



Avis n° 2014-024 du 27 novembre 2014

sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

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

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis n° 13-A-14 de l'Autorité de la concurrence du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire ;

Vu la saisine pour avis du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 13 octobre 2014 ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 20 octobre au 7 novembre 2014 ;

Après en avoir délibéré le 27 novembre 2014 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

I. Contexte

1. La saisine de l'Autorité

I.1 Par courrier en date du 13 octobre 2014, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a saisi, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après

« l'Autorité ») d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.

I.2 Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité est pris pour l'application de l'article 6 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Il actualise le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France (ci-après « RFF »), afin de tenir compte de la transformation de RFF en SNCF Réseau par ladite loi. Pour ce faire, le projet de décret modifie l'objet et les missions de RFF pour tenir compte de la création de SNCF Réseau (articles 1 à 24). Il actualise la composition et les attributions du conseil d'administration de l'établissement public (articles 25 à 37) et de son président (articles 38 et 39). Il prévoit les modalités selon lesquelles sont recueillis les avis de l'Autorité, en particulier l'avis relatif aux mesures d'organisation interne prises par SNCF Réseau pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires, prévu à l'article L. 2111-16-4 du code des transports (article 32), et l'avis sur le projet de budget de SNCF Réseau, prévu à l'article L. 2133-5-1 du code des transports (article 43). Enfin, il précise les règles relatives à la gestion financière et comptable (articles 42 à 44), précise les conditions matérielles garantissant l'indépendance des services de SNCF Réseau responsables de l'accès à l'infrastructure du réseau ferré national (article 45) et actualise les règles de gestion domaniale (articles 46 à 55).

I.3 L'Autorité a soumis le projet de décret à une consultation publique ouverte à l'ensemble des acteurs du secteur du 20 octobre au 7 novembre 2014. Au total, l'Autorité a reçu les contributions écrites des parties prenantes suivantes :

- L'association des trains touristiques du centre Var ;
- La Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) ;
- L'Union des Exploitants de Chemins de Fer et Touristiques et de Musées (UNECTO) ;
- L'Association Française du Rail (AFRA) ;
- UNSA Ferroviaire ;
- Transdev ;
- Le syndicat des transports d'Ile de France (STIF) ;
- Lisea ;
- L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

2. Le contexte juridique du projet de décret

a. Le contexte européen

I.4 Le présent projet de décret doit être examiné au regard du droit de l'Union européenne, en particulier des objectifs de la directive 2012/34/UE, dont la transposition doit être achevée en droit français avant le 16 juin 2015. L'Autorité rappelle, à cet égard, qu'avant l'expiration du délai de transposition, les Etats membres doivent s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive¹. En conséquence, l'Autorité a pris en compte, dans ses analyses, les objectifs poursuivis par la directive, en particulier l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure vis-à-vis de l'entreprise ferroviaire historique, le financement du gestionnaire de l'infrastructure et le droit d'accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure ferroviaire et aux services ferroviaires, dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

I.5 S'agissant de l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, l'Autorité rappelle, conformément à la position de la Cour de justice de l'Union européenne, que les entités en charge des fonctions essentielles (répartition et attribution de sillons, tarification de l'accès à l'infrastructure) doivent être indépendantes sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel de toute entreprise de transport. La France a été condamnée pour manquement à ce principe, la Direction de la Circulation Ferroviaire (« DCF » ci-après) ne disposant pas à l'ouverture de la procédure en manquement, d'une part, d'une

¹ Jurisprudence constante, v. CJCE, 18 décembre 1997, *Inter Environnement Wallonie*, C-129/96, pt 45.

personnalité juridique distincte de SNCF et, d'autre part, d'organes et de ressources distincts de ceux de SNCF².

b. Le contexte national

I.6 L'adoption de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a profondément modifié l'organisation du système ferroviaire en France en regroupant les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national, jusqu'alors réparties entre RFF, la branche Infra de la SNCF et la DCF au sein d'une entité unique, un gestionnaire de l'infrastructure dénommé SNCF Réseau. Ce gestionnaire de l'infrastructure sera en outre intégré verticalement au sein d'un groupe public ferroviaire composé de trois EPIC, SNCF Réseau, SNCF Mobilités, l'exploitant historique des services ferroviaires sur le réseau ferré national, et SNCF.

I.7 La loi du 4 août 2014 vise également à maîtriser l'endettement du gestionnaire de l'infrastructure. Pour parvenir à cet objectif, l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit la conclusion d'un contrat entre SNCF Réseau et l'Etat. Ce contrat fixe notamment les objectifs de performance destinés à inciter SNCF Réseau à réduire ses coûts et encadre la trajectoire financière de ce dernier. Cette volonté de rétablir l'équilibre financier de SNCF Réseau va de pair avec un renforcement des pouvoirs de régulation de l'Autorité, qui rendra un avis sur le projet et les actualisations du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, et particulièrement sur le niveau et la soutenabilité de la tarification de l'infrastructure pour les acteurs du marché du transport ferroviaire. De plus, l'Autorité rendra un avis motivé sur le projet de budget de SNCF Réseau, qui portera particulièrement sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau (article L. 2133-5-1).

II. Analyse du projet de décret

II.1 Conformément à l'article L. 2131-3 du code des transports, l'Autorité « assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire ». En particulier, elle veille « à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence ». Ainsi, l'Autorité a procédé à l'analyse du projet de décret en s'assurant que ses dispositions ne portent pas atteinte au droit d'accès au réseau dans des conditions équitables et non discriminatoires, et n'entravent pas le développement de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire.

II.2 L'Autorité estime que le projet de décret comporte des insuffisances et formulera des recommandations destinées à garantir une plus grande indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice de ses missions (1°), renforcer le contrôle du régulateur sectoriel (2°), préciser les relations entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'Etat (3°), clarifier certaines règles d'accès au réseau (4°) et anticiper la transposition de certaines dispositions de la directive 2012/34/UE (5°).

1. Les garanties d'indépendance de SNCF Réseau

II.3 Afin de garantir l'indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice de ses missions, l'Autorité considère que l'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Réseau doivent être revus et les garanties matérielles d'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure renforcées.

² CJUE, 18 avril 2013, *Commission/France*, C-625/10, pts 48-52.

a. *Le conseil d'administration*

Les règles de composition et de fonctionnement

II.4 L'article 25 du projet de décret prévoit que le conseil d'administration de SNCF Réseau est composé de vingt-quatre membres dont – outre le président délégué du directoire de SNCF – quatre représentants de l'Etat, quatre personnalités choisies par l'Etat en raison de leur compétence, sept personnalités choisies par l'EPIC SNCF pour le représenter et huit représentants des salariés de SNCF Réseau. Les articles 26 et suivants portent sur les modalités de nomination et de révocation des administrateurs de SNCF Réseau ainsi que les conditions d'exercice de leur mandat.

II.5 En application de l'article L. 2111-15 du code des transports, un tiers des membres du conseil d'administration de SNCF Réseau est composé de représentants de SNCF. L'article 25 du projet de décret prévoit en conséquence que le président délégué du directoire de SNCF ainsi que sept personnalités choisies par SNCF pour le représenter siègent au conseil d'administration du gestionnaire de l'infrastructure. Ces personnalités sont nommées par décret pris sur le rapport du ministre chargé des transports, sur proposition du conseil de surveillance de SNCF. Au moins la moitié des représentants de SNCF sont désignés parmi ses salariés (article 26-1 du décret).

II.6 L'Autorité considère que cette règle est susceptible de porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, dans la mesure où l'EPIC SNCF est présidé par le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités. Dès lors, la composition du conseil d'administration devrait être adaptée lorsque la délibération porte sur les missions de SNCF Réseau définies à l'article L. 2111-9 du code des transports. Dans cette hypothèse, l'Autorité recommande qu'une règle de déport applicable aux représentants de SNCF soit introduite dans le décret.

La nomination, le renouvellement et la révocation du président du conseil d'administration

II.7 L'Autorité rappelle que le législateur lui a confié la mission de vérifier que la personne proposée à la nomination ou au renouvellement au poste de président du conseil d'administration de SNCF Réseau respecte les conditions fixées à l'article L. 2111-16-1 du code des transports. Cet article prévoit que les dirigeants de SNCF Réseau « *ne peuvent exercer d'activités, ni avoir de responsabilités professionnelles dans une entreprise exerçant, directement ou par l'intermédiaire d'une de ses filiales, une activité d'entreprise ferroviaire ou dans une entreprise filiale d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire, ni recevoir, directement ou indirectement, aucun avantage financier de la part de telles entreprises* ».

II.8 Il est regrettable que la loi ait limité le périmètre de l'examen opéré par l'Autorité à l'analyse des conflits d'intérêts. Il aurait été souhaitable d'étendre cet examen à l'ensemble des garanties d'indépendance dont doit faire preuve le candidat, comme l'a suggéré l'Autorité de la concurrence³. En effet, l'Autorité ne pourra pas s'opposer à la nomination d'un candidat ayant, par le passé, exercé d'importantes fonctions au sein d'une entreprise ferroviaire. En outre, le projet de décret ne prévoit pas les conditions dans lesquelles son avis peut être rendu.

II.9 Au surplus, l'Autorité ne pourra s'opposer à la révocation du président de SNCF Réseau que dans l'hypothèse où « *cette révocation est en réalité motivée par l'indépendance dont la personne concernée a fait preuve à l'égard des intérêts d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire* » (article L. 2111-16 du code des transports). L'Autorité demande que le délai dans lequel l'avis doit être rendu soit précisé par le décret.

³ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire, §§ 168-175.

L'indépendance des membres du conseil d'administration

II.10 L'Autorité constate que la loi n'a pas étendu les règles qui participent de l'indépendance du président et des dirigeants de SNCF Réseau aux membres du conseil d'administration. En effet, l'article L. 2111-15 du code des transports interdit seulement à un administrateur de SNCF Réseau d'être simultanément dirigeant et membre du conseil de surveillance ou du conseil d'administration d'une entreprise exerçant, directement ou indirectement, une activité d'entreprise ferroviaire. Or, l'article L. 2111-16-1 du code des transports, applicable aux dirigeants de SNCF Réseau, a une portée plus large car il prévient tout exercice d'activité ou de prise de responsabilité dans une entreprise ferroviaire ainsi qu'une interdiction générale de recevoir des avantages financiers de la part d'une entreprise ferroviaire.

II.11 L'Autorité est d'avis que les mécanismes de révocation des administrateurs de SNCF Réseau prévus aux alinéas 3 et 4 de l'article 29 du projet de décret sont satisfaisants afin d'assurer le respect des règles d'incompatibilité dans l'hypothèse d'un changement au cours du mandat d'un administrateur, à condition que ces mécanismes soient également mis en œuvre lorsqu'un administrateur de SNCF Réseau exerce des activités, prend des responsabilités professionnelles ou reçoit directement ou indirectement un avantage financier de la part d'une entreprise ferroviaire.

b. Les conditions matérielles d'indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice de ses fonctions essentielles

II.12 L'article 45 du projet de décret définit les conditions matérielles d'indépendance dont bénéficient les services de SNCF Réseau responsables de l'accès à l'infrastructure du réseau ferré national. Cet article est pris pour application de l'article L. 2111-16-3 du code des transports, qui dispose qu'« un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions matérielles garantissant l'indépendance des services responsables des missions mentionnées au 1° de l'article L. 2111-9, notamment en matière de sécurité d'accès aux locaux et aux systèmes d'information ».

II.13 L'Autorité estime que cette disposition aurait dû figurer, par souci de cohérence, dans le décret portant diverses dispositions relatives à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ferroviaire. Elle observe également que le champ d'application de l'article 45 devrait être précisé. En l'état, les garanties d'indépendance ne s'appliquent en effet qu'aux services de SNCF Réseau « responsables de l'accès à l'infrastructure du réseau ferré national ». Cette formulation doit donc être modifiée pour s'appliquer à l'ensemble des services « en charge des fonctions essentielles » et ce afin de garantir sans ambiguïté non seulement l'indépendance des services en charge de la répartition des capacités mais aussi celle des responsables de l'adoption des décisions relatives à la tarification de l'infrastructure.

II.14 L'Autorité rappelle qu'en application de l'article 7 de la directive 2012/34/UE, l'entité en charge des missions relatives à l'attribution des sillons et à la tarification de l'infrastructure (fonctions essentielles) doit être indépendante vis-à-vis des entreprises ferroviaires. Cet article laisse néanmoins une marge d'appréciation aux Etats membres quant au choix de l'organisation à même d'atteindre cet objectif. L'Autorité rappelle que, quelle que soit la structure organisationnelle choisie, l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure doit être garantie de manière probante.

II.15 Le projet de décret prévoit que les services responsables de l'accès à l'infrastructure exercent leurs missions dans des conditions matérielles permettant de garantir leur indépendance. Il prévoit à cet égard, d'une part, que les personnes étrangères à ces services ne soient pas autorisées à accéder aux locaux les abritant et, d'autre part, que les systèmes contenant des informations confidentielles soient sécurisés de manière à garantir cette indépendance.

II.16 L'Autorité estime que ces mesures, très générales, ne permettent pas de garantir une protection suffisante de l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure.

II.17 Tout d'abord, le décret pose le principe selon lequel les systèmes susceptibles de contenir des informations confidentielles sont sécurisés de manière à garantir l'indépendance vis-à-vis de toute entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire, et notamment de SNCF Mobilités. Dans un contexte où SNCF pourrait, dans le cadre de ses fonctions mutualisées, gérer des systèmes d'information du groupe public ferroviaire⁴, il est nécessaire que le décret renforce les garanties permettant d'assurer la sécurité des informations confidentielles contenues dans les systèmes d'information de SNCF Réseau.

II.18 S'agissant ensuite des conditions d'accès aux locaux, il est prévu que toute personne étrangère au service ne puisse accéder aux locaux sans autorisation et que le dirigeant chargé de l'accès à l'infrastructure précise les conditions et les modalités de délivrance des autorisations d'accès. L'Autorité met en garde contre les difficultés que pourrait créer un tel système d'autorisations et préconise, pour plus de simplicité, que les locaux de SNCF Réseau soient géographiquement séparés de ceux de SNCF Mobilités.

II.19 Enfin, l'Autorité propose que d'autres garanties matérielles d'indépendance organisationnelle que celles prévues par le projet soient mises en place.

II.20 Ainsi, l'Autorité demande que SNCF Réseau mette en place un programme détaillant l'ensemble des mesures permettant de garantir son indépendance fonctionnelle vis-à-vis de SNCF Mobilités.

II.21 L'Autorité propose également que le conseil d'administration de SNCF Réseau nomme un responsable de la bonne application de ce programme par l'ensemble des services de SNCF Réseau, qui présenterait chaque année à l'Autorité un rapport sur la mise en place et le suivi de ce programme.

II.22 Enfin, ce programme devrait être joint au plan de gestion des informations confidentielles prévu à l'article 4 du projet de décret portant diverses dispositions relatives à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ferroviaire.

II.23 Le projet de décret portant statuts et missions de SNCF Réseau pourrait être donc être complété par un nouvel article rédigé de la manière suivante :

« SNCF Réseau élabore un programme définissant toutes les règles fonctionnelles internes garantissant son indépendance. Ce programme est joint au plan de gestion des informations confidentielles prévu à l'article 4 du projet de décret portant sur diverses dispositions relatives à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ferroviaire, et soumis à l'avis conforme de l'Autorité dans les conditions prévues par cet article.

Un responsable de la conformité chargé de l'application et de l'animation de ce programme est nommé par le conseil d'administration de SNCF Réseau. Il élabore chaque année un rapport annuel de la mise en place de ce rapport qu'il présente à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.»

2. Les pouvoirs du régulateur sectoriel

II.24 L'Autorité peut émettre des avis ou obtenir des informations sur plusieurs aspects de l'activité du gestionnaire de l'infrastructure. Elle estime cependant que ces prérogatives devraient être précisées voire, dans certains cas, étendues.

⁴ Projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF, article 5 c).

a. *Les avis de l'Autorité*

L'avis de l'Autorité sur le montant global des concours financiers apportés par SNCF Réseau (article 31)

II.25 En application de l'article 31 du projet de décret, le conseil d'administration de SNCF Réseau arrête le montant de la part contributive de SNCF Réseau aux projets de développement du réseau. Cette disposition prévoit que, pour chaque projet d'investissement dont la valeur excède 200 millions d'euros, l'Autorité émette, dans un délai de deux mois, un avis sur le montant global des concours financiers devant être apportés par SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau au regard notamment des stipulations du contrat conclu entre SNCF Réseau et l'Etat.

II.26 Ce contrôle de l'Autorité est prévu par l'article L. 2111-10-1 du code des transports, qui, plus globalement, fixe la règle prudentielle de financement par SNCF Réseau des différents types d'investissement (investissements de maintenance du réseau ferré national ou investissements de développement du réseau ferré national).

II.27 Le seuil de 200 millions d'euros retenu dans le projet de décret permettrait à l'Autorité de se prononcer sur la répartition des financements entre SNCF Réseau et les co-financeurs pour les projets suivants :

- les éventuels grands projets nationaux, de type LGV notamment, où il importera d'apporter une analyse critique sur les prévisions d'évolution de l'offre et de la demande de transport ; ces analyses vérifieront en particulier la soutenabilité pour les entreprises ferroviaires des prévisions retenues par SNCF Réseau ;
- quelques projets régionaux des contrats de projets Etat – Régions ; dans ce cas, l'Autorité aura également à analyser les prévisions d'évolution des offres conventionnées.

II.28 Par ce contrôle, l'Autorité aura plus généralement à se prononcer sur la méthodologie employée par SNCF Réseau pour déterminer sa part contributive.

II.29 L'Autorité demande que le seuil déclenchant sa saisine pour avis soit abaissé à 100 millions d'euros afin de l'aligner sur le seuil prévu à l'article 17 du projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF pour l'information de son conseil de surveillance.

II.30 Au plan pratique, l'article 31 du projet de décret prévoit que l'Autorité rende son avis dans un délai de deux mois à compter de la réception d'un dossier. L'Autorité entend qu'un tel délai coure à partir de la réception d'un dossier complet, comprenant l'ensemble des informations techniques et économiques utiles à son analyse. Elle en précisera la teneur, en liaison avec SNCF Réseau, afin de l'indiquer dans son règlement intérieur.

La consultation de l'Autorité sur certains projets d'arrêtés ministériels

II.31 L'article L. 2133-8 du code des transports prévoit la consultation de l'Autorité sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire et à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire. Par conséquent, l'Autorité devrait être consultée sur certains projets de textes réglementaires prévus dans le projet de décret, et plus particulièrement :

- sur le projet de décret fixant la consistance du réseau ferré national et sur le projet d'arrêté du ministre définissant les caractéristiques principales du réseau ferré national (article 2 du décret) ;
- sur le projet d'arrêté du ministre des transports fixant un seuil au-delà duquel les projets

d'investissement de SNCF Réseau sont soumis pour approbation au ministre (article 4 du décret) ;

- sur le projet d'arrêté du ministre des transports définissant le périmètre des biens situés « *autour des lignes inscrites au document de référence du réseau ou l'ayant été au cours des cinq années précédentes* », et dont le déclassement doit être porté à la connaissance de l'Autorité (article 50 du décret).

b. Les informations transmises à l'Autorité

La communication de la liste des dirigeants de SNCF Réseau

II.32 L'article L. 2111-16-1 du code des transports prévoit que SNCF Réseau communique à l'Autorité la liste des emplois de dirigeant dans des conditions fixées par voie réglementaire.

II.33 Or, l'article 39-1 du projet de décret définit de manière large la catégorie des dirigeants de SNCF Réseau. Il indique qu'il s'agit des « *personnels de l'établissement qui, placés directement sous l'autorité du président ou de ses collaborateurs directs, exercent les compétences les plus étendues, fonctionnellement ou territorialement* ». L'Autorité estime que cette définition extensive de la catégorie des dirigeants de SNCF Réseau englobe très largement la catégorie des responsables de la direction générale prévue par la loi (article L. 2111-16-1 du code des transports), ce qui permet un contrôle étendu de l'Autorité.

II.34 L'Autorité remarque cependant que le projet de décret ne précise pas les informations devant figurer dans la liste des emplois de dirigeant. Elle estime qu'il est nécessaire que cette liste indique *a minima* l'identité des personnes, leur date d'entrée en fonction, l'intitulé de leur fonction et leur fiche de poste.

II.35 Enfin, l'Autorité estime que le délai de trois mois à compter de la constitution du conseil d'administration prévu pour que SNCF Réseau lui notifie la liste initiale des emplois de dirigeant est trop long. De même, le délai de deux mois prévu pour notifier une liste modifiée à l'Autorité est trop long. L'Autorité recommande que le délai dont dispose SNCF Réseau pour notifier la liste de base suivant la constitution de son conseil d'administration doit être réduit à deux mois et que le délai dans lequel la modification de cette liste doit lui être notifié doit être réduit à un mois maximum. En effet, s'il est demandé à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire de statuer dans un délai restreint d'un mois pour permettre la mobilité d'un salarié⁵, il est également nécessaire que SNCF Réseau soit réactif pour la communication de la liste de ses emplois dirigeants permettant d'établir le rôle de chacun.

L'information relative à la séparation comptable

II.36 Le projet de décret n'encadre pas les flux comptables et financiers entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Pourtant, SNCF Mobilités devrait continuer à effectuer des prestations pour SNCF Réseau comme SNCF le faisait pour SNCF Infra, comme par exemple la gestion de la conduite ou de la maintenance du matériel roulant. Afin de garantir une justification des facturations et d'éviter les risques de subventions croisées, le décret devrait imposer la contractualisation des prestations entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau et la facturation au coût de la prestation majoré, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable. La liste détaillée de ces contrats devrait être communiquée à l'Autorité, de même que les contrats, sur demande de celle-ci.

II.37 L'Autorité suggère enfin que ses pouvoirs en matière de contrôle de la gestion financière et comptable soient précisés. Elle devrait être destinataire du suivi global de l'exécution du budget

⁵ Sur ce point, v. Article 7 du projet de décret portant diverses dispositions relatives à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ferroviaire.

communiqué à chaque séance ordinaire du conseil d'administration (article 43-1) et des comptes de l'année écoulée arrêtés par le conseil d'administration (article 44)

3. Les relations entre SNCF Réseau et l'Etat

a. Le cadre des besoins de la défense nationale

II.38 L'article 9 du projet de décret renvoie à un autre décret pour préciser les cas dans lesquels SNCF Réseau est tenu de mettre à disposition de l'État, pour les besoins de la défense nationale, tout ou partie des installations qu'il gère.

II.39 Les articles 10 et 11 du projet portent sur les obligations de SNCF Réseau pour la remise en état ou le maintien des performances minimales que les lignes, installations ou équipements ferroviaires doivent offrir pour les besoins de la défense du pays.

II.40 Le projet de décret prévoit par ailleurs que les charges afférentes à la réquisition par l'État de ces infrastructures (article 9) et à leur maintenance (article 10) fassent l'objet d'un concours ou d'une compensation de l'État.

II.41 L'article 11 du projet de décret ne s'applique quant à lui qu'à la remise en état ou au maintien des lignes ouvertes à la circulation des entreprises ferroviaires et prévoit qu'un contrat entre l'État et SNCF Réseau fixe notamment les modalités de prise en charge par l'État des charges supportées par le gestionnaire de l'infrastructure pour satisfaire à ses obligations.

II.42 Afin d'assurer la transparence des relations financières entre l'État et le gestionnaire du réseau, l'Autorité considère que toutes les obligations de SNCF Réseau concernant les besoins de la défense nationale et les charges afférentes doivent être contractuellement définies et non pas seulement pour les lignes ouvertes à la circulation des entreprises ferroviaires relevant de l'article 11. L'Autorité estime en outre indispensable que le décret précise que l'État doit compenser SNCF Réseau à due proportion les charges qu'il fait supporter pour les besoins de la défense nationale.

II.43 L'Autorité suggère que le décret précise également que la compensation ou le concours de l'État à SNCF Réseau soit versée sur une ligne comptable dédiée. En effet, il est nécessaire que l'Etat ou l'Autorité puissent apprécier si le montant versé par l'État est bien adapté aux obligations de SNCF Réseau en matière de défense nationale.

II.44 Afin d'améliorer la lisibilité du projet de décret, l'Autorité recommande en outre de fusionner ses articles 10 et 11 qui distinguent les lignes, installations et équipements jugés nécessaires aux besoins de la défense (article 10) des autres lignes auxquelles ont accès les entreprises ferroviaires (article 11). En effet, les lignes auxquelles ont accès les entreprises ferroviaires visées à l'article 11 ne constituent qu'une sous-catégorie au sein des lignes prévues à l'article 10.

II.45 Enfin, l'Autorité suggère d'harmoniser les notions employées aux articles 9, 10 et 11 en utilisant la notion d'« *infrastructures ferroviaires* » à la place des notions d'« *installations* », d'« *équipements* » ou de « *lignes* ». De la même manière, l'Autorité suggère de ne retenir que la notion de « *compensation* » à la place de la notion de « *concours* ».

b. Le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau (article 12)

II.46 L'article L. 2111-10 du code des transports, qui définit le contenu et les modalités d'adoption du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser ses conditions d'application.

II.47 Or, l'article 12 du décret se limite à reprendre, de manière incomplète, les termes de la loi sur un sujet pourtant central de la réforme. L'Autorité estime que le décret devrait décliner les objectifs de maîtrise financière de la gestion de l'infrastructure. En outre, il serait utile de préciser que la trajectoire financière de SNCF Réseau intègre également le programme d'investissements, qui est cité à l'article 4 du projet de décret, sans être repris dans l'article 12.

II.48 De plus, l'Autorité constate que les orientations définies dans le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau ne sont assorties d'objectifs que « *le cas échéant* ». S'il peut être admis que certaines orientations du contrat pourront être difficiles à évaluer en termes d'objectifs, l'Autorité se montrera toutefois attentive, dans le cadre de l'avis qu'elle rendra en application de l'article L. 2111-10 du code des transports, à ce que le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau fixe des objectifs précis et contraignants au gestionnaire de l'infrastructure.

4. Les règles d'accès au réseau

a. L'exploitation touristique des lignes ferroviaires (article 20)

II.49 L'article 20 prévoit la possibilité d'une exploitation touristique de lignes ferroviaires appartenant à SNCF Réseau. Cette possibilité existait déjà dans le décret n° 97-444 susvisé, mais ses conditions de mise en œuvre ont été modifiées par le présent projet. Les contributions à la consultation publique ont mis en évidence plusieurs inquiétudes des exploitants de ces lignes.

II.50 Ainsi, lorsque l'exploitation touristique concerne une ligne à laquelle les entreprises ferroviaires n'ont pas accès, le projet de décret prévoit la conclusion d'une convention de transfert de gestion entre SNCF Réseau et une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités. En revanche, il n'est pas prévu que l'exploitant de la ligne soit partie à la convention, alors qu'il sera en pratique le principal interlocuteur du gestionnaire de l'infrastructure. L'Autorité demande donc que l'exploitant de la ligne soit également signataire de la convention.

II.51 En outre, lorsque l'exploitation touristique concerne une ligne à laquelle les entreprises ferroviaires ont accès, la convention est conclue entre SNCF Réseau et l'exploitant. Afin de simplifier les négociations entre les parties, l'Autorité propose que SNCF Réseau élabore une convention type en concertation avec les parties prenantes.

b. La fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne (article 22)

II.52 L'article 22 du projet détaille la procédure suivie lorsque SNCF Réseau envisage la fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne. Compte tenu de son rôle dans le fonctionnement du système de transport ferroviaire national, l'Autorité devrait être associée au processus de consultation préalable à la décision de fermeture. Elle demande que la proposition motivée de fermeture adressée par SNCF Réseau au ministre en charge des transports lui soit communiquée, afin de pouvoir émettre un avis simple sur le projet, avant la décision du ministre autorisant ou non la fermeture.

5. La transposition de la directive 2012/34/UE

II.53 L'Autorité estime que certaines dispositions du décret devront être adaptées afin de transposer correctement la directive 2012/34/UE avant l'échéance du 16 juin 2015. Le projet de décret aurait pu, sur certains points, anticiper la transposition.

II.54 Ainsi, l'Autorité estime que la transposition de la directive 2012/34/UE imposera de revoir la rédaction de l'article 12 du décret pour prévoir explicitement que le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau contiendra des mesures d'incitation à la réduction des coûts, ce principe étant clairement posé par le point 5° de l'annexe V de la directive.

II.55 Ensuite, le transfert de la majeure partie des installations de service à SNCF Réseau aura lieu à partir du 1^{er} janvier 2015. Il est donc important de pouvoir distinguer les activités de gestion de l'infrastructure de celles des installations de service, comme le prévoit l'article 13 paragraphe 3 de la directive. L'Autorité estime que la transposition de la directive imposera de prévoir que SNCF Réseau établisse des comptes de profits et de pertes et des bilans distinguant les activités de gestion de l'infrastructure et les activités de gestion des installations de service.

II.56 En outre, les activités de gestionnaire d'infrastructure de SNCF Réseau définies à l'article L. 2111-9 du code des transports devraient être comptablement séparées des activités concurrentielles, en France ou à l'étranger, du gestionnaire de l'infrastructure. L'EPIC SNCF Réseau recevant une dotation annuelle de l'EPIC SNCF, cette obligation de séparation comptable permettrait de suivre les flux financiers entre les entités du groupe public ferroviaire et de veiller en particulier à l'absence de subventions croisées.

II.57 L'Autorité considère enfin qu'il convient de modifier l'article 49 du projet, relatif à la procédure de déclassement d'un bien, afin de tenir compte de la transposition de l'article 13 paragraphe 6 de la directive 2012/34/UE. Cette disposition prévoit de nouvelles règles relatives à la fermeture des installations de service. Elle permet à une entreprise ferroviaire de se porter candidate à la location ou au crédit-bail d'une installation de service qui n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives. Cette procédure devra être respectée avant tout déclassement de l'installation en cause.

III. Conclusion

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.

Une synthèse des recommandations formulées par l'Autorité figure en annexe.

Le présent avis sera transmis au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 27 novembre 2014.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Nicolas Machtou et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo

ANNEXE : TABLEAU DE SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Axes d'amélioration	Recommandations
<p>Garantir l'indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice de ses missions</p>	<p>Recommandation n° 1 : Modifier les règles de fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Réseau en prévoyant une règle de déport obligeant les représentants de SNCF à ne pas siéger lorsque la délibération porte sur les missions de SNCF Réseau définies à l'article L. 2111-9 du code des transports</p> <p>Recommandation n° 2 : Prévoir la possibilité de révoquer un administrateur de SNCF Réseau lorsque ce dernier exerce des activités, prend des responsabilités professionnelles ou reçoit directement ou indirectement un avantage financier de la part d'une entreprise ferroviaire.</p> <p>Recommandation n° 3 : Renforcer les conditions matérielles d'indépendance des services de SNCF Réseau prévues à l'article 45 du décret</p> <p>3.1 Etendre le champ d'application de l'article 45 à l'ensemble des services de SNCF Réseau en charge des fonctions essentielles</p> <p>3.2 Préciser les garanties permettant d'assurer la sécurité des systèmes d'information de SNCF Réseau.</p> <p>3.3 Prévoir la séparation géographique des locaux de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités</p> <p>3.4 Mettre en place un programme détaillant l'ensemble des mesures permettant de garantir l'indépendance fonctionnelle de SNCF Réseau vis-à-vis de SNCF Mobilités et des autres entreprises ferroviaires</p>
<p>Renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Autorité sur le fonctionnement de SNCF Réseau</p>	<p>Recommandation n° 4 : Consulter l'Autorité sur le montant global des concours financiers de SNCF Réseau aux projets de développement du réseau pour chaque projet d'investissement dont la valeur excède 100 millions d'euros.</p> <p>Recommandation n° 5 : Préciser dans le décret les conditions dans lesquelles les avis relatifs à la nomination, au renouvellement et à la révocation du président de SNCF Réseau sont rendus.</p> <p>Recommandation n° 6 : Prévoir une consultation de l'Autorité sur certains projets d'arrêtés ministériels :</p> <p>6.1 sur le projet de décret fixant la consistance du réseau ferré national et sur le projet d'arrêté du ministre définissant les caractéristiques principales du réseau ferré national (article 2)</p> <p>6.2 sur le projet d'arrêté du ministre des transports fixant un seuil au-delà duquel les projets unitaires d'investissement de SNCF Réseau sont soumis pour approbation au ministre (article 4)</p> <p>6.3 sur le projet d'arrêté du ministre des transports définissant le périmètre des biens situés « <i>autour des lignes inscrites au document de référence du réseau ou l'ayant été au cours des cinq années précédentes</i> », et dont l'Autorité doit être informée du déclassement (article 50).</p> <p>Recommandation n° 7 : Renforcer les pouvoirs d'information de l'Autorité</p> <p>7.1 Préciser le contenu de la liste des emplois de dirigeant de SNCF Réseau communiquée à l'Autorité en application de l'article L. 2111-16-1 du code des transports (<i>a minima</i> identité des personnes, date d'entrée en fonction, intitulé de la fonction et fiche de poste)</p> <p>7.2 Réduire les délais de communication de la liste des emplois de</p>

	<p>dirigeant à l'Autorité à deux mois suivant la constitution du conseil d'administration pour la liste initiale, et un mois en cas de modification de la liste.</p> <p>7.3 Adresser à l'Autorité la liste détaillée des contrats conclus entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau.</p> <p>7.4 Adresser à l'Autorité le suivi global de l'exécution du budget de SNCF Réseau (article 43-1) et les comptes de l'année écoulée (article 44)</p>
<p>Clarifier les relations entre SNCF Réseau et l'Etat</p>	<p>Recommandation n° 8 : Clarifier les relations entre l'Etat et SNCF Réseau pour les besoins de la défense nationale</p> <p>8.1 Prévoir dans le décret que l'ensemble des obligations de SNCF Réseau relatives aux besoins de la défense nationale et les charges afférentes sont contractuellement définies.</p> <p>8.2 Garantir que l'Etat compense à due proportion toutes les charges supportées par SNCF Réseau pour les besoins de la défense nationale.</p> <p>8.3 Fusionner les articles 10 et 11 du décret.</p> <p>Recommandation n° 9 : Compléter l'article 12 relatif au contenu du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau</p> <p>9.1 Préciser le contenu et les conditions d'application du contrat prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports.</p> <p>9.2 Veiller à ce que les orientations définies dans le contrat soient assorties d'objectifs dès que cela est nécessaire.</p>
<p>Clarifier certaines règles d'accès au réseau</p>	<p>Recommandation n° 10 : Préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 20 du décret</p> <p>10.1 Associer l'exploitant de la ligne touristique à la conclusion de la convention de transfert de gestion conclue entre SNCF Réseau et la collectivité territoriale en application de l'article 20 du décret.</p> <p>10.2 Pour les conventions conclues en application de l'article 20, prévoir l'élaboration d'une convention type par SNCF Réseau.</p> <p>Recommandation n° 11 : Associer l'Autorité à la procédure de fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne en lui permettant d'émettre un avis simple sur le projet avant la décision du ministre autorisant ou non la fermeture</p>
<p>Transposer la directive 2012/34/UE</p>	<p>Recommandation n° 12 : Adapter certaines dispositions du décret à de la directive 2012/34/UE, dont la transposition doit être effective au 16 juin 2015</p> <p>12.1 Prévoir explicitement l'introduction de mesures d'incitation à la réduction des coûts dans le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau (Point 5°, annexe V de la directive)</p> <p>12.2 Imposer à SNCF Réseau d'établir des comptes de profits et de pertes et des bilans distinguant les activités de gestion de l'infrastructure et les activités de gestion des installations de service (Article 13, paragraphe 3, de la directive)</p> <p>12.3 Adapter la procédure de déclassement d'un bien prévue à l'article 49 du décret aux règles de fermeture des installations de service prévues à l'article 13, paragraphe 6, de la directive.</p>