

Décision n° 2016-001 du 13 janvier 2016

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Mobilités en application de l'article L. 2135-7 du code des transports pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2135-7 ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité, notamment son chapitre IV ;

Vu la décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises ;

Vu le courrier de SNCF Mobilités enregistré au greffe de l'Autorité le 17 décembre 2014 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 13 janvier 2016 ;

1. Contexte

1. Dans sa décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014, l'Autorité a mis en demeure la SNCF (devenue, depuis le 1^{er} janvier 2015, « SNCF Mobilités ») de respecter diverses obligations lui incombant en sa qualité de gestionnaire de terminaux de marchandises.
2. Le 15 décembre 2014, soit à la date correspondant au terme de la mise en demeure fixée, au plus tard, au début de l'horaire de service 2015, SNCF Mobilités a communiqué à l'Autorité un exposé des mesures adoptées pour mettre un terme aux manquements constatés dans la mise en demeure.

2. Analyse de l'Autorité

2.1 SUR LA PUBLICATION INCOMPLETE DE LA LISTE DES TERMINAUX DE MARCHANDISES

3. Dans sa décision n° 2014-010, l'Autorité a mis SNCF Mobilités en demeure, au plus tard lors de la publication de son offre de référence annexée au DRR 2015 révisé, de compléter la liste des terminaux de marchandises annexée à son offre de référence en mentionnant l'ensemble des sites pour lesquels un accès pouvait être offert à ce titre, notwithstanding l'absence d'utilisation actuelle de ces sites, l'existence éventuelle d'une solution alternative à proximité ou l'état de l'installation. Cette liste devait notamment comprendre tous les terminaux cités en annexe du DRR 2013, sauf exception dûment justifiée. Elle devait préciser, pour chaque site, si le terminal concerné pouvait être immédiatement utilisé par l'entreprise ferroviaire pour des opérations de transbordement et les services qui y sont fournis, ou bien si des travaux de remise en état pourraient être nécessaires.
4. Suite à cette mise en demeure, SNCF Mobilités a complété la liste des terminaux de marchandises de l'offre de référence 2015 en publiant, à l'annexe 1.B de l'offre SNCF, une liste complémentaire de 141 terminaux relevant du DRR 2013. L'accès à ces installations est possible, sous réserve d'un diagnostic préalable de leur état. Cette liste vient s'ajouter à celle figurant à l'annexe 1.A, comprenant les 175 cours de marchandises en service.
5. En revanche, SNCF Mobilités a communiqué une liste de 99 sites figurant à l'offre de référence 2013 qui n'ont pas été réintégrés dans la liste figurant à l'annexe 1.B de l'offre de référence 2015. Pour justifier cette position, SNCF Mobilités a fait valoir que ces sites ne permettaient plus la réalisation d'une opération de transbordement, avaient été cédés ou faisaient l'objet d'un projet de cession ferme.
6. L'Autorité estime qu'à la date d'expiration du délai imparti par la décision de mise en demeure, correspondant au le début de l'horaire de service 2015, SNCF Mobilités n'avait pas clairement justifié, pour chacun des 99 sites, les causes de l'absence de réinscription dans l'offre de référence 2015. Faute, pour SNCF Mobilités, de s'être conformé à cette mise en demeure dans le délai imparti, le collègue serait donc fondé à saisir la commission des sanctions, dans les conditions prévues par l'article L. 2135-7 du code des transports.
7. Toutefois, l'Autorité constate que SNCF Mobilités a, postérieurement à l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, fourni des justifications complémentaires de nature à justifier la non réinscription de ces installations dans son offre de référence. En particulier, SNCF Mobilités a précisé, pour chacun des sites pour lesquels une activité de débord est devenue impossible, les raisons pour lesquelles ces installations ne peuvent plus être utilisées en tant que terminaux de marchandises. De même, pour les sites ayant été cédés, SNCF Mobilités a communiqué les attestations de vente et précisé que les sites dont le projet de cession a été ajourné depuis le début de l'horaire de service 2015 ont été inclus dans le périmètre du transfert à SNCF Réseau en application du II de l'article 31 de la loi n° 2014-872 portant réforme ferroviaire. L'Autorité veillera au respect de ces engagements dans le cadre de l'avis qu'elle sera amenée à rendre en application de ces dispositions.
8. En outre, les terminaux de marchandises sont faiblement utilisés par les entreprises ferroviaires par rapport au nombre de sites déjà proposés dans l'offre de référence de SNCF Mobilités.
9. Enfin, il résulte de l'instruction qu'aucune entreprise ferroviaire n'a manifesté, en réponse aux demandes de l'Autorité en ce sens, d'un intérêt pour l'un de ces sites ni fait état, sur la base d'éléments justificatifs précis, d'un refus opposé par SNCF Mobilités à une demande d'accès à un terminal de marchandises.

10. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime qu'il convient de mettre un terme aux poursuites sur ce point.

2.2 SUR LA TRANSPARENCE DES INFORMATIONS TARIFAIRES DANS L'OFFRE DE REFERENCE

11. Dans sa décision n° 2014-2010, l'Autorité a mis en demeure SNCF Mobilités, au plus tard lors du début de l'horaire de service 2015, pour les terminaux de marchandises qui figuraient dans la version initiale du DRR 2015 :
- d'appliquer une unité d'œuvre cohérente entre l'offre de référence et la facturation du tarif variable d'accès aux terminaux de marchandises pour les entreprises ferroviaires ;
 - de préciser les montants globaux constatés sur les trois dernières années des charges opérationnelles et des charges de capital ;
 - de détailler les hypothèses fondant les prévisions de ces mêmes coûts pour les années 2014 et 2015, ainsi que les montants correspondants ;
 - de présenter les perspectives d'évolution des coûts, *a minima* pour 2016 et 2017, et les conséquences sur les redevances. Ces informations devaient être complétées d'éléments plus détaillés sur les éventuelles opérations d'investissement affectant le niveau de service ou les redevances.
12. Les éléments produits par SNCF Mobilités à la date d'expiration du délai fixé par la mise en demeure attestent d'une amélioration sensible de la transparence relative à la tarification des cours de marchandises. Ainsi, l'unité d'œuvre annoncée dans l'offre de référence est désormais identique à l'unité d'œuvre de facturation, soit l'heure d'utilisation de la cour de marchandises par l'entreprise ferroviaire.
13. En outre, l'offre de référence précise les éléments utilisés pour l'évaluation de la redevance, à savoir les montants constatés entre 2012 et 2014 pour les charges opérationnelles et les charges de capital ainsi que les hypothèses de coûts retenues pour 2015 à 2018. En parallèle, SNCF Mobilités a mis à disposition de l'Autorité les hypothèses utilisées pour évaluer chacun des tarifs affichés dans l'offre de référence 2016 pour 175 cours de marchandises.
14. Enfin, l'offre de référence indique que toute entreprise ferroviaire qui souhaiterait utiliser un des sites réintégrés à l'offre de référence suite à la décision de l'Autorité est invitée à contacter la Plateforme de Services aux Entreprises Ferroviaires (ci-après « *la PSEF* »), en vue d'obtenir les informations qui lui seraient nécessaires.
15. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que SNCF Mobilités a mis fin au manquement dans le délai qui lui était imparti par la mise en demeure.

2.3 SUR LA CONSTRUCTION TARIFAIRE

16. Dans sa décision n° 2014-010, l'Autorité a mis en demeure SNCF Mobilités, au plus tard lors de la publication de la version définitive de son offre de référence annexée au DRR 2015 révisé, de :
- justifier et démontrer la pertinence des éléments constituant les frais de structure utilisés dans le calcul des tarifs ;
 - justifier le taux de coût moyen pondéré du capital retenu ;
 - appliquer une durée d'amortissement du coût du renouvellement des voies de passage qui soit adaptée à ce type de structure et à son utilisation ;

- corriger les tarifs anormalement élevés par rapport au tarif moyen des terminaux de marchandises lorsque ceux-ci sont dus à une superficie de la cour supérieure à celle exigée pour le transbordement.
17. L'Autorité relève que SNCF Mobilités a modifié la durée d'amortissement du coût de renouvellement des voies de passage, en prolongeant cette durée de [•••] à [•••]. Cette durée est ainsi davantage en lien avec ce type de structure et son utilisation.
 18. De même, SNCF Mobilités a modifié la tarification de 16 cours de marchandises, en limitant leur surface pour disposer d'un rayon de 15 mètres pour le demi-tour d'un semi-remorque. Cette modification satisfait à la demande de l'Autorité visant à corriger les tarifs anormalement élevés par rapport au tarif moyen des terminaux de marchandises, lorsque ceux-ci sont dus à une superficie de la cour supérieure à celle exigée pour le transbordement.
 19. S'agissant de la justification du coût moyen pondéré du capital retenu, SNCF Mobilités a, dans son courrier du 15 décembre 2014, communiqué un tableau, présentant trois estimations du coût moyen pondéré du capital. SNCF Mobilités n'a pas présenté d'analyse détaillée des valeurs des différentes composantes du coût moyen pondéré du capital et, en particulier, des comparables retenus pour fonder les estimations avancées. Il en va de même s'agissant des éléments constituant les frais de structure utilisés dans le calcul des tarifs, pour lesquels SNCF Mobilités n'a pas apporté d'éléments de justification précis dans son courrier du 15 décembre 2014.
 20. L'Autorité rappelle que SNCF Mobilités n'a pas été en mesure de justifier, dans le cadre de l'instruction, le détail des frais de structure utilisés dans le cadre de la tarification de l'accès aux terminaux de marchandises ainsi que le taux de rémunération du capital retenu. En outre, elle estime que les justifications avancées par SNCF Mobilités dans son courrier du 15 décembre 2014 ne permettaient pas de mettre un terme au manquement dans le délai fixé par la mise en demeure. Ainsi, le collège aurait pu saisir la commission des sanctions, dans les conditions prévues par l'article L. 2135-7 du code des transports.
 21. Il convient toutefois de relever qu'après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, SNCF Mobilités a fourni l'intégralité d'une étude, en date de janvier 2015, effectuée par le cabinet Deloitte portant sur l'Unité génératrice de trésorerie (UGT) de gestionnaire d'actif Fret, SNCF Géodis. Cette étude présente l'ensemble des éléments dont SNCF Mobilités dispose pour justifier le coût moyen pondéré du capital appliqué. Sans se prononcer sur le niveau du taux avancé, l'Autorité relève que l'impact de celui-ci apparaît négligeable dans la tarification des cours de marchandises, sa variation d'un point équivalant à [•••] par an, avant transfert à SNCF Réseau
 22. Par ailleurs, les travaux d'analyse menés par les rapporteurs au cours du premier semestre 2015 sur les extractions correspondant aux frais de structure ont permis de constater que SNCF Mobilités excluait des frais de structure utilisés pour la tarification de l'accès aux cours de marchandises les coûts non liés à cette activité..
 23. Enfin, en application du II de l'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 précitée, les cours de marchandises ont été transférées au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau selon les modalités prévues par un accord conclu avec SNCF Mobilités, dont l'Autorité a été saisie pour avis le 30 décembre 2015. Le nombre de cours de marchandises transférées à SNCF Réseau depuis le début de l'horaire de service 2015 s'élève ainsi à 421. SNCF Réseau est désormais seul gestionnaire de ces sites et la tarification de l'accès à ces installations fera l'objet d'un avis conforme de l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article L. 2133-5 du code des transports.

24. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime qu'il n'y a pas lieu de saisir la commission des sanctions de griefs à l'encontre de SNCF Mobilités sur ce point.

2.4 SUR LA FACTURATION DES FRAIS D'INSTRUCTION ET DE PREPARATION DU DOSSIER

25. Dans sa décision n° 2014-2010, l'Autorité a mis SNCF Mobilités en demeure d'appliquer, à partir de l'horaire de service 2015, une tarification de l'accès aux terminaux de marchandises identique pour l'entreprise ferroviaire Fret SNCF et les autres entreprises ferroviaires en mutualisant les coûts correspondant aux frais de présentation et de découverte des installations et l'état des lieux d'entrée dans le tarif du service de base.
26. SNCF Mobilités applique, depuis le début de l'horaire de service 2015, une tarification identique à Fret SNCF et aux autres entreprises ferroviaires. En effet, les coûts correspondant aux frais de présentation et de découverte des installations et à l'état des lieux d'entrée sont désormais intégrés dans le calcul du tarif du service de base. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2015, Fret SNCF est facturé par la Plateforme de Services aux Entreprises Ferroviaires (PSEF).
27. En conséquence, l'Autorité constate que SNCF Mobilités a mis fin au manquement dans le délai qui lui était imparti par la mise en demeure.

2.5 SUR L'ABSENCE DE DISPOSITIF DE CONTROLE DE LA CONFIDENTIALITE APPROPRIE AU SENS DE L'ARTICLE 10 DU DECRET N° 2012-70 DU 20 JANVIER 2012

28. Dans sa décision n° 2014-2010, l'Autorité a mis en demeure SNCF Mobilités, au plus tard lors du début de l'horaire de service 2015, d'établir un dispositif transparent de contrôle et de traçabilité de la confidentialité. Ce dispositif devait préciser dans ses documents internes l'identité et les fonctions des agents de la PSEF ou et de leurs correspondants de Fret SNCF intervenant dans le traitement des demandes de prestations en provenance d'entreprises ferroviaires tierces, et définir, d'une part, les mesures de sensibilisation à mettre en place à destination des agents ayant à connaître des informations confidentielles en provenance d'entreprises ferroviaires tierces, et, d'autre part, les modalités de contrôle interne de la circulation des informations confidentielles entre les différents services de la SNCF.
29. L'Autorité constate que, dans son courrier du 15 décembre 2014, SNCF Mobilités n'a pas apporté de réponse satisfaisante aux demandes de l'Autorité.
30. Il convient toutefois de tenir compte des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis l'adoption de la décision n° 2014-010. Ainsi, en application de l'article 41-2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, tel que modifié par l'article 1^{er} du décret n° 2015-140 du 10 février 2015, la PSEF a été rattachée à SNCF Réseau à compter du 1^{er} juillet 2015. Ce rattachement de la PSEF au gestionnaire d'infrastructure fait désormais peser sur SNCF Réseau la charge de veiller au respect de la confidentialité des informations qui lui sont communiquées dans le cadre des demandes d'accès.
31. En outre, l'article L. 2122-4-5 du code des transports et les articles 5 et 6 du décret n° 2015-139 du 10 février 2015 imposent à SNCF Réseau de mettre en place un plan de gestion des informations confidentielles soumis à avis conforme de l'Autorité.
32. Au regard de ces évolutions législatives et réglementaires, l'Autorité estime qu'il convient de mettre un terme à la procédure de sanction sur ce point.

DECIDE

Article 1^{er} Il n'y a pas lieu de saisir la commission des sanctions des manquements constatés dans la décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 susvisée.

Article 2 La présente décision sera notifiée à SNCF Mobilités et publiée sur le site internet de l'Autorité sous réserve des secrets protégés par la loi. Copie de la présente décision sera transmise à l'Association française du rail.

L'Autorité a adopté la présente décision le 13 janvier 2016.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD, Messieurs Jean-François BENARD et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO