

Avis n° 2016-138 du 12 juillet 2016 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF

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

Saisie pour avis par la SNCF par un courrier enregistré le 15 avril 2016 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2251-1-1 ;

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports ;

Vu le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF ;

Vu le « Document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la SNCF - Horaire de service du 1^{er} septembre 2016 au 9 décembre 2017 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 22 juin 2016 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après avoir auditionné les représentants de la SNCF le 29 juin 2016 ;

Le collège en ayant délibéré le 12 juillet 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. ELEMENTS DE CONTEXTE

1. Le service interne de sécurité de la SNCF, plus communément nommé la « surveillance générale » (ci-après « la SUGE »), est chargé, en application de l'article L. 2251-1 du code des transports, d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans les emprises ferroviaires, de protéger les agents et le patrimoine du groupe public ferroviaire ainsi que de veiller au bon fonctionnement des services de transport.
2. Pour réaliser ses missions, la SUGE emploie près de 2 800 agents, dont 2 300 ([...]) équipes opérationnelles) sont spécifiquement consacrés à la fourniture de prestations de sûreté et 115 composent l'unité mobile de la SUGE.
3. Les principaux clients de la SUGE sont SNCF Gares & Connexions et l'activité SNCF Transilien de SNCF Mobilités, qui représentent chacun environ [...] du chiffre d'affaires qu'anticipe de réaliser la SNCF en 2016 et en 2017. Les autres clients de la SUGE sont actuellement SNCF Réseau et SNCF Mobilités à travers ses autres activités. Conformément à l'article 2251-1-1 du code des transports,

la SUGE a vocation à intervenir également au bénéfice des entreprises ferroviaires n'appartenant pas au groupe public ferroviaire.

4. Aux termes de ce même article, l'Autorité émet un avis conforme sur la tarification des prestations fournies par le service interne de sécurité de la SNCF. Les redevances, ainsi que le détail des prestations fournies par la SNCF à SNCF Réseau, à SNCF Gares & Connexions et aux entreprises ferroviaires figurent dans le document de référence et de tarification des prestations de sûreté (ci-après « le DRS »). Ce document comprend une présentation générale du service interne de sécurité de la SNCF (missions, pouvoir, périmètre d'intervention), une description des prestations de sûreté offertes par la SUGE, une présentation du processus de commande et de contractualisation ainsi qu'une explication de la tarification et de la facturation des prestations de sûreté réglementées.
5. En application du I de l'article 9 du décret du 10 juillet 2015 susvisé, et par dérogation aux dispositions prévues aux articles 6 et 7 dudit décret, le premier document de référence et de tarification des prestations de sûreté de la SNCF couvre la période allant du 1^{er} septembre 2016 au 9 décembre 2017.

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

6. Les parties 2.2.3. à 2.2.7. du DRS décrivent les prestations offertes par la SUGE à SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions ainsi qu'aux entreprises ferroviaires. Ces prestations comprennent tant la surveillance du patrimoine et des bâtiments des clients que la sécurisation des trains de voyageurs ou de fret.
7. Certaines des prestations offertes par la SUGE (surveillance du patrimoine, des bâtiments ou des installations ferroviaires en particulier) ne se distinguent pas de prestations classiques de gardiennage, pour lesquelles il existe des prestataires alternatifs, telles que des sociétés privées de sécurité opérant sur un marché concurrentiel. A l'inverse, les prestations impliquant la recherche, la constatation et la poursuite d'infractions relèvent de la police ferroviaire au sens du titre IV de la deuxième partie du code des transports. Elles impliquent la mise en œuvre de prérogatives exorbitantes de droit commun (contrôle d'identité, rétention d'individus), dont disposent également la police ou la gendarmerie nationales, y compris sur le domaine public ferroviaire.
8. Dès lors, il est essentiel que les acteurs du secteur ferroviaire, y compris les entités du groupe public ferroviaire, puissent apprécier l'opportunité de recourir à la SUGE en fonction d'une analyse précise de leurs besoins. En outre, la SUGE ne saurait être considérée comme une réponse à d'éventuels ajustements de priorités dans l'emploi des forces de police, garantes de la sécurité, dans l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat.

2.1. Sur les prestations offertes et le système de tarification

9. Il résulte, en premier lieu, du DRS que certaines des prestations offertes par la SUGE peuvent être fournies indifféremment à tous types de clients. Tel est le cas par exemple de la surveillance du patrimoine ou encore de l'action consistant à inciter les voyageurs à l'étiquetage de leurs bagages, lesquelles sont proposées tant au gestionnaire des gares qu'aux entreprises ferroviaires.
10. En deuxième lieu, s'agissant des commandes, le DRS précise que le nombre de prestations est estimé en fonction d'une grille indicative de durée théorique des prestations (annexe 2 du DRS), le client se limitant, au regard du bon de commande (annexe 3 du DRS), à hiérarchiser la priorité des prestations qu'il souhaite voir réaliser¹. De même, en ce qui concerne l'exécution et le suivi des prestations, bien que le DRS prévoit que « [l]a facturation des prestations de sûreté se fera sur [la] base des heures d'interventions réellement constatées », la nature même de l'activité et la

¹ Le bon de commande précise toutefois que cette priorisation est donnée à titre indicatif par le client.

porosité des frontières existantes entre les périmètres d'activité des différents clients soulèvent un risque d'erreurs d'affectation des actions de la SUGE entre ceux-ci, voire, dans certains cas, de surfacturations.

11. En troisième lieu, si l'unité d'œuvre retenue pour les commandes et la facturation est le nombre d'heures agents, la SNCF a précisé au cours de l'instruction que les clients pouvaient commander, sur la base de la grille précitée, soit des prestations correspondant à un nombre d'heures, soit un volume d'heures agents qui se traduit en un nombre approximatif de prestations. [...].
12. En dernier lieu, les amplitudes relatives à la durée de la prestation et au nombre d'agents nécessaires à la réalisation de la prestation, indiquées dans l'annexe 2, sont considérables. A titre d'illustration, s'agissant de la prestation « *Contribution à une opération de lutte anti-fraude* », pour une entreprise ferroviaire en zone diffuse, la borne inférieure de la fourchette indiquée est de 0,6 heure agent, contre environ 42 heures agents pour la borne supérieure, soit un écart de 70 entre les bornes inférieure et supérieure.
13. Ainsi, la méthode de commande proposée par la SNCF s'apparente à l'établissement d'un devis pour lequel la SNCF fixe le tarif d'une prestation selon des paramètres peu explicites résultant de sa propre expertise, sans que le client ne soit réellement mis en mesure de s'engager de manière éclairée, *a fortiori* en l'absence d'une traçabilité certaine de leur réalisation.
14. L'Autorité considère qu'un tel processus ne garantit pas suffisamment la transparence des conditions d'accès aux prestations, qui se traduit par une forte incertitude pour le client sur les prestations qui seront effectivement réalisées et sur leur prix. En outre, le risque d'un traitement discriminatoire des clients ne peut être écarté dans la mesure où, pour un même type de prestation commandé ainsi que pour un volume d'heure commandé équivalent, deux entreprises ferroviaires pourraient, dans les faits, bénéficier, de prestations qui ne sont pas équivalentes.
15. Afin de garantir le respect des principes de transparence et de non-discrimination prévus par l'article L. 2251-1-1 du code des transports et d'assurer la mise en œuvre du principe de tarification à la prestation prévu par les décrets du 10 février 2015 et du 10 juillet 2015 susvisés, l'Autorité demande à la SNCF, d'une part, de clarifier et d'uniformiser la méthodologie de commandes entre les différents clients et, d'autre part, d'améliorer la transparence relative à la description des prestations et leur suivi. En particulier, il conviendrait d'affiner les estimations utilisées pour la grille de l'annexe 2 en considérant les données issues des exercices antérieurs à 2015².

2.2. Sur la tarification

2.2.1. La structure tarifaire

a. La décomposition du tarif

16. Le tarif horaire décrit dans le DRS comprend deux composantes : une composante « *socle de services* » et une composante « *production opérationnelle* ». La composante « *socle* », qui représente environ 9 % du taux horaire total, correspond à des coûts communs répartis selon le volume d'heures commandées. La seconde composante, qui concerne les prestations opérationnelles, représente le taux horaire d'intervention pour un client donné. Les taux horaires calculés par la SNCF pour l'horaire de service 2016 et pour l'horaire de service 2017, principalement liés aux charges de personnel (cf. *infra*), s'élèvent respectivement de 79,78 € et 81,98 €. Au total, le taux horaire d'intervention d'un agent de la SUGE est donc de 87,81 € et de 89,95 € respectivement pour 2016 et 2017.

² La SNCF a indiqué durant l'instruction que le logiciel Harmonie était utilisé depuis une dizaine d'années. La prise en compte de ces données permettrait, a priori, d'affiner l'estimation des fourchettes de durée.

17. L'Autorité demande de supprimer cette distinction entre les deux composantes du tarif dès lors qu'elles sont toutes deux calculées par heure d'intervention d'un agent et qu'elles ne sont pas dissociables du point de vue des clients.

b. Le bloc de 1000 heures

18. Le DRS précise que le volume d'heures minimum qui sera proposé aux clients est fixé à 1 000 heures par an. La SNCF explique que ce seuil, qui représente environ une intervention par jour, est nécessaire à l'établissement d'une planification rationnelle des agents.
19. Ce volume de commande minimum, qui représente environ 90 000 euros par an, peut constituer une barrière à l'entrée pour des entreprises dont le besoin réel correspondrait à un volume inférieur. L'obligation de commander un volume minimal peut se justifier lorsque le fournisseur doit, pour offrir une prestation, réaliser des dépenses spécifiques à un client et potentiellement irrécupérables (systèmes d'information, nouveaux investissements, etc ...). Tel n'est pas le cas, en revanche, pour la fourniture de prestations de sûreté par la SNCF, dont l'offre repose principalement sur les moyens humains que représentent les agents de la SUGE et qui sont permutables d'un client à l'autre.
20. En conséquence, l'Autorité demande à la SNCF de supprimer la notion de bloc de 1 000 heures du DRS.

2.2.2. Le niveau tarifaire

a. Sur le contrôle exercé par l'Autorité

21. L'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF dispose que « [...] la SNCF [...] assure des missions de sûreté des personnes et des biens [...]. Celles-ci sont facturées au coût de la prestation majorée, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable. [...] ».
22. Appliqué dans un cadre annuel, le principe de tarification utilisé s'apparente ainsi à un système à coûts remboursés, ou mécanisme de type « *cost plus* ». Il consiste à établir un tarif qui couvre les coûts réellement supportés par l'opérateur auxquels s'ajoute une marge prédéfinie.
23. En pratique, la SUGE fournit, d'une part, des prestations dites « règlementées » entrant dans le cadre du DRS et, d'autre part, des prestations dites « non règlementées » telles que du conseil, des services de vidéopatrouille ou l'utilisation de drones et autogires.
24. Le tarif qui est soumis à l'avis conforme de l'Autorité couvre uniquement les charges affectées aux prestations dites règlementées (composantes socle et opérationnelle). Ces dernières se composent essentiellement de charges de personnel et, pour le reste, de diverses charges d'exploitation (loyers, fluides, impôts et taxes...), ainsi que des dotations aux amortissements. S'y ajoute, pour le calcul du tarif, la prise en compte d'un bénéfice distinguant une rémunération du capital (taux adopté par la SNCF de [5 - 10] % avant impôt) et une marge opérationnelle (taux adopté par la SNCF de [0 - 5] %). La marge opérationnelle est calculée par la SNCF en appliquant le taux choisi à l'intégralité des charges précitées, qui incluent la rémunération du capital.
25. Le tarif horaire des prestations soumis pour avis est calculé en divisant la part règlementée de l'assiette totale des charges supportées par la SUGE y compris le bénéfice raisonnable par le nombre d'heures de production de commandes estimées.

26. L'Autorité souligne, pour ce premier avis, que l'intervention de son contrôle des tarifs est motivée, du point de vue économique, par le monopole dont dispose la SUGE pour certaines prestations et que cette situation impose l'intervention d'un régulateur pour prévenir les risques de discrimination tarifaire et de dégradation des conditions d'accès au marché des services de transport autant que pour garantir la maîtrise des coûts.
27. Le choix d'une tarification de type « *cost plus* » ne saurait dès lors être interprété comme la reconnaissance d'un modèle qui exonérerait la SNCF de tout effort de maîtrise de ses coûts. Bien au contraire, tant les objectifs de performance économique portés par la loi du 4 août 2014 que la doctrine établie en matière de régulation économique doivent inciter la SNCF à orienter ses coûts vers ceux d'un opérateur efficace.

b. Sur l'augmentation des tarifs entre 2015 et 2016

28. Les tarifs horaires de la SUGE ont fortement augmenté entre 2015 et 2016, à l'occasion de la mise en place du groupe public ferroviaire et du transfert de la SUGE de SNCF Mobilités à la SNCF : ils passent de 72,01 € à 87,81 € par heure et par agent. Cette augmentation est notamment expliquée par un changement de périmètre des coûts pris en compte ainsi que par l'identification de nouvelles charges. En effet, jusqu'en 2015, le prix horaire de la SUGE ne couvrait qu'une partie des prestations, correspondant essentiellement à la composante opérationnelle, les autres charges de sûreté étant facturées par ailleurs. En outre, cette facturation était effectuée sans marge.
29. Avec la réforme ferroviaire, la SUGE a été transférée à la SNCF. L'intégralité des charges liées à cette activité ont ainsi été rattachées à l'EPIC de tête, y compris certaines charges ignorées dans l'ancienne structure, comme certains impôts et taxes. Ainsi, le tarif pour 2016 correspond à un coût complet agrégeant l'ensemble des charges nécessaires à la réalisation de la prestation, c'est-à-dire les coûts des directions zonales de sûreté (ci-après « DZS »), mais également les coûts de la composante « socle » et les impôts et taxes non facturés précédemment. Enfin, à ces charges s'ajoute désormais la facturation d'un bénéfice.
30. Au regard de l'évolution des charges et de l'introduction de ce bénéfice, c'est-à-dire en neutralisant les impacts de changement de périmètre de coûts, l'Autorité estime l'augmentation tarifaire entre 2015 et 2016 à environ 11 %³.
31. L'Autorité relève donc que la réforme ferroviaire conduit à un renchérissement très significatif, à prestations équivalentes, de la facture des prestations de sûreté pour les opérateurs.

c. Sur l'évolution de l'assiette de charges réglementées

32. Les principales charges refacturées via la redevance correspondent aux charges de personnel qui représentent [70 - 80] % de l'assiette de charges globales, hors rémunération du capital et marge opérationnelle dans la tarification pour 2017.
33. Les charges prévisionnelles prises en compte dans le calcul des tarifs sont fondées sur les charges comptabilisées au cours du 1^{er} semestre 2015, multipliées par deux pour obtenir un équivalent annuel. S'agissant des charges de personnel, ces projections intègrent notamment la croissance des effectifs et une évolution tendancielle du coût moyen d'un agent d'environ [0 - 5] %⁴.

³ Passage d'un tarif horaire 2015 équivalent de 78,99 € à 87,81 € en 2016.

⁴ Le coût moyen des agents de la composante opérationnelle s'élève à environ [50 - 60] K€ en 2017, charges patronales incluses. Ce coût moyen des agents intègre le coût des agents d'encadrement nécessaires à la réalisation des prestations.

34. Lors de l'instruction, la SNCF a précisé que, compte tenu de son organisation, le nombre moyen d'heures d'intervention par agent était de 940 pour les horaires de service 2016 et 2017. Cet objectif de production moyenne par agent est déterminé, selon la SNCF, en tenant compte des agents d'encadrement dans les directions zonales de sûreté qui ne réalisent pas de production opérationnelle. Hors prise en compte des postes de support et de direction, cet indicateur correspond à une production théorique pour un agent opérationnel d'environ 1 130 heures par an, soit environ 150 jours. En effet, la SNCF explique que, outre les absences légales, le temps de travail théorique d'un agent est grevé d'environ 50 jours composés, pour moitié, d'obligations liées à leur fonction (notamment formation et récupération) et, pour la moitié restante, à d'autres absences (accidents du travail, absences syndicales, congés spéciaux, etc.).
35. Par ailleurs, les coûts à partir desquels le calcul des redevances est établi consistent en une simple projection des coûts actuels. Ils ne tiennent pas compte des perspectives d'économies susceptibles d'être réalisées, telles qu'elles ont été évoquées par la SNCF elle-même lors de son audition.
36. Il résulte de ce qui précède qu'il existe d'importantes sources d'économies au sein de la SUGE, qu'il appartient à la SNCF de mettre en œuvre dans les meilleurs délais, au bénéfice de l'ensemble de ses clients. Au-delà de l'année 2017, et comme le permet l'article 5 du décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015, il conviendrait d'opter pour une tarification pluriannuelle qui, grâce à la définition d'une trajectoire engageante, permettrait à la SNCF de tirer avantage des efforts mis en œuvre durant la période tarifaire.

d. Sur le niveau de bénéfice raisonnable

37. Le bénéfice évalué par la SNCF est respectivement de [5 - 10] M€ et [5 - 10] M€ en 2016 et 2017.
38. Lors de l'instruction et à l'occasion de leur audition, les services de la SNCF ont insisté auprès de l'Autorité sur la nécessité de pouvoir disposer d'un bénéfice raisonnable permettant de financer les besoins d'investissement, qu'elle évalue entre [5] et [10] millions d'euros par an.
39. L'Autorité tient à rappeler, dans les mêmes termes que ses décisions et avis déjà rendus sur l'objet de la rémunération des capitaux de SNCF Gares & Connexions, que le bénéfice n'a pas vocation à couvrir le coût d'investissements dans une logique d'autofinancement exclusif. A cet égard, il est à nouveau souligné que le coût des investissements est automatiquement répercuté dans les tarifs par le biais de la facturation des dotations aux amortissements. La contrainte mise en avant par la SNCF de ne pas recourir à l'emprunt relève d'un objectif interne à l'entreprise, qui ne saurait être opposable aux clients, sous peine de leur faire porter indûment le poids du préfinancement de ces dépenses.
40. Comme indiqué ci-avant, le transfert de la SUGE à la SNCF ainsi que la nouvelle méthode de tarification induisent, à périmètre comparable, une augmentation des tarifs entre 2015 et 2016 estimé par l'Autorité à 11 %. L'ampleur de cette augmentation entraîne un choc tarifaire pour les utilisateurs de ces prestations régulées, qui justifie, en la circonstance, une modération particulière dans la détermination du « bénéfice raisonnable » tel que prévu à l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé.
41. En effet, la forte augmentation des tarifs, combinée à son caractère imprévisible, ne laisse que peu de marge de manœuvre aux opérateurs pour la recherche d'éventuelles alternatives ou pour le redimensionnement des commandes envisagées. Elle constitue ainsi une contrainte pour les différentes parties prenantes, notamment pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, dans la réalisation de leurs objectifs de maîtrise des coûts et de productivité. Au-delà, elle nuit également à la performance économique des entreprises ferroviaires et pèse, directement et indirectement, sur le budget des autorités organisatrices de transports.

42. Dès lors, il convient d'examiner dans quelle mesure le bénéfice pris en compte par la SNCF dans la construction de ses tarifs peut être qualifié de « raisonnable ». En premier lieu, l'Autorité estime que le bénéfice retenu par la SNCF apparaît disproportionné eu égard à l'augmentation importante et soudaine des tarifs de la SUGE évoquée ci-avant et qui peut entraîner, pour certains opérateurs du secteur, une dégradation sensible des conditions d'accès au marché des services de transport. En deuxième lieu, compte tenu des gains de productivité évoqués par la SNCF durant l'audition susvisée, mais non pris en compte dans le calcul des tarifs, il est probable que le bénéfice réellement constaté en 2017 soit supérieur à celui retenu pour le calcul des tarifs. En dernier lieu, la méthode de calcul du bénéfice, qui consiste à appliquer un taux de marge opérationnelle à l'intégralité des charges de la SNCF, en ce compris le coût moyen pondéré du capital, ne saurait être acceptée par l'Autorité dès lors qu'elle consiste à créer une double marge pour l'opérateur qui pénalise les clients.
43. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que le bénéfice retenu par la SNCF ne peut être regardé comme raisonnable.

2.3. Sur la transparence

2.3.1. Les conditions contractuelles et tarifaires

44. S'agissant du contenu du DRS, les parties relatives à la contractualisation, à la tarification et à la facturation des prestations ne sont que peu développées, et ce, alors même que ces éléments sont déterminants pour la prise de décision des éventuels utilisateurs.
45. A cet égard, l'introduction de précisions sur les grandes catégories de charges prises en compte dans le calcul du tarif, leurs évolutions sur plusieurs années et éventuellement l'évolution des investissements, y compris lorsque ceux-ci sont liés à des changements réglementaires, permettraient d'accroître la transparence du point de vue des clients potentiels et, ainsi, d'améliorer leurs prises de décision. Il en va de même pour les éléments relatifs à la qualité du service fourni – par exemple le taux d'annulation de prestations au cours de l'année ou encore le nombre d'interventions réalisées au cours d'une année.
46. De même, le document de référence et de tarification ne comprend pas, dans ses annexes, les clauses contractuelles applicables.
47. Dès lors, aux fins d'assurer la publication de l'ensemble des informations utiles aux clients potentiels de la SUGE, l'Autorité estime que le DRS pourrait être complété en conséquence des informations mentionnées ci-avant.

2.3.2. Le calendrier de commande

48. Le DRS décrit, dans son chapitre 3, le calendrier des échanges entre les clients et le guichet sûreté qui précèdent la signature du contrat. Les clients doivent ainsi exprimer, avant le 30 avril de l'année N-1 leurs besoins en matière de prestations de sûreté. Le guichet sûreté traite et formule une proposition d'offre avant le 15 juin N-1. Cette proposition comprend un volume d'heures agents et un nombre estimé de prestations. Les clients ont jusqu'au 15 juillet N-1 pour, le cas échéant, revoir et amender la proposition du guichet sûreté. Ils transmettent à cette date leur « bon de commande générique » dans lequel figurent le prix, le nombre d'heures agents souhaité et le nombre estimatif de prestations correspondant. A la réception de ce bon de commande, le guichet sûreté établit le contrat encadrant la fourniture des prestations auquel est annexé le bon de commande co-signé, qui vaut acceptation du volume et du prix de la commande. Le contrat est ensuite transmis au client avant le 30 juillet N-1 pour une signature par le client avant le 1^{er} octobre N-1.

49. Ce calendrier apparaît pour le moins contraignant pour les clients de la SUGE dans la mesure où il peut les conduire à signer et transmettre le bon de commande au guichet sûreté avant même que les tarifs ne soient validés par l’Autorité et, s’agissant des entreprises ferroviaires, avant que celles-ci ne disposent d’une confirmation des sillons qui leur sont attribués.
50. Dès lors, l’Autorité recommande à la SNCF d’ajuster le calendrier de commande en conséquence.

2.3.3. La réalisation et la facturation des prestations

a. La prise en compte des commandes et leur évolution au cours de l’exercice

- Les évolutions imputables à la SNCF

51. Ainsi qu’il a été précisé par la SNCF au cours de l’instruction, la formation initiale des personnels de la SUGE est d’une durée de 12 mois. Cette caractéristique limite la flexibilité de la SUGE en matière de gestion des ressources humaines et peut entraîner le risque qu’elle se trouve dans l’incapacité de satisfaire l’ensemble des demandes qui lui sont adressées. Une telle situation contraindrait la SUGE à établir des règles de priorité pour tout ou partie des commandes de ses clients.
52. Afin d’améliorer l’information des clients, l’Autorité considère opportun que la SNCF définisse et inclue dans le DRS des règles de priorité compatibles avec les exigences d’un traitement non-discriminatoire à mettre en œuvre par la SUGE dans les cas où il lui serait impossible de répondre à toutes les demandes de ses clients.

- Les évolutions imputables aux clients

53. La partie 3.2.5. du DRS prévoit la possibilité pour les clients de faire évoluer leur commande en augmentant les volumes commandés en cours d’exercice. L’Autorité constate que les clients ne disposent pas, cependant, de la possibilité de faire baisser le volume d’heures ou de prestations initialement commandées.
54. Afin de permettre aux clients de la SUGE de bénéficier d’une plus grande souplesse dans le volume de commande, tout en évitant que la SUGE ne supporte des variations de demande trop importante, l’Autorité recommande d’autoriser les clients à pouvoir réduire leur volume de commande et d’encadrer ces évolutions de volumes par un tunnel d’achat, c’est-à-dire un pourcentage maximal de baisse ou de hausse des volumes commandés, à l’instar de ce qui est prévu dans certains contrats de fourniture d’électricité.

b. L’exemption de réalisation des prestations

55. La partie 2.2.2. du DRS, qui décrit les causes d’exonération de réalisation des prestations, prévoit que, dans certains cas, la SNCF, via le poste de commandement national de sûreté (PCNS), « pourra organiser le dévoiement ou le retrait d’une équipe opérationnellement engagée pour les clients » au bénéfice d’autres clients, sans pour autant que ces derniers aient expressément commandé ces interventions. Les événements conduisant à de telles situations peuvent être des événements de force majeure ou assimilés. En particulier, il peut s’agir « de mesures prises par le service interne de sécurité de SNCF, compte tenu des nécessités de l’intérêt général et du service public ». Le DRS précise que « la commande formalisée par type de prestations ne remet pas en cause la capacité de réactivité du service interne de sécurité de SNCF devant les faits ou événements qui, par leur caractère imprévisible ou leur gravité, justifient son intervention ».

56. Ces situations trouvent leur origine dans le positionnement atypique de la SUGE sur le marché de la sûreté et de la surveillance. En effet, en raison des prérogatives exorbitantes du droit commun dont disposent ses agents, la SUGE constitue à la fois un service assurant l'ordre public et une société commercialisant des prestations de surveillance. En cas de non réalisation d'une prestation de sûreté, le DRS précise que le service interne de sécurité de la SNCF étudiera un éventuel report et une reprogrammation de la prestation. Pour autant, dès lors qu'un client a exprimé des besoins liés à des dates et des horaires spécifiques pour la réalisation des prestations de sûreté, une reprogrammation à une date ultérieure peut lui être préjudiciable.
57. Dès lors, l'Autorité recommande d'insérer dans le DRS une obligation pour la SNCF d'assurer que la prestation fasse l'objet d'une nouvelle programmation dans des conditions équivalentes, en permettant au client de refuser cette dernière. Dans cette hypothèse, la prestation initialement prévue devrait être déduite du volume commandé initialement sans pénalité.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF pour la période allant du 1^{er} septembre 2016 au 9 décembre 2017.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 juillet 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo