

Avis n° 2016-079 du 25 mai 2016

sur l'accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités concernant le périmètre des installations de services transférées à SNCF Réseau en application du II de l'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

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

Saisie pour avis par SNCF Réseau et SNCF Mobilités par courrier enregistré le 30 décembre 2015 ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2131-3 ;

Vu la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, notamment ses articles 29 et 31 ;

Vu le courrier du directeur des infrastructures de transport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer en date du 14 avril 2016 en réponse à la consultation du gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 25 mai 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. 1. CONTEXTE

1. L'Autorité a été saisie pour avis par SNCF Réseau et SNCF Mobilités sur leur accord, en date du 14 décembre 2015, concernant le périmètre des installations de service transférées à SNCF Réseau, en application du II de l'article 31 de la loi du 4 août 2014 susvisée, qui prévoit :

« II. - Un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités détermine le périmètre des terminaux de marchandises autres que ceux mentionnés au I et celui des infrastructures de service autres que les gares de voyageurs et les centres d'entretien, dont la propriété est transférée à SNCF Réseau. Cet accord est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (...) ».

2. Les dispositions de l'article 31 de la loi du 4 août 2014 sont motivées par le fait que le transfert à SNCF Réseau de l'ensemble des installations de service est nécessaire au bon exercice des missions essentielles dévolues au gestionnaire d'infrastructure. Il lui permet en effet une maîtrise de l'intégralité de la chaîne de gestion et offre aux entreprises ferroviaires de plus grandes garanties en termes de transparence et de non-discrimination.
3. Ce dispositif vise, en outre, à inciter les deux établissements à la conclusion d'un accord rapide puisque l'article 31 de la loi du 4 août 2014 prévoit des modalités automatiques en cas de discussions infructueuses : « A défaut d'accord au 31 décembre 2015, un arrêté des ministres chargés des transports, des domaines et du budget, pris après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, constate le transfert à SNCF Réseau de l'ensemble des infrastructures de service inscrites à l'offre de référence SNCF pour le service horaire 2013, autres que les gares de voyageurs et les centres d'entretien, appartenant à l'Etat et gérés par SNCF Mobilités ».
4. L'accord soumis pour avis à l'Autorité par SNCF Réseau et SNCF Mobilités porte sur le transfert en pleine propriété à SNCF Réseau, le 1^{er} juillet 2016 :
 - d'un ensemble de voies de garage¹ réparties sur 36 sites,
 - de 31 voies de passage vers des installations terminales embranchées²,
 - de 36 stations-service, et, le cas échéant, des infrastructures techniques associées (sablères, passerelle de visite de toiture),
 - de 105 sites (voies et terrains) potentiellement exploitables comme terminaux de marchandises.
5. La loi du 4 août 2014 prévoit également, au II de son article 29, que ce transfert est réalisé sur la base des valeurs nettes comptables figurant dans les comptes individuels de SNCF Mobilités.

2. 2. ANALYSE

6. Conformément aux articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports, l'Autorité veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence et à ce que l'accès au réseau et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière transparente et non discriminatoire.

2.1. Sur le transfert des voies de garage et des voies de passage vers des installations terminales embranchées

7. L'Autorité relève que le transfert des voies de garage et des voies de passage vers des installations terminales embranchées s'inscrit dans le prolongement de la répartition des biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire initiée par l'article 5 de la loi du 13 février 1997 susvisée qui prévoyait que les biens appartenant à l'État et gérés par la SNCF (devenue SNCF Mobilités) non affectés ou non dévolus à l'exploitation d'un service de transport soient transférés en pleine propriété à RFF (devenu SNCF Réseau).
8. Ainsi, s'agissant des voies de garage, les sites faisant l'objet du transfert concernent des voies de service conservées jusqu'ici dans le patrimoine de SNCF Mobilités car elles étaient constitutives de centres destinés à l'entretien ou au garage d'engins de traction. Ces voies servant désormais au stationnement de véhicules entre deux missions, celles-ci ont été requalifiées en voies de garage et rejoignent le patrimoine du gestionnaire du réseau.

¹ L'article 3 de la directive 2012/34/UE définit les voies de garage comme « les voies spécifiquement dédiées au stationnement temporaire des véhicules entre deux missions ».

² Voie ferrée desservant une entreprise, une usine, un entrepôt, une zone industrielle ou une zone portuaire à partir du réseau principal, afin de permettre le transport de marchandises sans rupture de charge.

9. De même, les voies de passage vers les installations terminales embranchées ont également vocation à intégrer le réseau ferré national avec lequel elles font actuellement la jonction, à l'instar d'autres voies de passage déjà propriété de SNCF Réseau. Ce transfert facilitera l'accès aux installations terminales embranchées, puisque l'entreprise industrielle et l'entreprise ferroviaire qu'elle aura mandatée n'auront désormais plus qu'un seul interlocuteur pour l'accès au réseau ferroviaire, soit SNCF Réseau.
10. L'Autorité estime en conséquence qu'un tel transfert répond à des objectifs justifiés et favorables à l'exercice par les entreprises ferroviaires du droit d'accès prévu par l'article L. 2122-9 du code des transports.
11. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau et SNCF Mobilités ont indiqué que l'accord permettait le transfert à SNCF Réseau de la totalité des voies de garage et des voies de passage vers des installations terminales embranchées. L'Autorité relève néanmoins que l'accord prévoit, en son article premier, que, si d'autres voies de garage venaient à être identifiées dans les trois ans suivant sa signature, il sera également procédé à leur transfert. L'Autorité recommande que le processus de transfert de voies de service qui seraient requalifiées à l'avenir en voies de garage du fait de l'évolution de leur utilisation se poursuive au-delà de cette période, dans un cadre qui devra être défini. De la même façon, dans l'hypothèse où des voies de passage vers des installations terminales embranchées auraient été oubliées dans l'inventaire, celles-ci devraient être transférées dès identification à SNCF Réseau.

2.2. Sur le transfert des infrastructures de ravitaillement en combustible

12. L'accord porte sur le transfert à SNCF Réseau de la propriété de 36 stations-service. Ces sites représentent près de la moitié du parc des stations-service pour environ un quart du volume de combustible consommé au plan national. Environ 60 % de la consommation par des entreprises ferroviaires tierces s'effectuent actuellement dans ces sites.
13. SNCF Mobilités indique que les 40 stations-service lui restant affectées concernent des installations insérées dans des centres d'entretien, dont l'accès ne peut se faire indépendamment d'une gestion de la concomitance des circulations liées à l'activité principale de ces sites, et précise que les centres d'entretien sont exclus du périmètre du transfert défini par le II de l'article 31 de la loi du 4 août 2014.
14. Sans remettre en cause ces constats, l'Autorité rappelle qu'une infrastructure de ravitaillement en combustible est une installation de service en tant que telle au sens du droit de l'Union européenne et du code des transports. Elle est soumise à un régime juridique propre, distinct de celui des centres d'entretien. Le fait qu'une station-service soit enclavée dans un centre d'entretien ne saurait donc lui faire perdre sa qualité d'infrastructure de ravitaillement en combustible. Au surplus, l'Autorité relève que ces stations-service sont aujourd'hui affectées, au sein de SNCF Mobilités, à la direction de la traction tandis que les actifs liés aux centres d'entretien sont détenus par les différentes activités de transport de SNCF Mobilités (TER, Fret, Voyages, Transilien), qui en assure en outre l'exploitation opérationnelle.
15. Le transfert prévu par l'accord créerait par conséquent une situation patrimoniale encore plus complexe, avec un second propriétaire au sein du groupe public ferroviaire. Cette double propriété paraît aller à l'encontre de l'esprit comme de la lettre de la loi du 4 août 2014 qui visait à clarifier au sein du groupe public ferroviaire la gestion des différents types d'installations, en privilégiant un gestionnaire unique indépendant.
16. Dans ce contexte, l'Autorité remarque que le groupe public ferroviaire s'efforce de répondre à cette difficulté à travers une gestion mutualisée du parc des stations-services par SNCF Combustible, entité créée le 1^{er} janvier 2014 au sein de la SNCF et transférée, à la date de création du nouveau groupe, à l'établissement public de tête. Ce dernier rattachement fait, par ailleurs, l'objet d'une procédure ouverte à l'encontre de la SNCF au titre de l'article L. 1264-8 du code des transports.

2.3. Sur le transfert des terminaux de marchandises

17. Le transfert à SNCF Réseau des 175 sites en service inscrits à l'offre de référence SNCF pour le service horaire 2015 a eu lieu le 1^{er} janvier 2015 dans le cadre du I de l'article 31 de la loi du 4 août 2014. À la suite de la décision de mise en demeure de la SNCF n° 2014-010 du 15 juillet 2014 pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises, 141 sites supplémentaires, inscrits auparavant à l'offre de référence 2013 et potentiellement exploitables comme terminaux de marchandises, ont été transférés à SNCF Réseau.
18. SNCF Mobilités et SNCF Réseau indiquent que la détermination du périmètre de l'accord a visé à rendre SNCF Réseau unique propriétaire au sein du groupe public ferroviaire des terminaux de marchandises et à ne retenir que des biens qui ont un intérêt ferroviaire.
19. Ainsi l'accord porte sur le transfert d'un lot complémentaire de 105 sites (voies et terrains). Selon les informations recueillies au cours de l'instruction, ces sites étaient :
 - soit inscrits à l'offre de référence 2013 et faisaient l'objet de projets de cession, motif de leur non inclusion à l'offre de service 2015, qui ne sont pas allés à leur terme ;
 - soit exclus de l'offre de référence 2013 du fait de leur inutilisation en tant que terminal de marchandises depuis de longues années mais potentiellement exploitables du fait de leurs caractéristiques physiques ;
 - soit sollicités par SNCF Réseau pour permettre un remembrement foncier dans une logique de préservation ferroviaire.
20. A défaut de faisabilité d'une analyse exhaustive, l'instruction de l'Autorité s'est concentrée sur un échantillon de 25 sites résultant d'une première sélection. En réponse, SNCF Réseau a fourni des informations convaincantes explicitant l'intérêt ferroviaire des sites concernés. Sur les cas examinés, il s'agit ainsi soit de surfaces complémentaires permettant d'optimiser l'exploitation d'un terminal déjà transféré au titre du I de l'article 31 de la loi du 4 août 2014, soit de sites destinés à servir de base d'approvisionnement dans le cadre de futurs travaux sur le réseau, soit d'ensembles fonciers de caractéristiques suffisantes pour envisager le chargement/déchargement de marchandises, bien que nécessitant préalablement la réalisation de travaux de remise en état.
21. L'Autorité n'a en conséquence pas d'observations particulières à émettre sur le périmètre de transfert retenu au titre des terminaux de marchandises.

CONCLUSION

Sous la réserve précisée au point 11, l'Autorité émet un avis favorable sur l'accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités concernant le périmètre des installations de services transférées à SNCF Réseau en application du II de l'article 31 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 25 mai 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard, Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO