

Avls n° 2016-225 du 14 décembre 2016
portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par la
SNCF dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de
service 2017

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

Saisie pour avis par la SNCF, par un courrier du 29 juillet 2016 enregistré au greffe de l'Autorité le 2 août 2016, sur les « Offres de référence 2017 SNCF Combustible - Utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible directement accessibles depuis/vers le Réseau Ferroviaire et non directement accessibles depuis/vers le Réseau Ferroviaire » dans leur version du 27 juillet 2016 ;

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. 2133-5 ;

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

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 gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2015-013 du 5 mai 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les sites permettant l'approvisionnement en combustible et en sable et l'accès aux passerelles de visite de toiture pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2015-046 du 9 décembre 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF dans les sites permettant l'approvisionnement en combustible et en sable et l'accès aux passerelles de visite de toiture pour l'horaire de service 2016 ;

Vu la décision n° 2016-078 du 25 mai 2016 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect des règles fixant les conditions d'exercice des missions d'approvisionnement en combustible par SNCF Réseau et SNCF Mobilités ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 31 août 2016 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 14 décembre 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité émet « *un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations.* »
2. Par courrier en date du 29 juillet 2016, la SNCF a saisi l'Autorité pour avis, sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports, sur les redevances figurant dans les « Offres de référence 2017 relatives à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible ». Ces offres se décomposent en deux parties, selon le caractère directement ou non directement accessible des installations.
3. Au sein de la SNCF, l'entité SNCF Combustible est dédiée à la gestion du parc des 75 stations-service. Elle assure les fonctions de responsable de la fourniture de combustible et de gestionnaire du réseau de stations-service et a également la qualité d'exploitante au sens de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. SNCF Combustible est en charge de l'élaboration des tarifs et de la facturation des volumes distribués aux clients internes et externes.
4. En pratique, SNCF Combustible délègue l'utilisation et la surveillance de ces installations de service à SNCF Mobilités : ces prestations opérationnelles sont assurées par le personnel local – Fret, Matériel, TER, Voyages, Intercités et Transilien – et sont rémunérées sur la base d'un forfait.
5. Dans sa décision n° 2016-078 du 25 mai 2016 susvisée, l'Autorité a constaté que la SNCF se comportait directement en tant qu'exploitant d'installations de service et a décidé de la mettre en demeure de se conformer, au plus tard le 30 juin 2017, à l'obligation, qui lui est imposée par l'article L. 2102-1 du code des transports, de ne pas exercer les missions d'exploitation des installations d'approvisionnement en combustible de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités mentionnées respectivement aux articles L. 2111-9 et L. 2141-1 du même code.
6. Dans l'attente de l'issue de cette procédure, l'Autorité se considère comme régulièrement saisie par la SNCF sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports au titre des prestations régulées relatives à l'utilisation des installations d'approvisionnement en combustible portant sur la totalité de l'horaire de service 2017.
7. Par ailleurs, la gestion actuelle des stations-service s'inscrit dans le cadre d'une situation patrimoniale complexe. En effet, en application de l'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, SNCF Réseau est devenu, à compter du 1^{er} juillet 2016, le propriétaire de 36 installations de ravitaillement en combustible, les stations-service situées dans des centres de maintenance continuant d'appartenir à la direction de la Traction de SNCF Mobilités.

2. LA TARIFICATION DE L'ACCES ET DE L'UTILISATION DES INSTALLATIONS D'APPROVISIONNEMENT EN COMBUSTIBLE POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2017

8. Les principes régissant les modalités techniques et tarifaires d'accès et d'utilisation des 75 installations de ravitaillement en combustible sont décrits dans les deux offres de référence publiées par SNCF Combustible sur le site de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires.
9. Une première offre de référence 2017 de SNCF Combustible relative à l'« utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible (directement accessibles depuis/vers le Réseau Ferroviaire) » concerne 29 installations ne nécessitant pas de pénétrer à l'intérieur d'un centre d'entretien et/ou de réaliser des déplacements complexes. Pour l'accès à ces installations, les entreprises ferroviaires n'ont pas l'obligation de recourir à la prestation de pilotage¹.
10. Une seconde offre de référence 2017 de SNCF Combustible relative à l'« utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible (non directement accessibles depuis/vers le Réseau Ferroviaire) » concerne 46 installations nécessitant de pénétrer à l'intérieur d'un centre d'entretien et/ou de réaliser des déplacements complexes. Pour l'accès à ces installations, le recours par les entreprises ferroviaires à la prestation de pilotage est obligatoire.
11. A compter de l'horaire de service 2017, les prestations relatives à la fourniture de sable et à l'utilisation de passerelles de visite de toiture ne font plus partie de l'offre de référence de SNCF Combustible. Elles sont désormais rattachées à l'offre de référence relative à la maintenance.
12. Les deux offres de référence 2017 de SNCF Combustible comprennent un service de base et des prestations complémentaires.
13. Le service de base, commun aux deux offres, comprend une unique prestation « Approvisionnement en gazole » composée de deux tarifs : le « coût de la station-service y compris accueil et contrôle » et « le coût de la fourniture du gazole livré ». Le premier tarif correspond à la mise à disposition et à la maintenance des stations, ainsi qu'à des missions obligatoires d'accueil et de contrôle effectuées par le personnel du site. Le second tarif désigne le coût d'achat du gazole par les entreprises ferroviaires, incluant la fiscalité et les coûts de transport du gazole.
14. Les prestations complémentaires comprennent jusqu'à trois niveaux de prestations : une prestation « service en autonomie », une prestation « service en prestation semi-assistée » et une prestation « service en prestation assistée ».
15. La prestation complémentaire « service en autonomie » est disponible pour les installations directement accessibles et les installations non directement accessibles, dans le cadre de l'offre de référence 2017. Pour les installations directement accessibles, la prestation complémentaire « service en autonomie » permet aux conducteurs des entreprises ferroviaires de réaliser l'approvisionnement de leur matériel roulant de manière autonome et sans recours au service de pilotage. Cette prestation fait ainsi l'objet d'un tarif nul. Pour les sites non directement accessibles, la prestation complémentaire « service en autonomie » permet également aux conducteurs des entreprises ferroviaires de réaliser l'approvisionnement de leur matériel roulant de manière autonome mais avec recours obligatoire au service de pilotage. Le tarif de cette prestation correspond au tarif du service de pilotage. La prestation complémentaire « service en autonomie » n'est accessible qu'aux entreprises ferroviaires ayant été dûment formées au service en autonomie par des formateurs de la SNCF. Cette formation comprend une formation générale valable pour tous les sites et une formation spécifique à chaque site. Les tarifs de la formation théorique et de la formation pratique au service en autonomie sont précisés dans la grille tarifaire.

¹ Ce service de pilotage correspond à la prise en charge du conducteur de l'entreprise ferroviaire par un employé SNCF pour accéder jusqu'à la station d'approvisionnement en combustible.

16. La prestation complémentaire « Service en prestation semi-assistée » n'est disponible que dans le cadre de l'offre de référence 2017 relative aux installations directement accessibles. Elle correspond au recours par les entreprises ferroviaires au service de pompiste réalisé par un agent SNCF du site, sans service de pilotage. Le tarif proposé correspond au coût du service de pompiste.
17. La prestation complémentaire « Service en prestation assistée » est commune aux deux offres de référence 2017. Elle combine le service de pompiste réalisé par un agent SNCF et le service de pilotage. Le tarif relatif à cette prestation résulte de la somme des coûts de ces deux services.
18. Pour le calcul des tarifs d'approvisionnement en combustible, SNCF Combustible prend en compte les coûts relatifs aux différentes prestations décrites ci-dessus, puis les rapporte à des tarifs unitaires à partir de la prévision des volumes de combustible à fournir pour l'horaire de service 2017, sauf pour ce qui concerne le service de pilotage, dont le tarif est calculé par rapport au nombre d'entrées et sorties dans les sites, et les formations dont les tarifs sont établis à part.
19. La grille des tarifs relatifs à l'accès et à l'utilisation des installations et équipements permettant l'approvisionnement en combustible présentés dans les deux offres de référence 2017 de SNCF Combustible peut ainsi être synthétisée comme suit :

Synthèse de la grille tarifaire - Offres de référence 2017 SNCF Combustibles installations directement accessibles et installations non directement accessibles					
Services proposés		Prestations	Stations concernées	Tarifs	
SERVICE DE BASE		Approvisionnement en gazole	Toutes stations	Coût de la station service	0,123 en €/litre
				Coût de la fourniture du gazole livré	Coût gazole et fiscalité associée + 0,027 en €/litre
PRESTATIONS COMPLEMENTAIRES	Service en autonomie	Sans pilotage ni pompiste SNCF (sous conditions de formation)	Stations directement accessibles	Coût du service	0,000 en €/litre
		Avec pilotage mais sans pompiste SNCF (sous conditions de formation)	Stations non directement accessibles	Coût du pilotage à l'entrée sortie	170,4 en € par entrée/sortie
	Coût du service			0,000 en €/litre	
	Service en prestation semi-assistée	Sans pilotage mais avec pompiste SNCF	Stations directement accessibles	Coût du service	0,046 en €/litre
	Service en prestation assistée	Avec pilotage et pompiste SNCF	Toutes stations	Coût du pilotage à l'entrée sortie	170,4 en € par entrée/sortie
				Coût du service	0,046 en €/litre
Formation théorique au service en autonomie (commune à toutes les installations)					325 en € par formation
Formation pratique au service en autonomie (spécifique à chaque installation)					285 en € par formation

20. L'Autorité constate que le service de pilotage est systématiquement proposé comme prestation complémentaire dans les deux offres de référence pour 2017. Or l'article 8 du décret du 20 janvier 2012 modifié dispose que « les services de pilotage à l'intérieur des sites dont l'accès nécessite l'utilisation des voies ferrées situées à l'intérieur des installations d'entretien et » des « autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et les infrastructures d'assistance » font partie du service de base.
21. Cependant, le service de pilotage est obligatoire dans les sites non directement accessibles et le rattachement de ce service au service de base ou à la catégorie des prestations complémentaires est sans incidence sur les principes tarifaires applicables et donc sur les niveaux tarifaires. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Combustible de mettre les grilles tarifaires des offres de référence 2017 en conformité avec l'article 8 du décret précité pour l'horaire de service 2018.

3. ANALYSE DE L'AUTORITE

3.1. Sur la justification des coûts en l'absence de séparation comptable

3.1.1. Sur le cadre d'analyse applicable

22. L'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire tel que modifié par le décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016 dispose que « [l]a fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et charges relatives aux prestations régulées de l'installation ou de la catégorie d'installation de service. Il prend en compte l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer ».
23. En outre, cet article précise que « [l]orsque, sur l'installation ou la catégorie d'installations, des prestations non régulées sont délivrées, cette comptabilité distingue la quote-part des charges communes liées à la réalisation des prestations régulées ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cadre de la fourniture conjointe de prestations, l'Autorité doit vérifier l'existence d'un lien de causalité entre, d'une part, les charges retenues pour déterminer le coût de la prestation dont les tarifs lui sont soumis pour avis conforme et, d'autre part, la fourniture de ladite prestation. Ce lien de causalité doit être matérialisé dans une comptabilité qui affecte les coûts et les revenus aux différentes prestations fournies dans une installation de service ou catégorie d'installations de service.

3.1.2. Sur l'absence de séparation comptable et sur les principes économiques de tarification

24. La base de charges présentée par SNCF Combustible pour établir ses projections tarifaires repose principalement ([60 - 80] %) sur des charges directement comptabilisées dans les comptes de SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Ces charges correspondent à la refacturation de l'exploitation des installations par les exploitants opérationnels (SNCF Mobilités pour [40 - 60] %) et aux refacturations des propriétaires de stations-service pour la mise à disposition de ces installations (SNCF Mobilités et SNCF Réseau pour [10 - 30] %).
25. Or, dans le contexte patrimonial et de gestion actuel, la séparation comptable ne concerne que l'entité SNCF Combustible au sein de la SNCF, et non pas les actifs et charges, notamment de personnel, liés à cette activité au sein de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. Pour l'Autorité, l'évaluation de l'assiette de charges servant de base à la détermination des tarifs relatifs aux prestations d'approvisionnement en combustible doit se fonder sur les comptes séparés de cette activité de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau, dans le cadre des obligations prévues respectivement par l'article L. 2123-1-1 du code des transports et l'article 43-2 du décret du 5 mai 1997 susvisé. En effet, les coûts enregistrés chez SNCF Combustible et utilisés pour calculer les tarifs sont certes issus de contrats avec ces entités mais ils ne correspondent pas nécessairement aux coûts réellement supportés. En outre, aucune comptabilité analytique n'a été établie, contrairement à ce que prévoit l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, pour permettre la détermination du coût des prestations régulées et du tarif des redevances.

26. En l'absence de séparations comptables sur lesquelles s'appuyer, qui seraient de nature à assurer la pleine justification des charges indiquées, l'Autorité a mené ses analyses sur la base des documents présentés par SNCF Combustible, de manière à examiner la pertinence des charges retenues au regard des principes tarifaires prévus à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. Dans son analyse, l'Autorité a veillé, conformément à cet article, à ce que les redevances relatives à la fourniture d'une prestation régulée ne dépassent pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable et à ce que la quote-part de coûts communs affectés à la prestation soit bien liée, de manière objective et transparente, à la fourniture de la prestation sur la base d'une analyse des relations de causalité.
27. D'une part, l'Autorité attend de la SNCF une tarification appuyée sur des séparations comptables, ou, à titre provisoire, sur des justifications de coûts suffisamment probantes, objectives et traçables, susceptibles de fonder les niveaux tarifaires proposés.
28. D'autre part, l'affectation de coûts communs au coût d'une prestation régulée fournie par le gestionnaire d'une installation de service doit reposer sur des principes économiques garantissant que le montant de la redevance ne peut excéder le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Ainsi, au-delà des coûts directement imputables à la prestation, le coût de prestation régulée ne devrait intégrer une quote-part de coûts communs que lorsqu'il est possible d'établir un lien direct ou indirect avec la fourniture de la prestation, à court ou long terme. Les clés d'allocation permettant d'affecter cette quote-part de coûts communs doivent revêtir plusieurs caractéristiques : la complétude ou équilibre budgétaire (la somme des charges allouées ne peut excéder la charge totale), la pertinence causale (le coût affecté à la prestation doit dépendre des facteurs de production consommés par la fourniture de la prestation), l'objectivité (le coût affecté à la prestation doit dépendre de manière objective des bons facteurs de coûts) et la transparence (la relation entre le coût de la prestation et les facteurs de coûts doit être étayée).

3.1.3. Sur l'estimation des charges des prestataires locaux (forfait exploitant)

29. La gestion opérationnelle des sites d'approvisionnement en combustible est effectuée par des exploitants opérationnels qui sont rémunérés par un « forfait exploitant » en contrepartie de la prestation rendue à SNCF Combustible.
30. En l'absence de connaissance des coûts au niveau de SNCF Mobilités, SNCF Combustible a adopté une méthode normative : pour chaque station-service, un nombre d'équivalent temps plein (ETP) nécessaire a été défini en fonction de l'activité de la station, mesurée à partir des volumes de gazole distribués. La valorisation de ces ETP est définie par les exploitants opérationnels.
31. Le nombre d'ETP normatif à retenir en fonction des volumes distribués a été déterminé par SNCF Combustible à partir d'une étude réalisée en 2014. Celle-ci a été établie sur la base d'un échantillon limité à 10 stations-service et traduit, dans le chiffrage du nombre d'ETP, la présence de diverses marges de sécurité, la prise en compte d'aléas ainsi que de temps morts dans l'évaluation des temps nécessaires à l'exploitation des sites de distribution. Sur la base des éléments disponibles, l'Autorité a évalué que le cumul de ces marges de sécurité conduit au total à majorer de 50 % le nombre d'ETP lié à la fourniture du combustible. En l'absence d'autres éléments de justification, l'Autorité considère que le nombre d'ETP devrait être revu à la baisse pour refléter de façon plus satisfaisante les résultats de la seule étude à disposition.
32. Le coût moyen par ETP comprend, outre les charges salariales des ETP, une quote-part de charges de structure et de support. Pour l'horaire de service 2017, le coût moyen par ETP est estimé, en moyenne pour l'ensemble des 75 stations-service, à [50 - 100] K€. L'Autorité constate de fortes disparités dans l'évaluation de ce coût moyen par ETP entre les différents sites de distribution de gazole du fait de l'absence d'une méthodologie commune à l'ensemble des exploitants. Il ressort notamment des documents fournis par SNCF Combustible que le coût moyen par ETP varie de [0 - 10] k€/an à [150 - 200] k€/an sur les 75 stations-services. Il résulte également de l'instruction que, sur la base d'un échantillon de 14 stations-service fourni par SNCF Combustible, la part des

charges communes de structure et de support dans le coût moyen d'un ETP varie de [0 - 10] à [50 - 100] % suivant les stations. L'article 3 du décret du 12 janvier 2012 susvisé dispose que « [l]orsque sur l'installation ou la catégorie d'installations, des prestations non régulées sont délivrées, [la] comptabilité [analytique] distingue la quote-part des charges communes liées à la réalisation des prestations régulées ». SNCF Combustible n'a pas été en mesure de produire des éléments issus d'une telle comptabilité permettant de justifier le lien entre ces charges de structure et de support et les prestations rendues par SNCF Mobilités relatives aux stations-service. L'affectation d'une quote-part de coûts communs de structure et de support dans la valorisation du coût moyen des ETP normatifs n'est donc pas justifiée.

33. L'ensemble de ces éléments fait peser des risques de double compte des charges communes et de surestimation du forfait exploitant qui pourraient conduire à ce que les redevances des prestations régulées excèdent le coût de ces prestations.
34. En l'absence de séparation comptable, il n'est pas possible d'établir un lien solide et auditable entre les charges communes de structure et de support et les prestations relatives aux stations-service. Afin d'écarter tout risque de sur-tarification, l'Autorité demande que soient justifiées de manière précise et auditable les charges salariales relatives aux ETP et la quote-part de charges communes de structure et de support, affectées au forfait exploitant.

3.1.4. Sur l'estimation des redevances de mise à disposition

35. Une redevance de mise à disposition des installations par SNCF Mobilités et SNCF Réseau est incluse dans l'assiette de charges servant de base à la détermination des tarifs. Le calcul de cette redevance correspond à l'amortissement des actifs ainsi qu'à l'application d'un taux de rémunération du capital à la valeur nette comptable des actifs. Ce taux, correspondant au coût moyen pondéré du capital (CMPC), est évalué à [10 - 20] % en 2017, sur la base de la réactualisation d'une étude externe servant à déterminer les taux d'actualisation des tests de valeur pour la clôture comptable de la SNCF. Il n'est pas spécifique à l'activité régulée d'approvisionnement en combustible.
36. La SNCF a appliqué une méthodologie de détermination des différents paramètres du CMPC ne tenant pas compte, en particulier, de son caractère d'établissement public et de la nature régulée des activités. En l'absence de prise en compte de ces spécificités, le niveau de rémunération retenu apparaît très élevé au regard d'autres activités régulées de même type. Pour rappel, la borne haute de la fourchette de valeur pour le coût moyen pondéré du capital retenu par l'Autorité dans le cadre de son avis² portant sur le document de référence des gares (DRG) pour 2017 est de 6,4 % avant impôt s'agissant de SNCF Mobilités³, et l'application de la même méthodologie, mais en tenant compte des spécificités fiscales de SNCF Réseau, aboutit à un taux d'environ 5 % avant impôt pour ce dernier.
37. L'application de ces taux de rémunération du capital, qui sont ceux qui se rapprochent le plus d'activités présentant des caractéristiques similaires à l'activité régulée d'approvisionnement en combustible, et tenant compte des spécificités des propriétaires, conduirait à une diminution d'environ [0 - 10] M€ de l'assiette de charges. Cette diminution aurait un impact d'environ - [0 - 10] % sur le tarif du service de base (hors coût de la matière).

3.1.5. Sur le coût de la fourniture du gazole livré

² Avis n° 2016-046 du 12 avril 2016 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

³ Ce taux, comme la méthode ayant permis de le déterminer, ont été confirmés par décision du Conseil d'Etat (CE, 3 octobre 2016, SNCF Mobilités, n° 389643, à publier aux Tables du recueil Lebon).

38. Le coût de la fourniture du gazole livré comprend le coût du gazole livré établi sur la moyenne des cours Platt's du mois considéré, la fiscalité associée au gazole livré et le coût du coût du transport du gazole des points d'enlèvement (raffineries et dépôts) des fournisseurs vers les stations-service.
39. S'agissant du coût du gazole livré et de la fiscalité associée, l'Autorité n'a pas d'observation particulière à formuler. S'agissant du coût du transport du gazole, supporté directement par SNCF Combustible, l'Autorité constate, sur la base des éléments fournis par SNCF Combustible, une diminution de 34 % du coût au litre entre 2016 et 2017, du fait de l'utilisation plus intensive du transport routier, au détriment du transport ferroviaire, pour l'approvisionnement de la matière.

3.1.6. Sur la prestation de pilotage

40. Le tarif de la prestation de pilotage est élaboré directement par SNCF Mobilités, SNCF Combustible n'assurant que l'interface pour la facturation aux entreprises ferroviaires.
41. L'évaluation du coût du pilotage relève de travaux effectués en 2012 et indexés depuis lors. En l'absence de séparation comptable de la gestion des stations-service au niveau de SNCF Mobilités, la méthode d'estimation du coût du pilotage à l'entrée/sortie se fonde sur des coûts affectés au pilotage rapportés au volume total d'entrées/sorties, pour toutes les entreprises ferroviaires (y compris SNCF Mobilités) sur les sites, estimés dans le cas de l'activité de maintenance. Le temps moyen retenu implicitement pour le service de pilotage dans le cadre de l'offre combustible recouvre des cas de figure très divers, de la prise en charge de la manœuvre d'une locomotive par un agent assurant le service de pilotage pour l'ensemble des déplacements effectués par cette locomotive dans le site de maintenance au pilotage dans une station combustible sur un site directement accessible.
42. En l'absence de production d'une comptabilité par SNCF Combustible, le contenu exact des charges afférentes à cette prestation et les clés de répartition servant à l'affectation de charges communes n'ont pu être fournis par SNCF Combustible. Ces charges sont constituées, pour une moitié, de charges communes relatives au coût salarial des agents assurant le pilotage, au coût de leur encadrement direct et au coût de la programmation et, pour l'autre moitié, de charges communes de structure et de support. L'Autorité estime en conséquence que le tarif proposé n'est pas justifié au regard du principe tarifaire prévu à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, prévoyant que seule la quote-part des coûts communs liés à la prestation régulée peut être affectée à cette dernière.
43. En outre, la méthode d'estimation du coût du pilotage inclut la rémunération d'aléas d'exploitation correspondant à la prise en compte d'un risque opérationnel de 1,7 % appliqué au sous-total de la masse salariale (charges directes et indirectes). Cette rémunération représente 0,79 % du coût de la prestation de pilotage. L'Autorité constate que la rémunération de ces aléas n'est pas davantage conforme au principe tarifaire prévu par l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. Les aléas ne constituant pas un élément de coût, leur prise en compte peut conduire à ce que la redevance excède le coût de la prestation.
44. L'Autorité relève également que les temps de pilotage pourraient être réduits dans les sites directement accessibles en comparaison des temps de pilotage nécessaires dans les sites de maintenance, et plus largement dans les sites non directement accessibles, qualifiés de sites complexes. En effet, le coût salarial direct correspond à une durée de référence pour la prestation de pilotage d'environ 98 minutes. Or, il ressort d'une étude réalisée en 2014, fournie par SNCF Combustible, que le temps entre l'entrée et la sortie d'une station-service, hors durée du plein, est évalué sur un échantillon de deux stations à moins de [10 - 20] minutes. Dès lors, il ne peut être exclu que la durée moyenne de pilotage prise en compte dans le cadre spécifique de l'offre combustible soit excessive.

45. Enfin, le pilotage des engins de SNCF Mobilités ne fait pas l'objet d'une facturation des frais de pilotage sur la base du tarif figurant dans l'offre de référence. L'Autorité considère qu'une telle pratique n'est pas conforme à l'article L. 2123-3-1 du code des transports, qui prévoit que le droit d'accès par les candidats est exercé dans des conditions équitables et non discriminatoires.
46. Ainsi, en l'absence de séparation comptable de la gestion des stations-service au niveau de SNCF Mobilités, d'une comptabilité permettant de déterminer la quote-part des charges communes liées à la réalisation du service de pilotage et d'une mesure de la durée moyenne constatée pour assurer la prestation de pilotage dans les stations-service, l'Autorité ne peut valider le tarif 2017 par entrée/sortie du service de pilotage. L'Autorité recommande qu'une mesure du temps moyen du service de pilotage spécifique aux stations-service soit réalisée, sur la base d'une méthode objective et transparente. Concernant l'assiette des charges relatives au coût du service de pilotage, l'Autorité recommande de ne retenir que les charges pour lesquelles une relation de causalité objective, transparente et auditable a pu être établie avec le service de pilotage.

3.1.7. Sur l'estimation des coûts de formation

47. La méthodologie de construction tarifaire fournie par SNCF Combustible s'appuie sur une approche normative, le coût d'une journée de formation étant obtenu en divisant la masse salariale annuelle d'un agent formateur augmentée de [20 - 30] % de frais de gestion par le nombre de jours de production par an d'un agent. La masse salariale retenue pour évaluer le coût de la formation est plus élevée (+ [10 - 20] %) dans le cas de la formation générale ([50 - 100] K€) que pour la formation pratique ([50 - 100] K€) en raison de la différence de qualification du personnel assurant les formations générale et pratique.
48. Aucun élément de justification n'a été apporté par SNCF Combustible pas plus sur la masse salariale que sur les charges de structure liées à la prestation de formation.
49. L'Autorité constate que les éléments constitutifs du modèle normatif font peser des risques de surestimation des coûts. En effet, des frais de gestion forfaitaires augmentent de [20 - 30] % le coût de la prestation ; une hypothèse de 165 jours de production par an, au lieu des 210 jours théoriques, renchérit de [20 - 30] % le coût de la prestation toutes choses égales par ailleurs. Des doublons de charge ont également été relevés (temps de formation pratique pris en compte dans l'évaluation du forfait exploitant, temps de préparation de la formation théorique et pratique par les formateurs comptabilisé plusieurs fois). En outre, l'Autorité constate que le coût moyen de la formation est décroissant avec le nombre de participants inscrits, ce qui devrait conduire à l'instauration de tarifs dégressifs, contrairement aux principes de tarification relatifs à la formation, figurant dans l'offre de référence pour 2017.
50. L'absence de comptabilité séparée permettant de déterminer de manière suffisamment fiable et auditable la quote-part de charges communes liée la formation dans le cadre de l'offre combustible conduit l'Autorité à recommander de retenir uniquement, pour l'évaluation de ce tarif, des éléments justifiés et en lien avec la prestation.

3.2. Sur les volumes pris en compte

51. Le niveau des volumes prévisionnels de fourniture de gazole qui est retenu pour la détermination des tarifs pour 2017 est en baisse de 15 % par rapport aux volumes pris en compte dans les tarifs pour 2016. Ce point n'appelle pas d'observation particulière de la part de l'Autorité, dans la mesure où le volume prévisionnel pour 2017 apparaît effectivement cohérent avec les volumes distribués en 2015 et en 2016.

3.3. Sur la transparence tarifaire

52. L'annexe IV de la directive 2012/34/UE, qui précise les types d'informations tarifaires à publier par les exploitants d'installations de service, dispose que « [Le document de référence du réseau] décrit en détail la méthode, les règles et, le cas échéant, les barèmes utilisés pour appliquer les articles 31 à 36 en ce qui concerne les coûts et les redevances. Il contient, lorsqu'elles sont disponibles, des informations concernant les modifications de redevances déjà décidées ou prévues au cours des cinq prochaines années ».
53. L'article 31.2 de la directive prévoit également que « le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant d'installation de service sont en mesure de prouver aux entreprises ferroviaires que les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des services réellement facturées à l'entreprise ferroviaire en application des articles 30 à 37 sont conformes à la méthodologie, aux règles et, le cas échéant, aux barèmes définis dans le document de référence du réseau ».
54. L'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose que « les modalités de tarification de ces prestations et des exemples types de tarifs » et « les tarifs applicables sont précisés dans des documents particuliers auxquels renvoie le document de référence du réseau ».
55. La grille tarifaire applicable aux différentes prestations d'approvisionnement en combustible est assez précise. Si des exemples de tarifs sont fournis, ils ne permettent pas d'éclairer les entreprises ferroviaires dans la mesure où ils concluent à un amortissement rapide de la formation (en deux pleins) sur la base d'hypothèses qui apparaissent contestables. Ces exemples pourraient être améliorés en ne comptabilisant pas les frais de pilotage et en raisonnant sur le volume de gazole minimal à acheter sur un même site.
56. Par ailleurs, SNCF Combustible ne fournit aucune information sur les éléments qui pourraient avoir des conséquences sur le niveau des redevances futures. Ainsi, les entreprises ferroviaires ne disposent d'aucun élément leur permettant de disposer d'une visibilité sur les évolutions à venir des tarifs comme, par exemple, des informations sur les projets d'investissements, sur les travaux de mise en conformité ou encore sur l'évolution prévisionnelle des trafics.

3.4. Synthèse

57. Il résulte des éléments qui précèdent qu'à l'exception du tarif relatif à la fourniture du gazole livré, les éléments fournis par SNCF Combustible pour justifier les autres composantes tarifaires de l'offre (coût de la station-service y compris accueil et contrôle, service de pilotage, service de pompiste et formation au service en autonomie) ne sont pas suffisants au regard des principes de tarification précisés à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé. L'Autorité n'est donc pas en mesure de donner un avis favorable aux redevances relatives aux prestations régulées fournies par la SNCF dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2017.
58. En vue d'obtenir un avis conforme sur ces autres redevances, il appartient à la SNCF de saisir l'Autorité d'une tarification répondant aux prescriptions figurant aux points 27 et 28.

CONCLUSION

L'Autorité émet, concernant les redevances relatives aux prestations régulées fournies par la SNCF dans les installations d'approvisionnement en combustible pour l'horaire de service 2017 :

- un avis favorable sur la redevance relative à la fourniture du gazole livré ;
- un avis défavorable sur les autres redevances.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 14 décembre 2016.

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

Le Président

Bernard Roman