre et sur devis pour les opérations qui ne seraient pas encore définies

87. S'agissant des opérations de nettoyage proposées dans les centres de maintenance, SNCF Voyageurs a construit ses tarifs à partir des charges de nettoyage issues des comptes séparés 2020 audités. Les charges ainsi prises en compte sont en forte hausse car les comptes séparés précédents ne prenaient pas en compte l'ensemble des charges relatives au nettoyage. SNCF Voyageurs avait, dans sa précédente offre de référence, informé les entreprises ferroviaires que ces tarifs risquaient de varier significativement dans les prochaines offres de référence. L'Autorité considère que ce montant peut légitimement être retenu pour établir la tarification de ces prestations et que les tarifs déterminés par opération sont acceptables dans la mesure où ils reflètent mieux le juste prix de la prestation.
88. Par ailleurs, SNCF Voyageurs a souhaité appeler l'attention des entreprises ferroviaires sur le fait que certaines opérations aujourd'hui proposées dans l'offre de référence pourraient ne plus l'être en cours d'horaire de service, en raison de l'évolution des conditions de sous-traitance de ces opérations. En effet, SNCF Voyageurs a indiqué, au cours de l'instruction, que de nombreux marchés de nettoyage prendraient fin au cours des horaires de service 2022 et 2023, nécessitant la mise en place de nouveaux marchés et, le cas échéant, la désignation de nouveaux titulaires, la durée de ces procédures étant en moyenne de 18 mois.
89. Il résulte des échanges intervenus entre l'Autorité et SNCF Voyageurs en cours d'instruction que SNCF Voyageurs s'engage à ce que l'ensemble des opérations listées dans l'offre de référence demeurent fournies pour la durée des deux horaires de service, selon les tarifs inscrits dans l'offre de référence.

90. En outre, si l'entreprise ferroviaire souhaite la réalisation d'une opération de nettoyage ne figurant pas aujourd'hui dans l'offre de référence, SNCF Voyageurs lui proposera un devis, établi sur la base des tarifs élémentaires suivants : (i) la part du prestataire de SNCF Voyageurs pour la réalisation de l'opération de nettoyage, (ii) le tarif lié à l'utilisation des installations pour la réalisation de l'opération et (iii) un taux de frais.
91. En raison de la forme actuelle des marchés de sous-traitance des opérations de nettoyage et de la difficile prévisibilité des besoins futurs de nettoyage, le principe du recours au devis ainsi que les principes tarifaires d'établissement dudit devis pour ces prestations sont acceptables pour les horaires de service 2022 et 2023. L'Autorité appelle toutefois l'attention de SNCF Voyageurs sur le fait, d'une part, que cette solution permet de répondre à une situation conjoncturelle et ne saurait être généralisée, et, d'autre part, qu'elle pourrait entraîner des discriminations entre les entreprises ferroviaires, ce qui nécessite la plus grande vigilance dans sa mise en œuvre. Ainsi, afin de s'assurer du caractère non discriminatoire de l'application de ces devis, ceux-ci devront être intégrés dans le rapport mentionné au paragraphe 57 du présent avis.

2.2.6. Les tarifs des pièces et produits consommables et de réparation des pièces devront être remis à plat pour les prochains horaires de services

92. SNCF Voyageurs maintient la même méthodologie de tarification des pièces et produits consommables et de réparation des pièces que pour l'offre de référence 2020 et 2021.
93. Les tarifs des produits et pièces consommables sont calculés sur la base de leur coût moyen pondéré, déterminé automatiquement par le module de comptabilité des stocks selon SNCF Voyageurs ; le tarif de réparation des pièces correspond aux coûts de réparation budgétés, incluant une part de matière et une part de main d'œuvre. À ces montants sont ajoutés des frais visant à couvrir notamment les charges de logistique et de distribution de ces pièces, mais également les charges de support. Conformément à la demande de l'Autorité dans son avis précédent, SNCF Voyageurs ne demande plus de rémunération de ses stocks pour cette offre de référence. En revanche, SNCF Voyageurs a intégré la consommation de produits consommables, omise dans les tarifs 2020 et 2021, aux tarifs des réparations de pièces, en excluant celles relevant d'échanges d'organes majeurs.
94. L'Autorité remarque que les taux de frais de logistique locaux présentent toujours des disparités très importantes entre les différents barèmes fixés par SNCF Voyageurs. Elle invite donc encore SNCF Voyageurs à analyser de manière plus approfondie les causes de ces écarts.
95. De surcroît, la méthodologie d'allocation des frais logistiques ne distingue pas les différents usages de la logistique, en particulier s'agissant de la logistique amont, pour laquelle les besoins sont différents entre les clients.
96. Pour répondre à ces limites, SNCF Voyageurs propose de lancer, en 2022, une étude permettant de segmenter la logistique amont des pièces et de distinguer les ressources concourant aux différents types de prestations logistiques afin de construire des tarifs reflétant plus justement les coûts.
97. L'Autorité demande à SNCF Voyageurs de mettre à jour les règles d'allocation des frais logistiques, conformément à son programme de travail. Dans l'attente de la réalisation prochaine de cette étude, les tarifs des pièces et produits consommables et de réparation de pièces proposés par SNCF Voyageurs sont acceptables.

2.2.7. Le niveau de coût moyen pondéré du capital proposé est acceptable par rapport aux estimations de l'Autorité

98. S'agissant du coût moyen pondéré du capital, le montant de [...] % retenu par SNCF Voyageurs dans le cadre de l'offre de référence de maintenance 2022 et 2023 se situe en haut de la fourchette acceptable issue des travaux menés par l'Autorité.

2.3. Conclusion

99. Les tarifs étant plus proches du revenu autorisé, la nouvelle grille tarifaire conduit à une hausse moyenne de facture de 14 % pour les entreprises ferroviaires, hors Fret SNCF. Cette hausse moyenne reflète des situations hétérogènes et est tirée vers le haut par Thalys et Eurostar, qui font fortement appel aux prestations de nettoyage, dont la hausse est justifiée et était annoncée dans l'offre de référence précédente. Hormis pour ces derniers, la hausse est limitée en valeur relative ou absolue.
100. Les estimations, par SNCF Voyageurs, des effets de la grille tarifaire sur les factures ont évolué au cours de l'instruction, mettant en lumière leur caractère difficilement auditable. Afin de permettre une évaluation fiable de l'impact de l'évolution des tarifs sur les montants facturés aux entreprises ferroviaires, l'Autorité recommande à SNCF Voyageurs de construire un outil de simulation de facture robuste pour la prochaine offre de référence.
101. Afin d'offrir davantage de prévisibilité aux entreprises ferroviaires et pour répondre aux demandes formulées par l'Autorité dans son avis précédent, SNCF Voyageurs étudiera la possibilité d'une offre tarifaire pluriannuelle valable sur une période de 2 à 3 ans.
102. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité valide les tarifs proposés par SNCF Voyageurs. Elle appelle néanmoins SNCF Voyageurs à poursuivre ses efforts vis-à-vis de l'évolution du modèle tarifaire et de l'offre de référence, conformément aux recommandations énoncées dans son avis, reprises ci-après.
103. Dès les horaires de service 2022 et 2023, pour les ORM objet du présent avis, l'Autorité demande à SNCF Voyageurs :
- d'être en mesure de produire un suivi des délais de réponse aux demandes des entreprises ferroviaires ;
 - de s'assurer de la traçabilité des opérations facturées sur devis en mettant en place un dispositif de contrôle interne dédié et de fournir, chaque année, avant le 1^{er} juillet, et ce dès le 1^{er} juillet 2022, un rapport comprenant des informations complètes et détaillées sur l'ensemble des prestations facturées au devis au cours de l'année civile précédente, en ce compris les prestations de nettoyage éventuellement fournies sans que leur tarif ait pu être préalablement publié dans l'ORM.
104. L'Autorité appelle également SNCF Voyageurs à effectuer dès maintenant quelques modifications rédactionnelles afin de clarifier l'offre de référence :
- rendre plus lisible le principe de « surclassement offert » selon lequel une entreprise ferroviaire se voit facturer les installations requises et non celles attribuées *in fine* ;
 - reformuler la catégorisation applicable aux formules de prise en charge en termes de longueur de train et non de type de rame ou de motorisation.

105. Enfin, pour les mises à jour ultérieures de l'ORM, l'Autorité recommande à SNCF Voyageurs de :
- s'assurer de la pertinence et de l'équité des mesures limitatives accompagnant l'offre de stationnement et de l'absence de risque de discrimination ;
 - développer différents menus d'accès pour les opérateurs tiers souhaitant bénéficier de prestations d'accès et de services dans les centres de maintenance de SNCF Voyageurs, afin de répondre aux besoins industriels des entreprises ferroviaires, ponctuels comme récurrents ;
 - mettre en place des garanties de niveau de service, notamment des garanties de temps de réalisation des services ;
 - procéder aux corrections permettant de lever les réserves relatives au calcul du chiffre d'affaires comptabilisé au sein du périmètre de l'activité de gestion des centres de maintenance ;
 - veiller à ce que la base de charges issue des comptes séparés, attestés par des auditeurs, ne nécessite pas de retraitement manuel en vue de l'élaboration des tarifs ;
 - approfondir l'analyse des écarts identifiés entre les coûts normatifs des opérations et les charges afférentes, afin de mieux cerner les coûts pertinents des opérations ;
 - asseoir les tarifs sur des données, robustes, documentées et contrôlables, tout particulièrement pour les données locales, comme identifié dans le programme de travail de SNCF Voyageurs ;
 - mettre en place un suivi de l'ensemble des prestations et de leur durée dans des outils informatiques appropriés. Dans l'attente de ce suivi, étayer les hypothèses de durées sous-jacentes à l'établissement du tarif de stationnement ;
 - travailler à la convergence des tarifs de chaque barème vers le juste prix de la prestation fournie, conformément aux demandes formulées dans l'avis précédent de l'Autorité et rappelées dans le paragraphe 51 du présent avis, tout en simplifiant la grille tarifaire pour la rendre plus lisible ;
 - anticiper des niveaux d'amélioration de la productivité suffisamment ambitieux pour les futures offres de référence ;
 - s'assurer de la prise en compte de l'ensemble des prestations régulées dans l'exercice de réconciliation des tarifs et unités d'œuvre prévisionnels avec le revenu autorisé, y compris les prestations sur devis ;
 - mettre à jour les règles d'allocation des frais logistiques, conformément à son programme de travail ;
 - poursuivre les efforts visant à accroître la transparence de l'offre en améliorant la description de la consistance des opérations proposées au catalogue.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs dans ses installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2022 et 2023.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 20 janvier 2022.

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

Le Président

Bernard Roman