

Avis n° 2018-018 du 12 mars 2018
portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par
SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de
service 2016

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

Saisie par SNCF Mobilités par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 21 décembre 2017 ;

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 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 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 » et ses annexes ;

Vu l'avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de maintenance pour l'horaire de service 2016 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 8 janvier 2018 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 12 mars 2018 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 susvisé, l'Autorité a émis un avis conforme sur les redevances des centres d'entretien pour l'horaire de service (ci-après « HDS ») 2016, sous réserve que SNCF Mobilités justifie les hypothèses prises en compte pour leur détermination, s'agissant :
 - des frais de fonctionnement et des frais de structure ;
 - du taux d'inutilisation des installations ;
 - du coût moyen pondéré du capital ;
 - des coûts d'investissement servant à la valorisation de la base d'actifs.
2. Constatant l'absence de nouvelle saisine de SNCF Mobilités au titre de l'HDS 2016 et, par voie de conséquence, de levée des réserves formulées, qui auraient alors permis de rendre les tarifs exécutoires, l'Autorité a, par courrier en date du 15 mars 2017, ouvert une procédure à l'encontre de SNCF Mobilités pour manquement à ses obligations relatives à la fixation des redevances des centres d'entretien pour l'HDS 2016, conformément aux dispositions prévues par les articles L. 1264-7 et suivants du code des transports.
3. SNCF Mobilités a transmis à l'Autorité, le 21 décembre 2017, la version révisée du « Document particulier tarifaire relatif aux Installations de maintenance pour l'horaire de service 2016 » (DPTA).
4. Ce document, lié à l'annexe 9.5 du DRR 2016, présente, en application de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé et des articles 2 et 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 susvisé, la grille tarifaire du service de base fourni dans les centres d'entretien et les autres installations techniques nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance légère, tels que mentionnés à l'article 9 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 dans sa version antérieure à celle issue du décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016.
5. Le présent avis, pris sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports, a pour objet de se prononcer sur les tarifs révisés présentés par SNCF Mobilités au titre de l'HDS 2016 à la lumière des réserves formulées dans le cadre de l'avis du 5 mai 2015 susvisé.

2. ANALYSE

2.1. Sur la réglementation applicable aux centres d'entretien pour l'horaire de service 2016

6. Le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 susvisé encadre l'accès des entreprises ferroviaires aux infrastructures de service depuis le réseau ferré national. A la suite de la transposition de la directive 2012/34/UE, les dispositions de ce décret relatives aux centres d'entretien ont été modifiées par le décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016 qui a notamment pour effet d'élargir le périmètre du service de base proposé dans les centres d'entretien aux opérations de maintenance lourde et d'introduire des prestations complémentaires et connexes.
7. Conformément à l'article 6 de ce décret du 28 octobre 2016, ses dispositions relatives à la détermination des tarifs des redevances d'utilisation des installations de service ne s'appliquent pas à l'horaire de service 2016, en cours à la date de publication du décret.

8. Par conséquent, dès lors que la saisine porte sur l'HDS 2016 en vue de lever les réserves émises par l'Autorité dans son avis n° 2015-011 du 5 mai 2015 précité, c'est au regard des dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 alors applicables, dans leurs versions antérieures aux dispositions résultant du décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016, qu'elle doit être analysée.
9. S'agissant du périmètre des prestations régulées, l'article 9 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, dans sa version antérieure à celle issue du décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016, dispose que le service de base comprend :
- « a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des centres d'entretien et aux autres installations techniques, nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance légère ;*
- b) L'accès depuis la voie publique à ces centres et installations ;*
- c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère qui comprennent notamment le nettoyage externe des trains, la vidange des toilettes, la vérification, le diagnostic et l'échange rapide des organes remplaçables et les interventions légères et de courte durée nécessaires au maintien des engins dans leur service, à l'exclusion d'opérations programmables hors roulement ;*
- d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces infrastructures de services que la réglementation réserve à leur gestionnaire ;*
- e) Les services de pilotage à l'intérieur du site ».*
10. S'agissant des principes de tarification, l'article 3 du même décret prévoit que :
- « La fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception d'une redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel. Le montant de chaque redevance peut être modulé, en tenant compte de la situation de la concurrence et dans des conditions transparentes et non discriminatoires, pour tenir compte, selon la prestation régulée :*
- a) Du type de convoi, notamment de sa capacité d'emport ou de sa longueur ;*
- b) Du type de service de transport qu'assure le convoi ;*
- c) Du nombre de voyageurs susceptibles de bénéficier de la prestation ;*
- d) De la période horaire d'utilisation ;*
- e) Du délai entre la demande et la date prévue de fourniture de la prestation ;*
- f) De la quantité de marchandises exprimée en unités de transport intermodal ou en tonnes ».*

2.2. Sur les évolutions apportées aux tarifs des redevances

2.2.1. Sur les frais de fonctionnement et les frais de structure

11. Pour l'HDS 2016, l'Autorité a constaté, dans son avis du 5 mai 2015 susvisé, que les tarifs des centres de maintenance intégraient des frais de fonctionnement et des frais de structure par l'application d'un taux d'environ 20 % aux charges totales hors rémunération du capital. Ce taux résultait de la prise en compte d'un taux de frais de fonctionnement des établissements de maintenance ([10 - 15] %) et de taux de frais de structure de la direction du Matériel et de

l'EPIC SNCF (respectivement [5 - 10] % et [0 - 5] %), sans que ceux-ci ne soient justifiés par SNCF Mobilités.

a. S'agissant du taux de frais de fonctionnement des établissements de maintenance

12. Pour la fixation des tarifs révisés relatifs à l'HDS 2016, SNCF Mobilités a indiqué avoir calculé le taux de frais de fonctionnement des établissements de maintenance sur la base des données issues de sa comptabilité au 31 décembre 2015 en procédant à une analyse permettant de retenir les frais présentant un lien de causalité avec les installations utilisées en vue de fournir les prestations régulées de maintenance figurant à l'offre.
13. Cette analyse a conduit SNCF Mobilités à justifier le lien de chaque poste de charges - hors dotations aux amortissements et loyers, postes pour lesquels une analyse a été menée par ailleurs -, répartis selon 13 axes issus de la comptabilité analytique de SNCF Mobilités, avec les frais de fonctionnement imputables aux prestations régulées de maintenance. SNCF Mobilités a établi que huit axes analytiques présentaient un lien direct avec les prestations régulées et les a retenus à ce titre pour l'évaluation du taux de frais de fonctionnement dans le calcul des tarifs des redevances.
14. L'Autorité considère que cette méthode de justification des frais de fonctionnement permet d'établir un lien direct avec la comptabilité de SNCF Mobilités, ce qui favorise un meilleur suivi de l'évolution des charges entre les différents horaires de service.
15. Les autres frais entrant dans la composition du taux de frais de fonctionnement - dotations aux amortissements et loyers -, répartis entre frais de fonctionnement et charges de production, ont été estimés grâce à un rapprochement avec la comptabilité de SNCF Mobilités au 31 décembre 2015.
16. Au total, SNCF Mobilités propose de retenir un taux de frais de fonctionnement des établissements de [10 - 15] %.
17. Au vu des éléments de justification apportés par SNCF Mobilités et des engagements pris pour affiner la comptabilité analytique pour les horaires de service 2018 et suivants, l'Autorité considère que le taux de frais de fonctionnement de [10 - 15] % peut être retenu dans l'ORM 2016.

b. S'agissant des taux de frais de structure

18. SNCF Mobilités inclut, dans la version révisée des tarifs, des taux de frais de structure pour la direction du Matériel ainsi que pour l'EPIC SNCF qui s'élèvent respectivement à [5 - 10] % et à [0 - 5] %. Aucun de ces taux n'a fait l'objet d'une justification de la part de SNCF Mobilités.
19. En l'absence de justification et afin d'écarter tout risque de surestimation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de ne pas retenir de frais de structure au titre de la direction du Matériel et de l'EPIC SNCF dans les tarifs révisés relatifs à l'HDS 2016.

2.2.2. Sur le taux d'inutilisation des installations

20. Pour rappel, la tarification de l'utilisation des installations régulées retenue pour l'HDS 2016 prenait pour hypothèse une durée normative, prévue pour permettre à l'entreprise ferroviaire de réaliser les opérations de maintenance légère. Cette tranche horaire est fixée par SNCF Mobilités à deux heures, sauf pour les « machines à laver » où elle est d'une demi-heure. En outre, un forfait de deux heures pour l'utilisation d'une voie de terre-plein est également prévu à chaque utilisation du centre de maintenance. Cette durée correspond à la mise en attente pour des raisons opérationnelles du matériel roulant entre l'entrée et la sortie du site. Le nombre de tranches horaires disponibles sur une année afin de réaliser les prestations régulées de maintenance était calculé sur la base des horaires d'ouverture de l'installation avec une hypothèse d'inutilisation des installations de [20 - 30] % (ou, en d'autres termes, une capacité totale théorique maximale de [70 - 80] %).

21. Dans son avis du 5 mai 2015 susvisé, l'Autorité a considéré que SNCF Mobilités devait justifier le taux d'inutilisation retenu en raison de l'incidence qu'il avait sur les tarifs facturés aux entreprises ferroviaires externes.
22. Afin de lever cette réserve, SNCF Mobilités a, durant l'instruction de la version révisée des tarifs relatifs à l'HDS 2016, présenté des justifications techniques permettant d'expliquer le niveau d'inutilisation des installations régulées de maintenance. Selon SNCF Mobilités, l'existence de plusieurs installations sur un même site suppose que des mouvements soient réalisés entre deux installations au sein d'un même centre d'entretien. La réalisation de ces mouvements est subordonnée à l'existence de capacités disponibles au sein de ce centre pour permettre le déplacement du matériel roulant. Le nombre de mouvements dépend de la complexité des centres qui peut nécessiter la réalisation de manœuvres supplémentaires et plus longues (manœuvre en tiroir, etc.).
23. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Mobilités a détaillé la problématique de l'utilisation réelle des capacités des centres de maintenance. Les services de SNCF Mobilités ont notamment fourni une étude paramétrique simple illustrant la restriction de l'utilisation des ateliers de maintenance à hauteur de [70 - 80] %, nécessaire en pratique à la progression des engins et rames au sein des ateliers. Compte tenu des données disponibles sur les conditions effectives d'utilisation des centres de maintenance pendant l'horaire de service 2016, l'Autorité considère que les éléments de justification ainsi apportés par SNCF Mobilités peuvent être regardés comme acceptables pour cet horaire de service.
24. L'appréciation ainsi portée sur la justification du niveau d'utilisation des centres de maintenance pour l'horaire de service 2016 ne saurait préjuger de l'analyse que l'Autorité sera amenée à effectuer sur ce point concernant les horaires de service à venir. Il appartiendra à SNCF Mobilités de démontrer que le taux d'utilisation retenu est pertinent, au titre des horaires de service suivants, au regard de son organisation industrielle. L'Autorité invite en outre SNCF Mobilités à améliorer la performance en matière d'organisation et de fonctionnement de ses centres de maintenance pour accroître leur degré d'utilisation. L'Autorité souligne que SNCF Mobilités devra s'assurer que ce taux d'utilisation est pertinent.

2.2.3. Sur le taux du Coût Moyen Pondéré du Capital

25. Pour rappel, SNCF Mobilités avait pris en compte, dans le cadre de la première saisine pour l'horaire de service 2016, un niveau de CMPC de [10 - 15] % avant impôt. Ce niveau résultait de l'actualisation de l'étude établie par un cabinet externe qu'il avait précédemment réalisée dans le cadre des tests de dépréciation de SNCF Mobilités, pour l'unité génératrice de trésorerie Matériel.
26. S'agissant de la rémunération du capital pour la fixation des tarifs révisés relatifs à l'HDS 2016, SNCF Mobilités indique que le coût moyen pondéré du capital s'établit à 6,9 % avant impôt.
27. L'Autorité constate que ce taux correspond à la borne haute issue de l'application de la méthode utilisée pour calculer le CMPC relatif aux gares de voyageurs pour l'HDS 2016. Cette méthode, dite méthode socio-économique a été validée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 3 octobre 2016 (décision n° 389643).
28. Dans l'attente d'analyses plus spécifiques relatives aux centres de maintenance, l'Autorité considère ce taux comme acceptable pour l'horaire de service 2016.

2.2.4. Sur les coûts d'investissement servant à la valorisation de la base d'actifs régulés (BAR)

29. Dans son avis du 5 mai 2015 susvisé, l'Autorité a émis une réserve concernant la base d'actifs régulés (ci-après « BAR ») retenue par SNCF Mobilités dans le cadre de son modèle normatif, considérant les éléments présentés comme non justifiés et sans lien avec la comptabilité. L'Autorité a

alors recommandé à SNCF Mobilités de justifier, par des éléments comptables, la valeur réelle de la BAR.

30. Pour les tarifs révisés relatifs à l'HDS 2016, SNCF Mobilités a présenté une méthode d'évaluation de sa BAR en trois étapes :

- une évaluation normative, d'abord, réalisée sur la base d'un inventaire des voies, de la part des installations de maintenance régulée rapportée à l'ensemble des installations de maintenance. SNCF Mobilités associe en effet la maintenance légère à la simple mise à disposition de voies, sans équipement technique spécifique. La « clé normative » ainsi calculée s'élève à [50 - 60] % ;
- une évaluation des valeurs brutes et nettes comptables des installations de production de maintenance régulée, ensuite, par application du ratio de [50 - 60] % à la valeur comptable des installations de production de maintenance au 31 décembre 2015. Ainsi, SNCF Mobilités évalue à [600 - 700] millions d'euros la valeur brute et à [300 - 400] millions d'euros la valeur nette comptable des immobilisations de production de maintenance ;
- une estimation des subventions des installations régulées reçues par les centres de maintenance dans le cadre des conventions passées entre SNCF Mobilités et les autorités organisatrices de transport (AOT), enfin. Ces subventions viennent en diminution de la valeur calculée précédemment. Elles ont été estimées par SNCF Mobilités à [60 - 80] millions d'euros pour la valeur brute et à [30 - 50] millions d'euros pour la valeur nette des immobilisations, portant l'estimation de la BAR à [520 - 640] M€ en valeur brute et à [250 - 370] millions d'euros en valeur nette comptable.

31. L'instruction a permis d'affiner l'estimation des subventions utilisées dans le cadre de la saisine du 21 décembre 2017. Les subventions venant en diminution de la base d'actifs des installations de production de maintenance régulée s'élèvent de ce fait à [30 - 50] millions d'euros pour la valeur nette des immobilisations, portant l'estimation de la BAR à [250 - 370] millions d'euros en valeur nette comptable.

Au vu des justifications apportées au cours de l'instruction concernant notamment l'ajustement de la BAR aux éléments comptables présentés, l'Autorité estime que la méthode d'évaluation proposée par SNCF Mobilités pour l'HDS 2016 est suffisamment justifiée à hauteur de [250 - 370] millions d'euros.

32. Il résulte de tout ce qui précède que la révision de la grille tarifaire du service de base fourni dans les centres d'entretien et les autres installations techniques nécessaires à l'exécution des prestations de maintenance légère telle que présentée dans la saisine du 21 décembre 2017 conduit à une diminution de 54 % du montant total facturé aux entreprises ferroviaires tierces pour l'utilisation des installations de maintenance légère au titre de l'horaire de service 2016 par rapport aux montants déjà facturés à ce titre. En outre, cette saisine complétée des ajustements demandés par l'Autorité aux points 19 et 31 du présent avis conduisent à une diminution du montant total facturé aux entreprises tierces pour l'utilisation des installations de maintenance légère au titre de l'horaire de service 2016 de 57 % par rapport aux montants déjà facturés à ce titre. Il incombe, par voie de conséquence, à SNCF Mobilités de procéder à la régularisation des factures émises à l'endroit de ces entreprises.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs révisés des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2016 à hauteur du montant qui résulte de l'absence de prise en compte des taux de frais de structure de la direction Matériel et de l'EPIC SNCF mentionnée au point 19, ainsi que de la prise en compte d'une base d'actifs régulés évaluée à hauteur de [250 - 370] millions d'euros, mentionnée au point 31.

Les tarifs des redevances dues au titre de ces prestations, conformes au présent avis, seront exécutoires à compter de leur publication par l'exploitant des installations de service concernées, en application de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 dans sa rédaction issue du décret du 28 octobre 2016 mentionné ci-dessus.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 mars 2018.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman