

Version publique du document  
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [\*\*\*] ou [fourchette]

**Avis n° 2019-014 du 14 mars 2019**  
**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**  
**2018**

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 2018 ;

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 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 l'avis n° 2017-032 du 15 mars 2017 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les installations de service des centres d'entretien pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'« Offre de référence de maintenance de SNCF Mobilités pour l'horaire de service 2018 » et ses annexes dans leur version datée du 21 décembre 2018 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 15 février 2019 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 14 mars 2019 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

#### 1.1. Sur la saisine

1. Dans son avis n° 2017-032 du 15 mars 2017 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018.
2. A la suite de la transmission, par SNCF Mobilités, d'une version révisée des tarifs des redevances pour les prestations régulées fournies dans ses centres d'entretien pour l'horaire de service 2017, l'Autorité a émis, dans son avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 susvisé, un avis favorable à hauteur du montant résultant de la prise en compte d'un taux d'utilisation des installations de 100 % et invité SNCF Mobilités à procéder à la régularisation des factures à l'endroit des entreprises ferroviaires tierces.
3. S'agissant de l'horaire de service 2018, SNCF Mobilités a transmis, sur le fondement de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 susvisé, à l'Autorité, le 21 décembre 2018, la version révisée de son offre de référence de maintenance (ci-après « l'ORM 2018 »).
4. La section 2 de l'ORM 2018 définit les différentes prestations offertes dans les installations de service des centres d'entretien s'agissant, d'une part, de la réalisation d'opérations de maintenance, qualifiées de légère et de lourde par SNCF Mobilités, sur le matériel roulant et, d'autre part, des prestations relatives au nettoyage externe du matériel roulant, à la vidange des toilettes, à l'approvisionnement en sable, à la fourniture d'un complément de liquide lave-vitre et à la visite de toiture du matériel roulant.
5. Les annexes 2a, 2b, 2c et 3 dressent respectivement la liste, en indiquant notamment leurs coordonnées géographiques, leurs horaires d'ouverture ainsi que les prestations qui y sont offertes :
  - des 153 sites d'entretien disposant d'installations destinées à la réalisation d'opérations de maintenance légère, d'installations de distribution de sable et de passerelles de visite de toiture ;
  - des 29 centres d'entretien disposant d'installations non spécifiques destinées à la réalisation d'opérations qualifiées de maintenance lourde par SNCF Mobilités ;
  - du centre d'entretien disposant d'installations spécifiques destinées à la réalisation d'opérations qualifiées de maintenance lourde par SNCF Mobilités, à savoir le site dit Le Landy ;
  - des 18 centres d'entretien disposant d'installations de reprofilage d'essieux.
6. Enfin, les tarifs applicables aux différentes prestations offertes par SNCF Mobilités dans les installations de service des centres d'entretien, pour l'horaire de service 2018, sont fournis dans l'annexe 5a de l'ORM 2018 intitulée « Tarifs des prestations régulées de maintenance ». Ces tarifs portent sur les prestations régulées suivantes :
  - Au titre du service de base :
    - o Pour l'accès aux installations, un tarif élémentaire utilisé pour établir un devis au titre de la réalisation d'une étude de compatibilité et des tarifs unitaires, c'est-à-dire forfaitaires par prestation, au titre de l'accès aux installations de maintenance légère et lourde ;
    - o Un tarif unitaire pour les services de pilotage et les autres opérations de mouvement ;
    - o Un tarif élémentaire pour les services de maintenance légère et lourde, hors reprofilage d'essieu, fournis dans les installations de maintenance légère et dans les ateliers non spécifiques ;

- Un tarif unitaire pour le reprofilage d'essieu.
  - Au titre des prestations complémentaires, un tarif élémentaire pour la visite de toiture.
  - Au titre des prestations connexes, un tarif élémentaire pour certains services de maintenance lourde fournis dans les ateliers TGV et spécifiques ainsi que des tarifs unitaires pour certaines opérations d'échanges d'organes dans ces mêmes ateliers.
7. Le présent avis, pris sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, a pour objet de se prononcer sur la conformité de la fixation des redevances relatives à l'accès aux installations de service des centres d'entretien ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018 avec les principes et règles de tarification applicables à ces installations.

## 1.2 Sur le cadre juridique applicable aux centres d'entretien pour l'horaire de service 2018

### 1.2.1 Le droit de l'Union européenne

8. La réglementation applicable aux centres d'entretien est issue, au niveau du droit de l'Union européenne, des dispositions suivantes de la directive 2012/34/UE susvisée.
9. S'agissant du périmètre des prestations régulées, l'article 13, paragraphe 2 de la directive dispose que « *(l)es exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures* ».
10. L'annexe II, point 2, de la directive dispose quant à elle que « *(l)'accès, y compris l'accès aux voies est fourni aux installations de service suivantes, lorsqu'elles existent, et aux services qui y sont fournis (...)* ». Parmi les catégories d'installations visées figurent, d'une part, les « *installations d'entretien, à l'exception 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* » (point e), et, d'autre part, « *les autres infrastructures techniques, y compris les infrastructures de nettoyage et de lavage* » (point f).
11. Aux termes de l'article 3, point 30) de la directive, « *on entend par (...) « service de maintenance lourde », les travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service* ».
12. L'article 13, paragraphe 7, de la directive dispose, en outre, que « *(s)i l'exploitant de l'installation de service fournit l'un des services visés à l'annexe II, point 3, en tant que prestations complémentaires, il les fournit de manière non discriminatoire à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande* ». L'article 13, paragraphe 8 dispose quant à lui que « *(l)es entreprises ferroviaires peuvent demander, en sus, en tant que prestation connexe, (...), une prestation visée à l'annexe II, point 4* » ; « *(l)orsque l'exploitant de l'installation de service décide de proposer à d'autres l'une de ces prestations, il les fournit sur demande aux entreprises ferroviaires de manière non-discriminatoire* ».
13. L'annexe II, point 4, prévoit que les prestations connexes peuvent comprendre certaines prestations qui y sont listées, parmi lesquelles figurent le contrôle technique du matériel roulant ainsi que les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques.
14. S'agissant des règles de tarification, l'article 31, paragraphe 7, de la directive dispose que « *(l)a redevance imposée pour 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* ».

15. L'article 31, paragraphe 8, prévoit quant à lui que « (s)i les services énumérés à l'annexe II, points 3 et 4, comme prestations complémentaires et connexes ne sont proposés que par un seul fournisseur, la redevance imposée pour un tel service ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».

### 1.2.2. Le droit national

16. Les dispositions de la directive 2012/34/UE définissant le périmètre des prestations régulées fournies dans les installations d'entretien ainsi que dans les autres infrastructures techniques, et les règles de tarification applicables à la fixation des redevances afférentes, ont été transposées en droit national par les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, modifié par le décret n° 2016-1468 du 20 octobre 2016 susvisé (ci-après « décret n° 2012-70 »).
17. S'agissant du périmètre des prestations régulées, le point I-9 de l'article préliminaire du décret n° 2012-70 prévoit que l'on entend par « prestations régulées », les services de base, ainsi que les prestations complémentaires et les prestations connexes lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur ».
18. Le I de l'article 9 du décret dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les installations d'entretien, à l'exclusion des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, 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 ;
  - 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 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 installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;
  - e) Les services de pilotage à l'intérieur du site. »
19. Ce même article dispose que le service de base comprend également, dès lors qu'« une entreprise ferroviaire en fait la demande », « l'utilisation et la manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser des opérations de maintenance lourde assurées par l'exploitant ».
20. Le I de l'article 9-1 du décret n° 2012-70 dispose ensuite que « (l)e service de base fourni dans les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage, et dans les infrastructures d'assistance, comprend :
- a) L'utilisation des voies et autres installations ferroviaires ouvrant l'accès aux installations des autres installations techniques ;
  - b) L'accès depuis la voie publique à ces infrastructures ;
  - c) L'utilisation des installations et équipements destinés à réaliser les opérations de nettoyage externe des trains et la vidange des toilettes ;
  - d) L'utilisation des installations et équipements permettant de procéder à l'approvisionnement en sable des matériels roulants ;
  - e) L'accès aux passerelles de visite de toiture ;

f) *La manœuvre des installations de sécurité nécessaires à l'accès ou à l'utilisation de ces installations de service que la réglementation réserve à leur exploitant ;*

g) *Les services de pilotage à l'intérieur du site. »*

21. Des prestations complémentaires sont définies au II des articles 9 et 9-1 de ce même décret. Elles concernent les services de manœuvre des installations et équipements destinés à réaliser les opérations d'entretien et de maintenance légère. Elles comprennent aussi la réalisation des opérations de nettoyage externe des trains, de vidange des toilettes, d'approvisionnement en sable et de visite de toiture par des personnels de l'exploitant. Aux termes de l'article 2 du même décret, celles-ci doivent être fournies dans « *des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* » à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande par un exploitant d'installation de service dès lors que ce dernier les fournit.
22. Enfin, des prestations connexes sont définies au III de l'article 9 du décret n° 2012-70. Elles comprennent le contrôle technique du matériel roulant et les services de maintenance lourde dans des installations de maintenance lourde qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. Aux termes de l'article 2 du décret, dès lors que l'exploitant d'une installation de service décide de fournir à une autre entité une prestation connexe, il doit la fournir dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande.
23. S'agissant des règles de tarification, le I de l'article 3 du décret n° 2012-70 pose notamment le principe selon lequel « *(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* ».

## 2. ANALYSE

### 2.1. Sur le périmètre de l'ORM 2018

#### 2.1.1 Sur les prestations proposées dans l'ORM 2018

24. Dans l'ORM 2018, SNCF Mobilités prévoit la fourniture de prestations qui étaient déjà proposées dans l'ORM 2017. Ces prestations sont les suivantes :
- Au titre du service de base : l'accès aux installations en vue de réaliser des opérations de maintenance qualifiée de légère, l'accès aux installations en vue de réaliser des opérations de maintenance qualifiée de lourde, un service de pilotage et de manœuvre des installations de sécurité et une prestation de reprofilage d'essieux.
  - Au titre des prestations complémentaires : le nettoyage externe du matériel roulant, la vidange des toilettes, l'approvisionnement en sable et la visite de toiture du matériel roulant depuis une passerelle de visite de toiture.
  - Au titre des prestations connexes : le contrôle technique du matériel roulant et des services de maintenance qualifiée de lourde, fournis dans des installations qui sont réservées par leurs exploitants à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques.
25. L'ORM 2018 mentionne, en sus, de nouvelles prestations. Ainsi, outre une prestation de fourniture d'un complément de liquide lave-vitre proposée en tant que prestation complémentaire, SNCF Mobilités

a ajouté, parmi les prestations offertes au titre du service de base, la réalisation d'opérations dites de « maintenance légère » ainsi que la réalisation d'opérations dites « de maintenance lourde » dans les installations des ateliers « non spécifiques » (c'est-à-dire qui ne sont pas réservés aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques). Ces services, outre qu'ils ne figuraient pas parmi les prestations offertes au titre du service de base dans l'ORM 2017, ne sont pas mentionnés à l'article 9 du décret n° 2012-70 parmi les prestations devant être offertes dans les installations d'entretien en tant que service de base, prestations complémentaires ou prestations connexes.

26. Toutefois, ainsi qu'elle l'a relevé dans ses avis n° 2016-094 du 8 juin 2016<sup>1</sup> et n° 2018-079 du 15 novembre 2018<sup>2</sup>, l'Autorité estime que les dispositions précitées des articles 9 et 9-1 du décret n° 2012-70, définissant les services de base, prestations complémentaires et connexes fournis dans les installations d'entretien et dans les autres infrastructures techniques, ne sont pas conformes à l'article 13, paragraphe 2, et à l'annexe II, points 2, 3 et 4 de la directive 2012/34/UE, qu'elles sous-transposent.
27. En effet, ces dispositions définissent les services de base, prestations complémentaires et connexes en dressant une liste limitative qui ne couvre pas l'ensemble des prestations offertes dans ces catégories d'installations d'entretien, alors que les dispositions précitées de la directive retiennent une définition extensive des « services » auxquels un exploitant d'installation d'entretien doit donner accès aux entreprises ferroviaires de manière non discriminatoire. En particulier, l'article 9 du décret ne vise pas, en l'état de sa rédaction, la fourniture des services de maintenance légère et lourde, pourtant prévue par la directive.
28. Dans ces conditions, l'Autorité estime que c'est à bon droit que SNCF Mobilités a intégré les services offerts dans les installations d'entretien, au sens des dispositions précitées de la directive 2012/34/UE susvisée, au périmètre des prestations fournies dans les installations de maintenance pour l'horaire de service 2018.

### 2.1.2 Sur les prestations exclues ou non prévues dans l'ORM 2018

29. A titre liminaire, l'Autorité constate que SNCF Mobilités a exclu explicitement ou implicitement de l'ORM 2018 un certain nombre de prestations sans que ces exclusions ne soient justifiées.

#### a. Sur l'exclusion des sites dédiés à la maintenance des wagons de fret

30. SNCF Mobilités a exclu de la liste des centres d'entretien figurant en annexe 2 de son ORM 2018 les sites dédiés à la maintenance des wagons de fret alors qu'ils y figuraient dans l'ORM 2017. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a expliqué cette exclusion par le fait qu'il existerait pour ces sites « *un marché pertinent* » (et, sous-entendu, « *concurrentiel* »). SNCF Mobilités a également mentionné l'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisé, lequel prévoit que les exploitants d'installations de service peuvent demander aux organismes de contrôle nationaux à être exemptés de l'ensemble ou de certaines de ses dispositions, à l'exception de certaines d'entre elles, notamment lorsque les installations de service ou les services sont exploités ou fournis dans un environnement de marché concurrentiel où diverses entreprises offrent des services similaires. Néanmoins, et en tout état de cause, SNCF Mobilités n'a ni transmis une telle demande à l'Autorité, ni fourni une analyse qui permettrait de caractériser un marché pertinent et sa situation concurrentielle.
31. Les sites dédiés à la maintenance des wagons concernés constituent des installations d'entretien au sens de l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de l'article 1, point g) du décret n° 2012-70 susvisé. Ils relèvent par conséquent du champ des dispositions du droit dérivé de l'Union européenne

<sup>1</sup> Avis portant sur le projet de décret 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.

<sup>2</sup> Avis relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.



et du droit national accordant un droit d'accès aux entreprises ferroviaires aux installations de service et aux services qui y sont offerts à des tarifs qui sont régulés.

32. Par ailleurs, ces sites ne constituent pas des installations affectées à des services de maintenance lourde et réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, lesquelles sont expressément exclues de l'annexe II, point 2 de la directive, les wagons pouvant être entretenus sur des installations utilisées pour l'entretien d'autres types de matériels roulants.
33. Enfin, l'article 2 du règlement d'exécution (UE) n° 2017/2177 n'est pas applicable à l'ORM 2018, comme l'a reconnu SNCF Mobilités au cours de l'instruction, et ne permet pas, en tout état de cause, à un exploitant d'installation de service d'être exempté des règles relatives à l'accès aux installations de service et à l'utilisation des services qui y sont fournis énoncées dans la directive. SNCF Mobilités ne saurait donc se fonder sur cette disposition afin d'exclure les sites dédiés à la maintenance des wagons de fret de l'ORM 2018.

*b. Sur l'exclusion d'une partie de la maintenance de niveau 3 du service de base*

34. Comme cela a été rappelé au point 10 du présent avis, le droit d'accès aux installations de service et la régulation des tarifs des prestations régulées qui y sont fournies s'appliquent aux « installations d'entretien », à l'exception 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, qui peuvent faire l'objet de prestations connexes. Par ailleurs, l'article 3 paragraphe 30) de la directive 2012/34/UE susvisée définit le « service de maintenance lourde » comme les « travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service ».
35. SNCF Mobilités a introduit dans le glossaire figurant dans son ORM 2018 une définition des notions de « maintenance légère » et de « maintenance lourde ». Ces définitions sont rédigées en faisant référence à des niveaux de maintenance classés de 1 à 3. Au cours de l'instruction, SNCF Mobilités a expliqué que ces niveaux de maintenance correspondent à ceux figurant dans un référentiel interne de SNCF Mobilités ([...]), lequel classe les opérations de maintenance selon les cinq niveaux suivants :

	Description	Lieu
1	Opérations de surveillance en service réalisées avant le départ, au cours ou à l'arrivée d'une circulation (tests, essais...).	
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.	En rame sur les chantiers de préparation ou sur des voies de cycle court, pour le matériel à voyageurs. Sur les voies de transit des établissements pour les matériels moteurs. Dans les sites de visite technique pour les trains de fret.
3	Interventions de visites périodiques préventives et déposes d'organes déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage et les interventions de maintenance correctives importantes.	Opérations effectuées généralement en atelier de centre de maintenance.

4	Opérations de maintenance majeures, appelées généralement révisions (de sous-ensemble modulaire ou de matériel roulant) et de réparation / remise au potentiel des PRM <sup>3</sup> .	
5	Travaux de modernisation, de transformation ou de réparation très importants.	

Source : SNCF Mobilités

36. SNCF Mobilités a également indiqué que ce référentiel retranscrivait les normes techniques européenne (EN 13306 de janvier 2018) et française (NF X60-000 d'avril 2016) en vigueur relatives à la maintenance, lesquelles précisent la terminologie de maintenance applicable et proposent un classement des opérations de maintenance selon cinq niveaux en fonction de la nature des travaux à exécuter, des moyens utilisés, des qualifications des personnels de maintenance ou d'autres critères à déterminer par chaque mainteneur.
37. Dans le glossaire de l'ORM 2018 dont il a saisi l'Autorité le 21 décembre 2018, SNCF Mobilités a défini, d'une part, la « *maintenance légère* » comme recouvrant le niveau 1 et une partie du niveau 2 ci-dessus, et, d'autre part, la « *maintenance lourde* » comme recouvrant une partie du niveau 2 et le niveau 3 ci-dessus. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Mobilités a finalement indiqué que le niveau 2 relevait intégralement de la maintenance légère, et par conséquent que la maintenance lourde était constituée exclusivement du niveau 3. Ce dernier comprend, selon les indications de SNCF Mobilités, les opérations effectuées généralement dans un atelier équipé au sein d'un centre de maintenance. Le niveau 3 comprend notamment des interventions de visites périodiques préventives et des déposes d'organes, déclenchées selon des critères ou un nombre d'unités d'usage, et les interventions de maintenance correctives importantes. Selon SNCF Mobilités, en fonction de la nature de l'opération et de la configuration du roulement, le retrait du matériel roulant du service commercial peut être nécessaire.
38. En dépit des éléments avancés par SNCF Mobilités, l'Autorité estime que les opérations de maintenance de niveau 3 ne peuvent être qualifiées de prestations de maintenance lourde. L'Autorité rappelle que l'article 3 de la directive 2012/34 UE définit les services de maintenance lourde comme « *les travaux qui ne sont pas effectués de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes, et qui impliquent que le véhicule soit retiré du service* ».
39. Les opérations de maintenance de niveau 3, telles que les interventions de visites périodiques préventives, de déposes d'organes préventives et de maintenance corrective importantes, bien qu'elles soient *de facto* réalisées en dehors des périodes de circulation commerciale (comme la plupart des opérations de maintenance dès lors que le matériel se situe dans une installation de maintenance), sont intégrées au cycle d'exploitation régulière d'un matériel roulant. Les opérations de maintenance de niveau 3 sont effectuées dans les mêmes installations de maintenance que les opérations de maintenance de niveau 1<sup>4</sup> et de niveau 2. De plus, au même titre que les opérations de maintenance des niveaux 1 et 2, les opérations de maintenance de niveau 3 sont prises en compte dans l'élaboration des plans de transport qu'il s'agisse d'opérations prévisibles, et donc programmées à l'avance dans le plan de transport, ou d'opérations de maintenance corrective. La prise en compte dans le plan de transport de ces besoins de maintenance est effectuée grâce à la planification efficace du plan de roulement des trains et au dimensionnement du parc de matériel roulant de réserve.
40. Par conséquent, au même titre que les opérations de maintenance de niveau 1 ou de niveau 2, les opérations de maintenance de niveau 3 sont effectuées de manière régulière (selon le cycle prévisionnel des plans de maintenance), dans le cadre des activités quotidiennes des centres de maintenance (dans la mesure où un cycle de rotation des matériels roulants est effectué afin que tous

<sup>3</sup> Pièces réparables du matériel

<sup>4</sup> Lorsque celles-ci sont réalisées dans un centre de maintenance.



ne soient pas traités sur les mêmes périodes) et n'impliquent pas un retrait du véhicule du service (dans la mesure où le passage en centre de maintenance est prévu dans l'organisation du plan de transport).

41. L'Autorité relève que la qualification par SNCF Mobilités des opérations de maintenance de niveau 3 en services de maintenance lourde conduit à restreindre l'accès des entreprises ferroviaires à certains centres d'entretien. En particulier, l'accès aux installations et aux services fournis dans ces installations, dédiées à la maintenance des rames TGV de niveau 3, est exclu du service de base proposé dans l'ORM 2018.
42. Ainsi, dans la mesure où SNCF Mobilités considère, dans l'ORM 2018, que le niveau 3 correspond à de la « *maintenance lourde* », et non à de la « *maintenance légère* », il n'a pas intégré, dans le périmètre des prestations d'« *accès aux installations en vue de réaliser des opérations de maintenance lourde* » et des « *services de maintenance lourde* », proposées dans l'ORM 2018 au titre du service de base, les installations affectées à des opérations de maintenance de niveau 3 et qui sont réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques. Conformément aux dispositions rappelées aux paragraphes 10 et 13, SNCF Mobilités propose, dans l'ORM 2018, la fourniture de ces services, en tant que prestations connexes, uniquement dans le site du Landy au sein duquel SNCF Mobilités accueille également des matériels roulants de Thalys, d'Eurostar et de TER Hauts-de-France.
43. Ainsi, l'Autorité indique que dans la mesure où les opérations de maintenance de niveau 3 ne constituent pas des services de maintenance lourde au sens de la réglementation applicable, mais des opérations de maintenance « *légère* », le traitement proposé par SNCF Mobilités n'est pas acceptable puisque l'accès aux installations dans lesquelles ces opérations sont réalisées, y compris à celles qui sont réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, ainsi qu'aux services qui y sont offerts, doit être proposé au titre du service de base.

#### *c. Sur l'exclusion de la maintenance de niveaux 4 et 5*

44. En outre, l'Autorité constate que les opérations de maintenance de niveaux 4 et 5 ne sont pas proposées dans l'ORM 2018. Ces opérations sont réalisées dans les « *technicentres industriels* » de SNCF Mobilités qui, selon SNCF Mobilités, ne constitueraient pas des « *installations d'entretien* » au sens de la réglementation applicable et se situeraient par conséquent hors du champ de la régulation des installations de service.
45. Au regard des dispositions de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, l'Autorité estime que SNCF Mobilités ne peut exclure *a priori* de l'ORM, sans justification, la totalité des installations dans lesquelles sont réalisées des opérations de maintenance de niveaux 4 et 5, y compris lorsque les installations ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques.
46. En effet, la description des niveaux 4 et 5 de maintenance figurant dans le référentiel appliqué en interne par SNCF Mobilités et dans les normes techniques européenne et française, mentionne notamment des « *opérations de maintenance majeures* » et des « *travaux de réparation importants* ». Ces opérations et travaux, qui constituent une partie des éléments constitutifs de ces niveaux de maintenance, semblent de prime abord relever du maintien en bon état et donc de l'entretien du matériel roulant ferroviaire. A titre de comparaison européenne sur ce sujet, l'Autorité relève que l'autorité de concurrence et de régulation néerlandaise (The Netherlands Authority for Consumers and Markets) indique dans un guide publié en décembre 2018<sup>5</sup>, à destination des acteurs du secteur ferroviaire, que, s'agissant des prestations de maintenance, seules peuvent être exclues du champ des activités régulées : l'apposition d'autocollants sur les matériels roulants, la peinture des trains par

<sup>5</sup> Guide regarding rail-related services and service facilities, ACM, décembre 2018.

technique aérosol et la rénovation des matériels roulants, dans le sens où « elle implique la révision du matériel roulant existant, dans le but d'améliorer ou de modifier les spécifications ».

47. Dans cette hypothèse, l'accès à ces installations pour y réaliser des prestations d'entretien du matériel roulant de niveaux 4 et 5, lorsqu'elles ne sont pas réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques et aux prestations qui y sont fournies, et lorsqu'elles correspondent à des services de maintenance lourde au sens de la directive 2012/34/UE, devrait être proposé dans l'ORM au titre du service de base.
48. En outre, lorsque les installations dans lesquelles sont réalisées des opérations de niveaux 4 et 5, relevant des services de maintenance lourde, au sens de la directive 2012/34/UE, sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques, l'Autorité rappelle que si un exploitant propose tout ou partie de ces prestations à d'autres, il est tenu de les fournir sur demande aux entreprises ferroviaires de manière non discriminatoire, ces prestations étant qualifiées de prestations connexes en application du point 4 de l'annexe II de la directive.

#### d. Les autres prestations exclues du périmètre de l'ORM 2018

49. Si SNCF Mobilités a ajouté au titre des prestations offertes au titre du service de base la réalisation d'opérations de maintenance légère et lourde (dans ce dernier cas, dans les limites exposées ci-dessus), il est en revanche indiqué, dans l'ORM 2018, que ne sont fournies ni les pièces (pièces réparables du matériel, pièces de remplacement), ni les produits consommables, qui devraient donc être livrés sur site par les candidats. Les tarifs proposés par SNCF Mobilités en annexe 5a de l'ORM 2018 pour les opérations de maintenance légère et lourde n'incluent donc pas le prix de ces pièces et consommables et couvrent exclusivement la main d'œuvre associée à la réalisation de ces opérations. Cette règle apparaît méconnaître le principe de non-discrimination, dans un contexte où SNCF Mobilités bénéficie, pour ses besoins propres, de l'acheminement et de la fourniture des pièces réparables et des consommables nécessaires à la réalisation de ces opérations.
50. Par ailleurs, SNCF Mobilités indique, dans son ORM 2018, que les prestations de nettoyage externe du matériel roulant et de vidange des toilettes sont réalisées par des prestataires sur la base d'un contrat-cadre conclu avec SNCF Mobilités. SNCF Mobilités indique que pour des raisons de sécurité sur le site, il est demandé aux candidats de faire appel de préférence au prestataire de SNCF Mobilités. Dans ce cas, la contractualisation devrait s'effectuer directement entre le candidat et le prestataire. Ainsi, l'annexe 5a de l'ORM 2018 n'intègre pas de tarif pour ces prestations, ce qui soulève la question tant de l'absence de transparence des conditions d'accès à ces prestations que d'un potentiel risque de discrimination tarifaire, le prix des prestations facturées aux activités de transport de SNCF Mobilités pouvant être différent de celui appliqué aux autres entreprises ferroviaires.

## 2.2. Sur les évolutions apportées aux tarifs des redevances et les tarifs des nouvelles prestations

### 2.2.1 Les tarifs et leurs principes d'élaboration

51. Pour les précédents horaires de service, SNCF Mobilités avait présenté une grille tarifaire élargie, avec un tarif spécifique à l'accès, valable par créneau de deux heures, et différencié selon deux critères principaux : le type d'installation (le cas échéant également corrélé à sa longueur) et le type de maintenance à réaliser<sup>6</sup>. Par ailleurs, le tarif d'accès aux installations de maintenance, qualifiées de « légère » par SNCF Mobilités, était également différencié selon le type de matériel roulant.

<sup>6</sup> Il existait par exemple un tarif d'accès différencié pour des voies de terre-plein, des voies sur fosse simple ou triple ou encore des voies d'atelier.

52. La grille tarifaire des précédentes ORM de SNCF Mobilités comprenait également, entre autres, un service de pilotage, une prestation de reprofilage d'essieux et quelques prestations complémentaires (complément de sable et visite de toiture).
53. La tarification de ces différentes prestations avait été établie sur la base d'un modèle de calcul de coûts normatif, sans lien avec la comptabilité. Afin de s'assurer de la conformité de la tarification avec le I de l'article 3 du décret du n° 2012-70 susvisé, qui dispose notamment que « *la 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* », l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'effectuer un rapprochement global entre les tarifs proposés et un revenu autorisé estimé issu de la comptabilité. Ce rapprochement avait permis à l'Autorité de valider les tarifs pour les horaires de service 2016 et 2017.
54. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Mobilités a entièrement revu les modalités d'élaboration ainsi que la structure de la grille tarifaire de l'ORM.
55. Par rapport aux horaires de service précédents, l'ORM 2018 comprend un nombre beaucoup plus restreint de prestations et de tarifs afférents. Le tarif d'accès est identique quel que soit le niveau de l'opération de maintenance réalisée ou le type d'installation utilisée sur le site. Le tarif d'accès reste cependant toujours modulé en fonction du type de matériel roulant. Ce tarif est par ailleurs facturé par jour calendaire et non plus par créneau de deux heures.
56. La tarification de la prestation de service de pilotage intègre désormais les prestations d'approvisionnement en sable et de dégagement d'un matériel roulant en cas d'incident. Elle est facturée par entrée en centre de maintenance.
57. Enfin, SNCF Mobilités propose, dans son ORM 2018, au titre du service de base et en sus de la prestation de reprofilage d'essieu, des prestations de maintenance facturées au devis. Ce devis est établi à partir d'un tarif élémentaire de l'heure de main d'œuvre de maintenance indiqué dans l'offre de référence. Au titre des prestations connexes, SNCF Mobilités propose des tarifs unitaires pour quelques opérations d'échange d'organes majeurs TGV réalisées sur le site du Landy.
58. S'agissant de sa méthodologie de tarification, SNCF Mobilités a abandonné la méthode normative précédemment appliquée et appuie désormais l'évaluation des tarifs de l'ORM 2018 sur les charges issues de la comptabilité générale au 31 décembre 2017. Cette construction a vocation, selon SNCF Mobilités, à mieux justifier le lien entre les tarifs et les coûts comptables.
59. L'Autorité relève toutefois qu'en l'absence de séparation comptable en 2017, les bases de charges et d'actifs utilisés n'ont pu être rapprochées de données auditées. L'établissement de comptes séparés pour l'activité de gestion de centres d'entretien pour les comptes clos au 31 décembre 2018, sur la base des règles de séparation comptable validées par l'Autorité, dans sa décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019, et attendus au plus tard le 30 juin 2019, pourra, le cas échéant, apporter un meilleur niveau de garantie sur les bases utilisées pour la tarification.
60. Par ailleurs, les charges et les actifs issus de la comptabilité générale, sur lesquels s'appuie SNCF Mobilités pour élaborer les tarifs de l'ORM 2018, ne sont pas décomposés selon un niveau de détail analytique permettant d'établir un lien opérationnel ou économique entre ces charges et ces actifs et la réalisation effective des prestations. SNCF Mobilités fonde l'élaboration des tarifs de l'ORM 2018 sur un certain nombre de retraitements manuels qui ne lèvent pas les incertitudes sur la pertinence des affectations de charges et d'actifs effectuées entre les différentes prestations et qui peuvent être source d'erreur. Ainsi, dans le cadre de l'instruction, de nombreuses erreurs d'affectation entre les différents périmètres ont été relevées avec un impact net de l'ordre de +4 % sur le tarif de pilotage, de -4 % sur les tarifs des services de maintenance et moindre sur les autres tarifs. Par exemple, un compte relatif à de la location d'engins moteur a été classé par erreur dans le périmètre de l'assiette de charges des prestations de services de maintenance alors qu'il aurait dû concerner les prestations de services de pilotage.

61. Enfin, si le rapprochement entre le revenu autorisé et la comptabilité constitue l'un des exercices centraux afin de s'assurer que le montant de la redevance « *ne dépasse pas le coût de [la] prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* », l'Autorité constate que l'utilisation de la comptabilité générale seule n'a pas permis à SNCF Mobilités d'envisager une structure tarifaire plus précise, permettant de s'assurer du respect de cette obligation au niveau de chaque prestation.
62. En synthèse, l'Autorité note que seule une comptabilité analytique fondée sur une décomposition normative ou réelle des charges et des actifs en vue d'allouer de manière directe et indirecte les coûts par prestation de maintenance aurait permis d'élaborer des coûts et des tarifs qui assurent un lien entre ces derniers et les prestations de maintenance effectivement fournies par SNCF Mobilités.
63. De surcroît, les tarifs sont désormais établis en divisant les charges totales réelles par des unités d'œuvres réelles. Dans son avis n° 2018-048 du 25 juin 2018 relatif à l'ORM 2017, l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités d'intégrer une démarche permettant de prouver que « *les temps passés constatés correspondent à ceux d'un opérateur de maintenance efficace.* » L'approche retenue par SNCF Mobilités, dans la mesure où elle intègre la totalité de la masse salariale ou des charges d'exploitation liées aux actifs, fait donc porter dans les tarifs les charges relatives aux heures improductives des agents ou les heures d'inutilisation des installations. Afin que le tarif des prestations reflète le coût réel de celles-ci, une analyse des temps effectivement dédiés à la production doit être menée par SNCF Mobilités.

### 2.2.2 L'étude de compatibilité du matériel roulant

64. SNCF Mobilités propose une prestation d'étude de compatibilité du matériel roulant. Cette étude a pour « *objet de lever les incertitudes relatives à la compatibilité entre le Matériel Roulant du Candidat et les installations* ». Durant l'instruction, il a été indiqué que cette étude n'était pas systématique mais était réalisée uniquement lorsqu'« *un matériel roulant accède pour la première fois sur une installation de maintenance lourde* ».
65. S'agissant du tarif, l'étude de compatibilité fait l'objet d'un tarif spécifique, établi sur la base d'un devis correspondant au produit d'un tarif élémentaire et d'un nombre d'heures estimées comme nécessaires à l'élaboration de cette étude. Ce tarif élémentaire est calculé comme le rapport entre le coût annuel d'un agent de qualification H et sa durée moyenne de présence.
66. Seules deux études de compatibilité ont été traitées en 2018 pour un montant total de moins de [500 - 550] euros. Toutefois, l'Autorité relève que SNCF Mobilités n'a pas justifié la nécessité de proposer une telle prestation de façon disjointe de la prestation d'accès. En premier lieu, l'identification et la facturation disjointes d'une telle prestation peuvent être considérées comme une barrière technique (ajout de délais supplémentaires d'accès liés à un temps d'étude de compatibilité non défini ou connu à l'avance et/ou exagérément long) et tarifaire à l'entrée pour les entreprises ferroviaires tierces. En second lieu, l'Autorité relève que les charges permettant d'établir ce tarif ne sont pas suffisamment justifiées et qu'enfin les charges liées à l'établissement d'études de compatibilité ne viennent pas en déduction de charges identifiées et prises en compte dans la tarification des autres prestations.

### 2.2.3 Le tarif d'accès aux centres de maintenance

67. Les tarifs proposés par SNCF Mobilités pour l'accès aux installations de maintenance légère et lourde sont distincts selon la catégorie de matériel roulant concerné (TGV, automoteur, locomotive et voiture). Toutefois, au sein de chacune de ces quatre catégories, le montant du tarif est identique quelle que soit la nature de l'installation et des équipements qui seront effectivement utilisés<sup>7</sup>.
68. Contrairement aux horaires de service précédents, pour lesquels SNCF Mobilités avait opté pour une grille tarifaire plus détaillée en fonction du type d'installation utilisée, l'ORM 2018 prévoit l'application

<sup>7</sup> TGV : [500 - 550] € ; Automoteur : [150 - 200] € ; Locomotive : [30 - 40] € ; Voiture : [60 - 70] €.

d'un tarif unitaire d'accès par jour calendaire de présence en centre d'entretien et calculé en prenant en compte la totalité des charges relatives à l'accès aux centres d'entretien de SNCF Mobilités. A la demande des services de l'Autorité, SNCF Mobilités a réalisé une simulation de l'impact du changement des tarifs sur les entreprises ferroviaires tierces qui accèdent à ses centres d'entretien. Cette simulation fait apparaître une hausse significative du coût de la maintenance pour certaines entreprises ferroviaires, notamment de voyageurs.

69. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle que le respect du principe de plafonnement du montant de la redevance au coût de la prestation, tel qu'il résulte des dispositions de l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE et du I de l'article 3 du décret n° 2012-70, implique de prendre en compte les éléments de coût présentant un lien de causalité avec la fourniture de chaque prestation régulée. Le respect de cette règle permet, pour chaque prestation, la fixation d'un tarif objectif et contraint l'entreprise détentrice de l'infrastructure, également active sur le marché des transports ferroviaires de voyageurs, à ne pas renchérir les tarifs d'accès à ces installations en imputant indûment des charges dans les tarifs régulés, pénalisant ainsi ses concurrents potentiels.
70. Or, l'Autorité relève tout d'abord que les prestations d'accès aux centres de maintenance de SNCF Mobilités requièrent l'utilisation d'actifs distincts, auxquels correspondent des investissements et des coûts d'entretien différents, selon les installations et équipements sur lesquelles elles portent, et notamment selon qu'il s'agit d'installations situées à l'extérieur ou d'installations situées dans des ateliers. Dès lors que les projets de tarifs proposés par SNCF Mobilités ne sont pas différenciés en fonction du type d'installations et d'équipements pour lesquels une demande d'accès est formulée, ils ne peuvent refléter la réalité des coûts liés à chaque prestation régulée d'accès. Au contraire, l'application d'un tarif unique d'accès conduit à faire supporter à l'ensemble des utilisateurs la totalité des coûts des actifs, indépendamment de la nature des prestations et du lieu où elles leur seraient fournies. A titre d'exemple, une entreprise ferroviaire qui demanderait à avoir accès exclusivement à des installations et à des équipements de maintenance situés à l'extérieur se verrait facturer des redevances calculées en prenant en compte les coûts liés à des actifs rattachés à un atelier. Ceci méconnaît le lien de causalité entre le coût retenu pour établir la tarification et le service réellement fourni.
71. En outre, les tarifs d'accès pour chacun des types de matériels roulants (TGV, automoteur, locomotive, voiture) sont proportionnels à la longueur moyenne de chaque type de matériels, alors même que SNCF Mobilités a indiqué, au cours de l'instruction, que les coûts des prestations d'accès pouvaient être variables ou fixes.
72. Enfin, l'Autorité considère que le choix de la journée de présence comme durée minimale d'accès, au lieu des créneaux de deux heures tels que proposés pour les horaires de service précédents, n'est pas satisfaisant. En effet, les entretiens menés par l'Autorité avec différents acteurs du marché et les données d'unités d'œuvre transmises par SNCF Mobilités dans le cadre de l'instruction indiquent que certaines d'opérations de maintenance nécessitent des passages en centre d'entretien d'une durée inférieure à la journée. La proposition tarifaire actuelle conduirait à pénaliser les entreprises ferroviaires qui ne souhaitent avoir recours aux installations de SNCF Mobilités que pour des prestations de courte durée (durée inférieure à la journée).
73. Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que la fixation d'un tarif unitaire d'accès par jour de présence en centre d'entretien, calculé en prenant en compte la totalité des charges relatives à l'accès aux centres d'entretien de SNCF Mobilités, ne respecte pas les principes et règles de tarification, ci-dessus rappelés, applicables à ces installations.
74. Il appartient en conséquence à SNCF Mobilités de définir des tarifs d'accès différenciés en fonction des coûts afférents aux opérations de maintenance effectivement réalisées et prenant en compte les charges relatives aux actifs auxquels les entreprises ferroviaires utilisatrices peuvent effectivement avoir accès. Au surplus, la durée des créneaux tarifaires pour l'accès doit correspondre aux besoins des entreprises ferroviaires (SNCF Mobilités et les autres entreprises ferroviaires).



#### 2.2.4 Le tarif de la prestation de pilotage

75. SNCF Mobilités propose un tarif unique pour la prestation de pilotage, d'un montant de [150 – 200] euros, appliqué à chaque entrée d'un engin moteur dans le centre d'entretien. La prestation de pilotage regroupe désormais d'autres prestations, telles que l'approvisionnement en sable, la fourniture d'un complément de liquide lave-vitre et le dégagement du matériel roulant en cas d'accident.
76. L'Autorité considère que le recours aux entrées sur les sites de maintenance comme inducteur de coûts pour le service de pilotage ne convient pas dans la mesure où cette approche ne permet pas la prise en compte des mouvements effectués entre les différentes installations au sein des centres de maintenance. Un matériel roulant qui effectue de nombreux mouvements au sein d'un site de maintenance ne se voit pas facturer de supplément à ce titre. Selon les échanges réalisés avec SNCF Mobilités au cours de l'instruction, plus un matériel roulant reste sur le site de maintenance, plus le nombre de mouvements internes est élevé. L'Autorité considère que l'approche retenue par SNCF Mobilités conduit à désavantager les entreprises ferroviaires dont les matériels roulants n'effectueraient que peu de mouvements à l'intérieur des sites de maintenance.
77. De plus, les charges retenues pour l'élaboration du tarif de pilotage incluent la totalité de la masse salariale des équipes « mouvement » de SNCF Mobilités. Or, les équipes « mouvement » ne sont pas exclusivement dédiées au pilotage mais réalisent également des tâches n'ayant pas trait aux services de pilotage. Le tarif de la prestation de pilotage ne devrait correspondre qu'aux coûts engendrés par les prestations de pilotage qui sont effectivement fournies aux entreprises ferroviaires.
78. Enfin, l'Autorité constate l'absence de différenciation horaire du tarif de pilotage. Un tarif identique quel que soit l'horaire de présence sur un site de maintenance ne permet pas de prendre en compte les surcoûts de la main d'œuvre employée de nuit ou durant les week-ends. L'application de modulations tarifaires au regard de ces critères pourrait permettre non seulement aux tarifs de refléter plus fidèlement les coûts de la prestation fournie, mais également inciter, grâce à ce signal tarifaire, à un usage optimisé des installations d'entretien.
79. Au regard de ces éléments, le tarif de la prestation de pilotage, qui ne présente pas suffisamment d'éléments permettant d'établir un lien de causalité avec la prestation fournie, ne respecte pas les principes et règles de tarification rappelés ci-dessus.
80. Au surplus, l'Autorité s'interroge sur la différence de traitement entre SNCF Mobilités et les autres entreprises ferroviaires au regard de la prestation de pilotage. En effet, alors que pour les matériels roulants de SNCF Mobilités un unique employé du centre de maintenance, peut assurer à la fois la prestation de pilotage et la conduite du matériel roulant, les entreprises ferroviaires tierces doivent détacher un conducteur pour assurer la conduite du matériel roulant et recourir à la prestation de pilotage réalisée par un employé de SNCF Mobilités.
81. L'Autorité recommande à SNCF Mobilités de limiter, dans la mesure du possible, cette différence de traitement en permettant aux conducteurs des entreprises ferroviaires tierces de réaliser eux-mêmes la prestation de pilotage en plus de la conduite (le cas échéant, en dispensant une formation préalable par SNCF Mobilités pour être habilités à se déplacer sur les différents sites), en permettant à ses employés de conduire les matériels roulants des entreprises ferroviaires tierces au sein des centres de maintenance si celles-ci en font la demande ou à toute autre solution opérationnelle que proposerait SNCF Mobilités et qui permettrait de remédier effectivement à cette différence.



## .2.2.5 Les tarifs des services de maintenance

### a. Sur le tarif horaire de main d'œuvre retenu

82. Pour les services de maintenance légère et lourde (hors le service de reprofilage d'essieux) fournis dans les installations de maintenance légère et dans les installations de maintenance lourde non réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques, et dans les installations du Landy, SNCF Mobilités propose un tarif élémentaire, constitué d'un unique tarif horaire de main d'œuvre ([80 – 90] euros), sur la base duquel seraient établis des devis. Ce tarif horaire unique de main d'œuvre a été calculé en prenant en compte la totalité des charges de main d'œuvre de SNCF Mobilités relatives aux services de maintenance, tous niveaux de qualification confondus.
83. L'Autorité rappelle que conformément au I de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, le montant de la redevance relative à la fourniture de chaque prestation régulée ne doit pas dépasser le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. En ce sens, on peut notamment relever qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 2, point m) du règlement d'exécution (UE) n° 2017/2177 du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire, certes applicable uniquement à compter du 1<sup>er</sup> juin 2019, la description de l'installation qui devra être publiée par les exploitants devra notamment comporter des « *informations sur les tarifs d'accès aux installations de service et la tarification de l'utilisation de chaque service associé au transport ferroviaire qui y est fourni* ».
84. Or, la réalisation des services de maintenance légère et lourde requiert, en fonction de leur nature, une main d'œuvre d'un niveau de qualification différent. Il s'ensuit qu'à l'instar des tarifs proposés par SNCF Mobilités pour l'accès aux installations de maintenance légère et lourde, une structure tarifaire constituée d'un unique taux horaire de main d'œuvre ne permet donc pas de refléter la réalité des coûts liés à chacun de ces services.
85. En outre, l'absence de modulation horaire conduit à payer le même prix quel que soit le moment de la journée où le service de maintenance est réalisé, sans aucun supplément pour des opérations effectuées la nuit ou le week-end.
86. En conséquence, l'application d'un tarif unique de main d'œuvre ne permet pas de refléter fidèlement les coûts de la prestation fournie, pas plus qu'il n'incite, au travers de ce signal tarifaire, à un usage optimisé des installations d'entretien.

### b. Sur le recours à la facturation au devis

87. S'agissant de la possibilité pour l'exploitant de pratiquer la facturation des prestations au devis, l'Autorité rappelle que le III de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé prévoit que les exploitants d'installations de service transmettent à l'Autorité « *(l)es projets de tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées et de principes tarifaires d'établissement des devis dans les cas mentionnés au dernier alinéa du I, (...)* ». Le dernier alinéa du I du même article précise que « *lorsque la spécificité des installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 [c'est-à-dire autres que celles qui sont réservées par leurs exploitants aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques] ou des prestations complémentaires ou connexes ne permet pas d'établir un tarif unitaire, l'exploitant de l'installation de service peut définir les principes tarifaires d'établissement de devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations* ».
88. Il résulte de ces dispositions que la possibilité de recourir à une facturation au devis est strictement limitée. Elle ne concerne, d'une part, que les installations de maintenance lourde relevant du I de l'article 9 du décret précité et les prestations complémentaires ou connexes visées aux II et III du même

article. Elle est subordonnée, d'autre part, à la démonstration, par l'exploitant, que la spécificité des installations précitées ne permet pas d'établir un tarif unitaire, et à la définition des principes tarifaires applicables à l'établissement d'éventuels devis. Si la directive 2012/34/UE est silencieuse sur la question de la facturation au devis, l'Autorité estime qu'il lui appartient d'interpréter les dispositions de l'article 3 du décret dans un sens conforme aux objectifs posés par celle-ci, en veillant en particulier à ce que les conditions d'accès aux prestations visées à l'annexe II, point 2, soient accordées dans des conditions transparentes et non discriminatoires et à ce que la redevance imposée pour la fourniture de ces mêmes prestations, ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

89. En l'espèce, l'ORM 2018 prévoit une facturation sur la base d'un devis établi en fonction de l'expression de besoins du candidat et valorisé à partir du tarif élémentaire de l'heure de main d'œuvre de maintenance ([80 – 90] euros). Ce principe est applicable à la quasi-totalité des services de maintenance, y compris pour les services relevant de la maintenance légère et les prestations de base, non mentionnés au dernier alinéa du I de l'article 9 du décret n° 2012-70. Seuls le reprofilage d'essieu et quelques opérations de changement d'organes sur des matériels roulants grande vitesse font l'objet d'une tarification à l'opération.
90. En outre, SNCF Mobilités n'a pas apporté, pour chacune des prestations concernées, d'explications propres à justifier le recours à la facturation au devis et n'a pas été en mesure de produire un modèle de devis dans son ORM 2018.
91. Enfin, l'Autorité relève que, s'agissant de la facturation en interne (entre les activités de maintenance de SNCF Mobilités et les activités d'entreprise ferroviaire) pour la maintenance d'exploitation et sur la base d'éléments présentés par SNCF Mobilités aux services de l'Autorité, SNCF Mobilités n'a actuellement recours à des devis que pour une faible part des opérations, la majorité des opérations faisant l'objet de forfaits ou de tarification « en régie » (à l'opération). Cette pratique ne permet pas de garantir que le montant de la redevance acquitté sera identique pour l'exécution d'une même prestation selon qu'il s'agit de SNCF Mobilités ou d'une entreprise ferroviaire tierce, en méconnaissance du principe de non-discrimination.
92. Au regard de ces éléments, le recours à la facturation au devis tel qu'envisagé par SNCF Mobilités dans son ORM 2018 méconnaît tant les principes tarifaires définis à l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé que ceux de la directive 2012/34/UE.

## 2.2.6 Les prestations faisant l'objet d'un tarif unitaire

93. Les tarifs de reprofilage d'essieu et de changements d'organes TGV sont établis comme le produit du tarif élémentaire de main d'œuvre et d'un nombre d'heures prédéfini. Ces tarifs appellent ainsi les mêmes remarques concernant l'absence de modulation horaire que mentionnées aux paragraphes 78 et 85, et par conséquent, les mêmes remarques quant au manque de lien entre les coûts des prestations et celles-ci.

\*

94. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que la fixation des redevances relatives à l'accès aux installations de maintenance de SNCF Mobilités et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2018 n'est pas conforme aux règles de tarification définies par la directive 2012/34/UE et le décret n° 2012-70 susvisés.
95. Enfin, l'Autorité rappelle, à toutes fins utiles, d'une part, qu'en l'absence d'avis conforme du régulateur aucune tarification n'est exécutoire, conformément au III de l'article 3 du décret n° 2012-70 susvisé, et ne saurait ainsi valablement faire l'objet d'une facturation, et, d'autre part, que la structure tarifaire et les tarifs appliqués aux activités de transporteurs de SNCF Mobilités ainsi que ceux appliqués aux autres entreprises ferroviaires qui accèdent aux centres de maintenance doivent être identiques sauf à méconnaître le principe de non-discrimination.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de services des centres d'entretien pour l'horaire de service 2018.

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 14 mars 2019.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Cécile George ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman