

**Décision n° 2017-008 du 1<sup>er</sup> février 2017**  
**portant règlement du différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Mobilités**  
**relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par SNCF**  
**Gares & Connexions**

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 1263-2 ;

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 et décision n° 2012-016 du 11 juillet 2012 relatifs au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014 ;

Vu l'avis n° 2013-024 du 22 octobre 2013 relatif au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015 ;

Vu la décision n° 2015-002 du 3 février 2015 portant sur la demande formée par le Syndicat des Transports d'Île-de-France dans le cadre d'un différend l'opposant à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions ;

Vu l'avis n° 2015-005 du 17 février 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2015-017 du 15 juillet 2015 portant sur la demande formée par la région Pays de la Loire dans le cadre d'un différend l'opposant à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions ;

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité ;

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 2 février 2016 au greffe de l'Autorité, présentée pour la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, devenue la Région Nouvelle-Aquitaine, dont le siège est situé 14 rue François de Sourdis à Bordeaux (33000), par Maîtres Aurélien Burel et Jean-David Dreyfus de la SELARL D4 Avocats Associés, et les observations complémentaires enregistrées le 22 avril 2016 et le 10 janvier 2017 ;

Vu les observations en défense, enregistrées le 7 avril 2016, présentées pour SNCF Mobilités, établissement public à caractère industriel et commercial, dont le siège est situé 9 rue Jean-Philippe Rameau à Saint-Denis (93200) par Maître Marc de Monsebernard, de la SELAFA KGA Avocats, et les observations complémentaires enregistrées le 12 mai 2016 ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 janvier 2017, présentée pour SNCF Mobilités ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu lors de l'audience du 25 janvier 2017 :

- les conclusions du rapporteur ;
- les observations de Maîtres Aurélien Burel et Marceau Dubos pour la Région Nouvelle Aquitaine ;
- les observations de Maître Marc de Monsebernard ainsi que de Messieurs Stéphane Mialot et Arnaud Prat pour SNCF Mobilités ;

Après en avoir délibéré le 1<sup>er</sup> février 2017 ;

## 1. FAITS ET PROCEDURE

### 1.1. Contexte

#### 1.1.1. Les parties au différend

1. La Région Nouvelle-Aquitaine (ci-après « *La Région* ») est une autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional au sens de l'article L. 2121-3 du code des transports. Conformément à l'article L. 2121-4 du même code, elle a conclu avec la Société nationale des chemins de fer français (devenue SNCF Mobilités) une convention pour l'exploitation des services de transport ferroviaires régionaux de personnes relevant de sa compétence.
2. Etablissement public à caractère industriel et commercial, SNCF Mobilités a, en application de l'article L. 2141-1 du code des transports, notamment pour objet de gérer les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques.
3. SNCF Gares & Connexions est la direction autonome qui, en vertu de l'article 25 du décret du 10 février 2015 susvisé, est chargée de gérer de façon transparente et non-discriminatoire les gares de voyageurs confiées à SNCF Mobilités par l'Etat ainsi que de fournir aux entreprises ferroviaires les prestations mentionnées à l'article 4 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.

#### 1.1.2. Le cadre juridique du différend

4. Le présent différend porte sur la tarification ainsi que sur les conditions dans lesquelles sont fournies les prestations de SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs en Région Nouvelle-Aquitaine.
5. Aux termes de l'article L. 2123-3-1 du code des transports, les candidats disposent d'un droit d'accès dans des conditions équitables, non-discriminatoires et transparentes aux installations de service et aux services qui y sont fournis, dans les conditions fixées par voie réglementaire.
6. L'article 4 du décret du 20 janvier 2012 décrit le service de base ainsi que les prestations complémentaires et connexes fournies aux entreprises ferroviaires dans les gares de voyageurs. Le service de base ainsi que, lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur, les prestations complémentaires et connexes sont qualifiées de prestations régulées.

7. En application de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 modifié, le directeur des gares établit chaque année un document de référence des gares (ci-après « le DRG »). Ce document précise, « pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquels elles sont fournies, et les tarifs des redevances associées ».
8. S'agissant de la tarification des prestations régulées, l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE pose le principe selon lequel « [!]a redevance imposée [...] ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ».
9. Les modalités de calcul des redevances devant être acquittées par les candidats pour les prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs sont définies à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 modifié. A cette fin, les gares de voyageurs sont réparties en trois catégories, définies en fonction des seuils fixés par un arrêté du ministre chargé des transports :
  - Les gares de voyageurs d'intérêt national (dites gares de catégorie « A »), sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux de transport est au moins égale à 250 000 voyageurs ou dont la fréquentation par ces mêmes usagers correspond à 100 % des voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ;
  - Les gares de voyageurs d'intérêt régional (dites gares de catégorie « B »), sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux de transport est inférieure à 250 000 voyageurs et dont la fréquentation totale est au moins égale à 100 000 voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie ;
  - Les gares de voyageurs d'intérêt local (dites gares de catégorie « C »), qui sont celles qui ne relèvent d'aucune des catégories précédentes. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie.
10. Pour chacun des périmètres de gestion ainsi définis, le II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 modifié prévoit que les redevances liées aux prestations régulées dans les gares de voyageurs sont établies annuellement par SNCF Gares & Connexions et par SNCF Réseau, chacun pour les biens et services qu'il gère, « aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations ».
11. Les charges prévisionnelles comprennent l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements des investissements et « le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements ». En outre, les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte « des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs ».
12. Enfin, le IV de l'article 13-1 du même décret prévoit que pour chaque périmètre de gestion des gares, « une comptabilité analytique distingue les charges liées aux prestations régulées, les charges liées aux prestations non régulées et la quote-part des charges communes liées à des prestations régulées [...]. Elle permet de retracer les produits et les charges liés aux prestations régulées sur chacun de ces périmètres. Elle est communiquée sur demande à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ainsi qu'aux autorités organisatrices et aux entreprises ferroviaires concernées ».

## 1.2. Echanges préalables entre les parties

13. La Région a rendu des avis sur les projets de DRG pour les horaires de service 2014, 2015 et 2016, respectivement les 17 décembre 2012, 16 décembre 2013 et 15 décembre 2014, dans le

cadre de la consultation annuelle des autorités organisatrices des transports par SNCF Gares & Connexions prévue par le II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 modifié. Elle a notamment demandé à SNCF Gares & Connexions d'intégrer dans le DRG :

- un référentiel de qualité comprenant des objectifs annuels pour l'ensemble des services compris dans le service de base. Ce référentiel, co-construit par les régions et SNCF Gares & Connexions, devait porter sur les critères de propreté, d'information des voyageurs, de confort, d'accueil et d'équipement et devait comprendre un processus d'évaluation de la qualité ainsi qu'un mécanisme de réfaction sur la redevance versée pour service inexécuté complété par un mécanisme de pénalité en cas de non-conformité aux critères de qualité ;
- un mécanisme d'incitation à la maîtrise des coûts à la production du service de base ;
- des objectifs de performance pour la remise en disponibilité des installations dans les cas de travaux, aménagements, maintenance et circonstances exceptionnelles ;
- des objectifs de performance et de maîtrise du coût global d'investissement.

14. En outre, la Région estimait que :

- SNCF Gares & Connexions devait être dotée d'une comptabilité analytique garantissant la transparence financière, comme le prévoit le décret du 7 mars 2003 modifié ;
- le gestionnaire des gares devait revoir le coût d'immobilisation du capital retenu pour l'établissement de la redevance des prestations régulées fournies en gares de voyageurs, conformément aux avis de l'Autorité n° 2012-018 du 11 juillet 2012 et n° 2013-024 du 22 octobre 2013, en raison de la prise en compte d'une prime de risque spécifique contestable dans le cadre d'un modèle économique reposant sur une part importante de subventions.

### 1.3. Demandes de la Région dans le cadre du présent règlement de différend

15. La Région demande à l'Autorité d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à venir, de mettre à jour le DRG à compter de l'horaire de service 2014 et de procéder aux régularisations qui s'imposent afin que :

- 1) la comptabilité analytique pour chaque périmètre de gestion des gares situées dans l'ancienne Région Aquitaine, ainsi que les informations détaillées sur l'ensemble des surfaces sur lesquelles s'appuie la construction du tarif des redevances – soit la surface de la prestation de base, les surfaces mises à disposition des entreprises ferroviaires et celles mises à disposition des services commerciaux ainsi que les hypothèses de leur projection à l'horizon de l'horaire de service considéré – soient communiquées annuellement, au moins deux mois avant le début de l'horaire de service ;
- 2) le taux de rémunération des capitaux investis soit fixé à 5,5 % avant impôt au maximum ;
- 3) des objectifs de performance et de productivité y soient inscrits en concertation avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transport, comportant notamment des indicateurs représentatifs déclinés au niveau de chaque périmètre de gestion, et que les mécanismes d'incitation financière correspondants et de réfaction sur la redevance versée en cas de service inexécuté y soient définis ;
- 4) des objectifs de qualité clairement définis et des mécanismes incitatifs permettant une réfaction en cas de non-respect de ces derniers soient mis en place.

16. SNCF Gares & Connexions conclut au rejet de la demande de la Région en soutenant, à titre principal, qu'elle n'entre pas dans le champ de compétence de l'Autorité défini par l'article L. 1263-2 du code des transports et, à titre subsidiaire, qu'elle est infondée.

## 2. SUR LA NOTE EN DELIBERE

17. La note en délibéré produite par SNCF Mobilités le 30 janvier 2017 ne contient l'exposé d'aucune circonstance de fait ou de droit dont le gestionnaire des gares n'aurait pas été en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction, fixée cinq jours ouvrés avant la date de l'audience conformément à l'article 23 du règlement intérieur de l'Autorité. En conséquence, cette note doit être écartée des débats.

## 3. SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE

### 3.1. Sur la compétence de l'Autorité pour enjoindre la communication de la comptabilité analytique pour chaque périmètre de gestion et des informations détaillées sur les surfaces (demande n° 1)

#### 3.1.1. Moyens des parties

18. SNCF Gares & Connexions soutient que l'Autorité ne peut, sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, prononcer une injonction aux fins de communication des documents demandés par la Région. Une telle injonction conduirait l'Autorité à méconnaître la procédure instaurée en matière de communication des documents administratifs instituée par le code des relations entre le public et l'administration, en particulier la compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs.
19. La Région réplique que l'Autorité peut, pour assurer le règlement d'un différend qui lui est soumis, ordonner toute mesure nécessaire à l'effectivité de ses décisions, y compris la communication de documents. En outre, les dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives au droit d'accès des usagers du service public aux documents administratifs doivent être écartées au profit des dispositions spéciales du IV de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 modifié.

#### 3.1.2. Analyse de l'Autorité

20. En application de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut, dans le cadre d'une procédure de règlement de différend, préciser les conditions d'ordre technique et financier du règlement du litige ainsi que, lorsque c'est nécessaire pour le règlement du différend, fixer, de manière objective, transparente, non-discriminatoire et proportionnée, les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation et prendre les mesures appropriées pour corriger toute discrimination ou toute distorsion de concurrence.
21. Il résulte de ces dispositions, interprétées à la lumière de l'article 56, paragraphe 9, de la directive 2012/34/UE, que le législateur a entendu conférer à l'Autorité la possibilité d'adopter toutes les mesures utiles au règlement des litiges qui lui sont soumis, sans exclure la possibilité d'ordonner si nécessaire, dans ce cadre, la communication de documents.
22. Ce pouvoir de l'Autorité s'exerce dans le respect de la procédure instituée en matière de communication des documents administratifs par le code des relations entre le public et l'administration, dont les dispositions ne s'appliquent qu'en l'absence de dispositions spéciales. Par conséquent, l'Autorité ne saurait méconnaître l'étendue de son pouvoir si, au titre de l'obligation de transparence ou de toute autre obligation qui pèse sur les entités régulées, le règlement d'un différend la conduit à enjoindre à une personne de communiquer des documents.

23. Au vu de ce qui précède, l'Autorité est compétente pour enjoindre à SNCF Gares & Connexions de communiquer à la Région la comptabilité analytique pour chaque périmètre de gestion ainsi que les informations détaillées sur les surfaces des gares de voyageurs. La fin de non-recevoir opposée par SNCF Gares & Connexions doit, par suite, être écartée.

### 3.2. Sur la compétence de l'Autorité pour adopter des mesures de portée générale dans le cadre d'un règlement de différend (demandes n° 2, 3 et 4)

#### 3.2.1. Moyens des parties

24. SNCF Gares & Connexions soutient que l'Autorité n'est pas compétente pour modifier le contenu du DRG, acte réglementaire, sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports. Admettre le contraire aboutirait, d'une part, à reconnaître à l'Autorité le pouvoir de fixer unilatéralement la structure et le niveau des redevances en gare, alors que seule la procédure d'avis conforme prévue par l'article L. 2133-5 lui permet de fixer, en concertation avec le directeur des gares, le montant de ces redevances. D'autre part, la reconnaissance de la compétence de l'Autorité pour modifier le DRG conduirait à méconnaître les principes constitutionnels de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions.
25. La Région fait valoir que, dans le cadre d'une procédure de règlement d'un différend, l'Autorité est compétente pour connaître du contenu du DRG et peut, afin de mettre un terme au litige qui lui est soumis, réformer les actes réglementaires pris par SNCF Gares & Connexions.

#### 3.2.2. Analyse de l'Autorité

26. En application de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut être saisie par un candidat dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire, « *en particulier [...] au contenu du document de référence du réseau* ».
27. Les conclusions aux fins d'injonction de modification du DRG entrent dans le champ de compétence de l'Autorité au titre de la procédure de règlement de différend dès lors que le DRG est annexé au DRR, conformément au I de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 modifié.
28. S'agissant de l'étendue et de la portée de ses pouvoirs en matière de règlement de différend, il résulte de l'article L. 1263-2 du code des transports, interprété à la lumière de l'article 56 paragraphe 9 de la directive 2012/34/UE, que le législateur a notamment entendu permettre à l'Autorité de réformer une décision ou d'enjoindre aux parties de modifier un acte dans un sens qu'elle détermine. Par conséquent, l'Autorité est nécessairement investie, à l'occasion du règlement d'un différend, du pouvoir d'enjoindre au gestionnaire d'infrastructure de modifier le document de référence du réseau.
29. En outre, l'Autorité rappelle que l'avis conforme sur la tarification des prestations rendues dans les gares de voyageurs, dont le contentieux relève de la juridiction administrative, ne saurait remettre en cause la compétence que l'Autorité tire de l'article L. 1263-2 dès lors qu'elle n'est pas exclusive de toute autre procédure devant l'Autorité et n'a, en tout état de cause, pas le même objet qu'une procédure de règlement de différend.
30. Enfin, la compétence du juge administratif pour connaître des recours contre l'avis conforme de l'Autorité sur la tarification des prestations rendues dans les gares de voyageurs n'est pas concurrente de la compétence du juge judiciaire, prévue par la loi, pour connaître des recours contre les décisions de règlement de différend de l'Autorité, compte-tenu de la nature distincte de ces avis et décisions.
31. Il résulte de ces éléments que la fin de non-recevoir opposée par SNCF Gares & Connexions doit être écartée.



## 4. SUR LA RECEVABILITE DES CONCLUSIONS DE LA REGION

### 4.1. Moyens des parties

32. SNCF Gares & Connexions soutient que les conclusions de la Région sont irrecevables dès lors que cette dernière ne dispose pas de la qualité de candidat requise par l'article L. 1263-2 du code des transports pour pouvoir introduire une demande de règlement de différend. Selon la défenderesse, la Région n'a pas formé ou envisagé de former une demande d'attribution de capacités d'infrastructure. En outre, elle ne ferait état d'aucun préjudice certain.
33. La Région fait valoir que la reconnaissance de la qualité de candidat au sens de l'article L. 2122-11 n'est pas conditionnée, pour les autorités organisatrices de transport, à la formulation d'une demande de capacité. Elle estime que la tarification excessive et les manquements de SNCF Gares & Connexions à ses obligations lui font subir un préjudice.

### 4.2. Analyse de l'Autorité

34. Aux termes de l'article L. 1263-2 du code des transports, « *tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service au sens du livre Ier de la deuxième partie peut saisir l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières d'un différend, dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire* ». Il s'ensuit qu'un candidat qui s'estime victime d'un préjudice lié à l'accès au réseau a, par principe, qualité pour saisir l'Autorité.
35. L'article L. 2122-11 du code des transports définit le candidat comme « *une entreprise ferroviaire, un regroupement international d'entreprises ferroviaires ou toute autre personne ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités de l'infrastructure, telle qu'un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire* ». Il en résulte que la qualité de candidat n'est pas subordonnée à la formulation effective d'une demande ou à l'intention de formuler une demande de sillons auprès d'un gestionnaire d'infrastructure, mais au simple fait d'être en mesure de procéder à une telle demande.
36. En l'espèce, la Région est une autorité organisatrice de transports et peut, par suite, se prévaloir de la qualité de candidat au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports. Elle peut donc saisir l'Autorité d'un différend dès lors qu'elle s'estime, en l'espèce, victime d'un traitement inéquitable et qu'elle fait état d'un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire, conformément à l'article L. 1263-2 du code des transports.
37. Par conséquent, la fin de non-recevoir opposée par SNCF Gares & Connexions ne peut qu'être écartée.

## 5. SUR LE BIEN-FONDÉ DES CONCLUSIONS DE LA RÉGION

### 5.1. Sur la période couverte par le différend

#### 5.1.1. Moyens des parties

38. La Région soutient que, dès son avis relatif au projet de DRG 2014, elle avait émis des critiques relatives aux obligations de transparence, au taux de rémunération du capital, aux objectifs de performance et de productivité ainsi qu'aux engagements de qualité. Elle estime, en outre, que l'application de la rétroactivité ne saurait être subordonnée à l'existence d'une contestation

formelle du DRG, aucun texte ni aucun principe n'imposant que la contestation ait eu lieu sous une forme déterminée.

39. SNCF Gares & Connexions soutient que les demandes de la Région, qui visent à la modification rétroactive d'un acte réglementaire, sont contraires au principe de sécurité juridique. En outre, elle rappelle qu'en application de la jurisprudence de la Cour de cassation, la décision d'une autorité de régulation ne peut s'appliquer rétroactivement qu'à la période postérieure à la première contestation formellement élevée par le demandeur. Or, les avis de la Région sur les projets de DRG adoptés à l'occasion de la consultation obligatoire prévue par le II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, en ce qu'ils se limitent à éclairer l'autorité compétente, ne sauraient constituer une « contestation formelle » au sens de la jurisprudence précitée.

### 5.1.2. Analyse de l'Autorité

40. En application de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité est compétente pour préciser, dans sa décision, les conditions d'ordre technique et financier du règlement du différend dans un délai qu'elle accorde. Elle peut, en outre, fixer, lorsque c'est nécessaire au règlement du différend, les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation.
41. A cette fin, l'Autorité peut imposer le respect, par le gestionnaire des gares, des principes d'ordre public économique garantissant l'accès au réseau et aux installations de service dans des conditions objectives, non-discriminatoires et proportionnées pour tous les acteurs lorsque ces principes n'ont pas été respectés par celui-ci. Dans ce cadre, l'Autorité peut exercer sa compétence sur l'ensemble de la période couverte par le différend dont elle se trouve saisie, sous réserve des règles de prescription applicables en la matière et sans qu'importe la date de son émergence entre les parties<sup>1</sup>.
42. En l'espèce, le différend dont la Région Nouvelle Aquitaine a saisi l'Autorité porte sur les horaires de service 2014 et suivants. Il trouve son origine dans la méconnaissance alléguée des prescriptions, notamment tarifaires, imposées à SNCF Gares & Connexions par le décret susvisé du 20 janvier 2012 relatif aux installations de services du réseau ferroviaire, qui a modifié le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, et qui est applicable à compter de l'horaire de service 2014.
43. Par voie de conséquence, la période couverte par le présent différend débute à l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2014, comme le demande la Région. Celle-ci, au demeurant, avait exprimé les 17 décembre 2012, 16 décembre 2013 et 15 décembre 2014 son opposition au projet de document de référence des gares dans le cadre de la consultation organisée à cet effet, ainsi qu'il est précisé au point 13. La Région est ainsi recevable à demander qu'il soit enjoint à SNCF Gares & Connexions de modifier le DRG à compter de cette date.

## 5.2. Sur la transmission de la comptabilité analytique et des informations détaillées sur les surfaces (Conclusion n° 1)

### 5.2.1. Moyens des parties

44. La Région soutient que SNCF Gares & Connexions ne satisfait pas aux exigences de transparence qui lui sont imposées par le IV de l'article 13-1 et le II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 modifié. Elle estime qu'en application de ces dispositions, elle doit se voir communiquer, sur demande auprès de SNCF Mobilités, une comptabilité analytique pour chaque périmètre de gestion des gares situées sur son ressort géographique ainsi que les informations détaillées sur les surfaces prises en compte en gare, leur répartition et les éventuelles évolutions projetées.

---

<sup>1</sup> Cass. Com. 14 décembre 2010, *SFR c. France Télécom*, 09-67.371 ; CA Paris, 2 juin 2016, *Sociétés ENI, GrDF SA et Direct Energie*, n° 2014/26021.



45. SNCF Gares & Connexions s'est engagée, en cours de procédure, à transmettre à la Région le tableau de détail des charges conformément au modèle imposé par l'Autorité dans sa décision n° 2015-002 du 3 février 2015 ainsi que les plans comportant des informations détaillées sur l'ensemble des surfaces sur lesquelles s'appuie la constitution des redevances au cours de la procédure.

## 5.2.2. Analyse de l'Autorité

### a. La comptabilité analytique

46. En application du IV de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 modifié par le décret du 20 janvier 2012, le gestionnaire des gares doit établir, pour chaque périmètre de gestion, une comptabilité analytique distinguant les charges liées aux prestations régulées, les charges liées aux prestations non-régulées et la quote-part des charges communes liées à des prestations régulées. Cette disposition prévoit, en outre, que cette comptabilité doit permettre de retracer les produits et les charges liés aux prestations régulées sur chacun de ces périmètres. Enfin, la comptabilité analytique doit être communiquée sur demande aux autorités organisatrices des transports et aux entreprises ferroviaires concernées.
47. En outre, le II de l'article 14-1 du même décret prévoit que le DRG justifie notamment, pour chaque périmètre de gestion, « *la prévision des coûts liés aux installations et aux services en distinguant les charges directement liées aux prestations régulées et les charges communes* » et « *les programmes d'investissements ainsi que la structure des financements correspondants justifiant les amortissements et le calcul du coût des capitaux engagées prévus à l'article 13-1* ».
48. Dans ses décisions n° 2015-002 du 3 février 2015 et n° 2015-017 du 15 juillet 2015 susvisées, l'Autorité a enjoint à SNCF Gares & Connexions de transmettre au STIF et à la région Pays de la Loire, deux mois avant le début de chaque horaire de service, un fichier de données comptables type établi par l'Autorité. Ce fichier devait détailler, pour chaque périmètre de gestion, les prévisions de trafic total par catégorie tarifaire pour chaque horaire de service, le détail des programmes d'investissements prévisionnels pris en compte pour l'établissement des redevances pour cet horaire de service, le détail des actifs immobilisés et leur affectation au périmètre des prestations régulées et la description des charges prises en compte pour l'établissement des redevances pour l'horaire de service ainsi que sur les deux années antérieures.
49. A la suite de ces décisions, SNCF Gares & Connexions a modifié l'annexe A5 du DRG pour l'horaire de service 2016 afin de présenter de manière distincte, pour chaque périmètre de gestion, les charges allouées aux prestations régulées et celles afférentes aux prestations non-régulées. En outre, il résulte de l'instruction que SNCF Gares & Connexions a bien communiqué cette annexe A5 à la Région pour chaque périmètre de gestion situé dans le ressort de l'ancienne Région Aquitaine, pour l'horaire de service 2016.
50. Toutefois, les informations communiquées aux opérateurs dans l'annexe A5 demeurent lacunaires au regard des obligations mentionnées aux points 46 et 47 ci-dessus en ce qu'elles ne permettent pas, s'agissant des exercices comptables réalisés, de distinguer clairement les charges affectées au périmètre des activités régulées de celles relevant des activités non régulées. Or, la comptabilité analytique mentionnée au IV de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 précité permet de s'assurer que les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité. Ainsi, elle doit nécessairement faire état des charges et des produits liés aux prestations régulées pour les exercices comptables réalisés.
51. Le IV l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 a ainsi pour objectif de permettre aux entreprises ferroviaires de vérifier l'adéquation des projections tarifaires avec les données comptables et de s'assurer que les tarifs sont correctement fixés au regard des coûts supportés par le gestionnaire des gares. En l'espèce, il résulte de l'instruction que les systèmes d'information de SNCF Gares & Connexions ne permettent pas, à ce jour, de distinguer les charges et produits liés aux prestations régulées et non-régulées et qu'un rapprochement entre les données comptables et

tarifaires à la maille de chaque périmètre de gestion, distinguant les chargées régulées et non régulées, est d'un point de vue technique difficilement réalisable du fait de la complexité de la construction tarifaire actuelle. Ainsi, faute d'évolution des systèmes d'information et de gestion de SNCF Gares & Connexions, les données communiquées dans le DRG ne permettent pas d'établir un tel suivi entre les projections tarifaires et les données réelles.

52. Il résulte de ces constatations que SNCF Gares & Connexions ne respecte pas les exigences de transparence issues des articles 13-1 et 14-1 du décret du 7 mars 2003 précité, applicables depuis l'horaire de service 2014.
53. Aux termes de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut, lorsque cela s'avère nécessaire au règlement du différend dont elle est saisie, fixer elle-même les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation.
54. En l'espèce, la comptabilité analytique figure à l'annexe A5 du DRG, acte réglementaire applicable à l'ensemble des opérateurs. Afin de garantir à l'avenir un niveau de transparence conforme aux exigences des articles 13-1 et 14-1 du décret du 7 mars 2003 précité et, de surcroît, commun à l'ensemble des utilisateurs des gares, il apparaît nécessaire au règlement du différend que l'annexe A5 du DRG distingue les charges liées aux prestations régulées et celles liées aux prestations non-régulées pour les exercices comptables réalisés et que la communication en soit assurée à toute entreprise ferroviaire ou autorité organisatrice qui en ferait la demande.
55. Par voie de conséquence, il convient d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de modifier l'annexe A5 du DRG pour que celle-ci comporte une comptabilité analytique distinguant les charges et produits liés aux prestations régulées et aux prestations non-régulées. Dès lors que la comptabilité pour l'exercice comptable 2016 est close et que la méthodologie de l'élaboration de la comptabilité pour l'exercice comptable 2017 est déjà déterminée, il y a lieu d'enjoindre cette modification pour les exercices comptables ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Afin d'assurer le suivi de l'effectivité de la mise en œuvre de cette injonction, SNCF Gares & Connexions devra, au plus tard six mois à compter de la notification de la présente décision, présenter à l'Autorité les évolutions prévues de ses systèmes d'information et de gestion permettant d'affecter les charges et produits entre les prestations régulées et les prestations non-régulées.
56. L'application de cette injonction à compter de l'horaire de service 2014 sollicitée par la Région se heurte à l'importance des travaux nécessaires pour la mise en œuvre d'une comptabilité analytique distinguant les charges liées aux prestations régulées de celles relatives aux prestations non-régulées et à la difficulté à retracer ces éléments pour les données historiques, dans la mesure où les systèmes comptables n'étaient pas adaptés. Il n'apparaît en conséquence pas proportionné d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de mettre en œuvre cette injonction rétroactivement à compter de l'horaire de service 2014. Au regard de ces éléments, l'Autorité ne peut que rejeter les conclusions de la Région sur ce point.

#### *b. Les informations relatives aux surfaces*

57. Le II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 modifié prévoit que le DRG justifie, pour chaque périmètre de gestion, les hypothèses ayant permis de déterminer les clés de répartition utilisées pour la prévision des quotes-parts de charges communes affectées respectivement aux prestations régulées et non régulées.
58. En l'espèce, il résulte de l'instruction que SNCF Gares & Connexions a bien communiqué à la Région, au cours de la présente procédure, l'annexe A5 du DRG contenant les informations relatives à l'allocation des surfaces entre les prestations régulées et les prestations non-régulées pour chaque périmètre de gestion de l'ancienne région Aquitaine depuis l'horaire de service 2014. En complément de ces informations, SNCF Gares & Connexions a communiqué, au cours de l'instruction, les plans des gares de catégorie A de l'ancienne Région Aquitaine pour l'horaire de service 2016.

59. Ces informations permettent, pour chaque périmètre de gestion, de distinguer les surfaces dédiées aux prestations régulées (prestation de base et prestations complémentaires) de celles relatives aux prestations non-régulées depuis l'horaire de service 2014. Elles sont suffisamment détaillées pour permettre la compréhension des clés de répartition conformément à l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 précité.
60. Par voie de conséquence, la demande de la Région est désormais sans objet en tant qu'elle porte sur la communication d'informations détaillées sur les surfaces sur lesquelles s'appuie la constitution des redevances pour les horaires de service 2014, 2015 et 2016.
61. S'agissant des horaires de service suivants, la Région demande à l'Autorité d'imposer à SNCF Gares & Connexions de communiquer annuellement, deux mois avant le début de chaque horaire de service, les informations détaillées sur les surfaces prises en compte dans l'élaboration des redevances.
62. L'Autorité rappelle qu'en application de l'article L. 1263-2 du code des transports, elle peut, lorsque cela s'avère nécessaire au règlement du différend dont elle est saisie, fixer elle-même les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation.
63. En l'espèce, les informations détaillées sur les surfaces prises en compte pour l'établissement des redevances, font, en vertu du II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, partie intégrante des informations devant figurer dans le DRG, acte réglementaire applicable à l'ensemble des opérateurs. En outre, la communication des plans de surface pour les gares de catégorie A est nécessaire à la compréhension des clés de répartition des charges communes entre les comptes régulés et non régulés. Elle constitue en particulier un élément de justification de la méthodologie utilisée pour déterminer ces redevances et des hypothèses ayant permis de déterminer la clé de répartition utilisée pour la prévision des quotes-parts de charges communes affectées respectivement aux prestations régulées et non régulées. Ainsi, dans son avis n° 2015-005 susvisé, l'Autorité avait invité SNCF Gares & Connexions à « *publier des plans simplifiés des gares nationales, a minima sur son site internet, permettant d'identifier les différentes zones de modulation des redevances (centre-gare, hyper-centre, attente et flux), sans préjudice du respect des principes de prévention des actions terroristes prévus par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978* »<sup>2</sup>.
64. Il résulte de ces considérations qu'afin de garantir à l'avenir un niveau de transparence du DRG conforme aux exigences de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 précité et, de surcroît, commun à l'ensemble des utilisateurs des gares, il y a lieu d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions, à compter de l'horaire de service 2017, de communiquer à l'ensemble des entreprises ferroviaires et autorités organisatrices, en sus de l'annexe A5 du DRG contenant les informations détaillées sur les surfaces dont ils font la demande, les plans simplifiés des gares de catégories A.

### 5.3. Sur le taux de rémunération du capital (conclusion n° 2)

65. Conformément au II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 modifié, les redevances liées aux prestations régulées doivent permettre de « *couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations* ». Parmi ces charges prévisionnelles figure notamment « *le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements* ». Ainsi, la rémunération des capitaux prise en compte au sein des charges prévisionnelles correspond aux charges liées à la dette et au coût d'immobilisation des fonds propres du gestionnaire des gares. Ces dispositions sont applicables depuis l'horaire de service 2014.

---

<sup>2</sup> Avis n° 2015-005, pt 56.

66. Le coût moyen pondéré du capital se définit comme la moyenne pondérée du coût de la dette et du coût des fonds propres selon la formule suivante :

$$\text{CMPC avant IS} = K_D * \frac{D}{D+CP} + K_{CP} * \frac{CP}{D+CP} * \frac{1}{(1-TIS)}$$

Avec :

- $D / (CP+D)$  correspondant à la part de la dette dans le financement de l'actif (ou « *gearing* ») et  $CP / (CP+D)$  à la part des capitaux propres.
- TIS = Taux d'Impôts sur les sociétés
- Coût de la dette =  $K_D = R_f + p$

Où :

- $R_f$  est le taux sans risque
- $p$  est la prime de dette ou *spread*

- Coût des fonds propres =  $K_{CP} = R_f + \beta * RM$

Où :

- $\beta$  est le beta des fonds propres
- $RM$  est la prime de risque du marché
- $\beta * RM$  est la prime de risque spécifique aux activités de SNCF Gares & Connexions, tenant compte notamment de la nature des activités régulées de SNCF Gares & Connexions, de son caractère public et de son modèle économique et tarifaire.

67. Sans remettre en cause la formule de calcul retenue par SNCF Gares & Connexions, la Région demande à l'Autorité de fixer le taux de rémunération des capitaux investis à 5,5 % avant impôt au maximum, de modifier, en conséquence, les DRG pour les horaires de service 2014 et 2015 et de procéder aux régularisations qui s'imposent. S'agissant du calcul du coût moyen pondéré du capital, elle soutient que le montant de la prime de risque spécifique et le taux d'impôt sur les sociétés pris en compte par le gestionnaire des gares doivent être réexaminés.

#### 5.3.1. Sur le calcul de la prime de risque spécifique ( $\beta * RM$ )

68. La Région soutient que la prime de risque spécifique a été surévaluée par SNCF Gares & Connexions. Le gestionnaire des gares a fixé la composante  $RM$  à 6 % et le coefficient  $\beta$  à 0,55.

##### a. Moyens des parties

69. La Région soutient, d'une part, que le facteur  $RM$  de la prime de risque spécifique ne peut être fixé à 6 % dès lors que le caractère régulé de l'activité de SNCF Gares & Connexions est faiblement sensible aux variations de l'ensemble de l'économie, que le système de tarification prévu par le décret du 7 mars 2003 susvisé permet au gestionnaire des gares de couvrir, par construction, l'ensemble de ses charges liées aux activités régulées et, enfin, que ce système de tarification permet de neutraliser, à tout le moins pour les gares de catégorie « A », le risque lié au volume de trafic grâce à un mécanisme de régularisation tarifaire *ex post* en cas d'erreurs de

prévision. La Région estime utile, pour fixer le facteur RM de la prime de risque applicable à l'activité de gestion des gares de voyageurs, de se rapporter aux travaux de la mission « *Evaluation des risques socio-économiques des investissements publics* » présidée par Monsieur Emile Quinet, lesquelles suggèrent de retenir une prime de risque de 2 % pour ce type d'activité.

70. D'autre part, la Région estime que le coefficient  $\beta$  devrait être établi entre 0,33 et 0,42 et non par comparaison au secteur aéroportuaire dans la mesure où, contrairement aux gares de voyageurs, les gestionnaires d'aéroport exercent leur activité dans un environnement de concurrence entre sites, et où les revenus des gestionnaires d'aéroports directement liés au trafic de passagers sont beaucoup plus sensibles à la conjoncture économique. La régulation du secteur aérien est, de plus, généralement fondée sur des contrats pluriannuels assortis de plafonds de prix et d'objectifs de productivité.
71. SNCF Gares & Connexions fait valoir que l'utilisation d'une méthode, tirée de la pratique décisionnelle de l'Autorité dont se prévaut la Région, consistant à fixer la prime de risque spécifique sur la base d'une analyse socio-économique liée aux investissements publics est inadaptée, dans la mesure où elle prend en compte le risque du point de vue de la collectivité et non celui encouru par un investisseur. A l'inverse, en ayant recours au modèle d'utilisation des actifs financiers (MEDAF) pour fixer le coût d'immobilisation des capitaux propres, SNCF Gares & Connexions aurait utilisé une méthode à laquelle la quasi-totalité des régulateurs européens recourent, y compris dans le secteur ferroviaire.
72. En outre, SNCF Gares & Connexions fait valoir que, si la méthode socio-économique était privilégiée par l'Autorité, tous les paramètres de calcul du coût d'immobilisation des fonds propres devraient être évalués en référence à cette méthode.
73. Enfin, SNCF Gares & Connexions soutient que le coefficient  $\beta$  qu'elle retient prend bien en compte le caractère spécifique et régulé de l'activité de gestion des gares, alors que la fourchette proposée par la Région (entre 0,33 et 0,42) n'est pas pertinente au regard du marché et des pratiques d'autres secteurs régulés comparables.

#### *b. Analyse de l'Autorité*

74. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que le DRG précise que le calcul de la prime de risque spécifique doit tenir compte de la nature des activités régulées de SNCF Gares & Connexions, de la sensibilité de ses résultats aux aléas économiques, de son modèle tarifaire et de son caractère public.
75. En l'espèce, les activités régulées de SNCF Gares & Connexions sont faiblement sensibles aux variations de l'ensemble de l'économie en raison de l'importance des besoins de transports quotidiens contraints et du poids des activités conventionnées dans le chiffre d'affaires du gestionnaire des gares, dont l'activité est, dès lors, à flux de trésorerie prévisible<sup>3</sup>. En outre, SNCF Gares & Connexions est une direction au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial investissant sur des infrastructures essentielles de long terme dans un cadre monopolistique.
76. Enfin, et contrairement aux secteurs régulés où la tarification est fixée sur une base pluriannuelle, le système de tarification applicable à SNCF Gares & Connexions lui permet de limiter le risque lié aux erreurs de prévisions en réajustant sa trajectoire financière chaque année au vu des dépenses effectivement constatées ainsi que de corriger *a posteriori* les écarts par l'application de mécanismes de régularisation tarifaire sur certains postes, notamment sur le volume du trafic des gares de catégorie « A ».
77. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime que les risques spécifiques aux activités des gares de voyageurs doivent être appréhendés en référence aux méthodologies développées

---

<sup>3</sup> Avis n° 2015-005 du 17 février 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016, point 65. Cette analyse a été confirmée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 3 octobre 2016, *SNCF Mobilités*, n° 389643.

en matière de risques liés aux investissements publics. En effet, la nature pérenne du gestionnaire des gares de voyageurs et de son activité de gestion d'infrastructures essentielles de long terme se rapproche des propriétés des investissements publics considérés dans ces méthodologies.

78. En premier lieu, la détermination de la composante RM de la prime de risque spécifique ( $\beta \cdot RM$ ), qui implique d'estimer au préalable les risques spécifiques aux gares de voyageurs, doit se référer aux méthodologies développées en matière de risques liés aux investissements publics. Une telle référence paraît en effet mieux adaptée aux caractéristiques des activités de gestion des gares, assurées par deux établissements publics en situation de monopole. La nature pérenne des deux établissements publics et de leurs activités de gestion d'infrastructures essentielles de long terme se rapproche des propriétés des investissements publics considérés dans ces méthodologies<sup>4</sup>. Ainsi, il convient de se reporter au résultat des travaux de la commission présidée par le Professeur Christian Gollier<sup>5</sup>, qui préconise une fourchette haute de 3 %, et plus récemment, du rapport de la mission présidée par Monsieur Emile Quinet « *Evaluation socioéconomique des investissements publics* »<sup>6</sup>, qui suggère un taux de 2 %. Une fourchette comprise entre 2 % et 3 % peut donc être retenue pour la détermination du facteur RM de la prime de risque.
79. S'agissant, en second lieu, du coefficient  $\beta$ , l'Autorité estime que sa valeur peut être fixée par référence aux  $\beta$  d'autres secteurs économiques. Toutefois, l'échantillon retenu par SNCF Gares & Connexions, qui conduisait à fixer ce coefficient par comparaison aux coefficients  $\beta$  utilisés dans le secteur aéroportuaire européen n'est pas pertinent. En effet, les aéroports pris en comparaison sont pour la plupart des « *hubs* » internationaux de correspondance. Ils développent leurs activités de gestionnaire d'infrastructure dans un environnement de concurrence entre sites aéroportuaires, ce qui n'est pas le cas des gares ferroviaires de voyageurs. Il existe dès lors un risque réel lié au trafic aéroportuaire dans la mesure où les compagnies aériennes ont la possibilité de changer de site pour l'organisation de leurs liaisons, notamment pour les dessertes de long courrier.
80. En outre, les revenus des gestionnaires d'aéroports, directement liés au trafic de passagers, sont beaucoup plus sensibles à la conjoncture économique que l'activité ferroviaire. Cette moindre sensibilité du trafic ferroviaire est renforcée par le fait que le revenu des gares ferroviaires dépend du trafic exprimé en nombre de trains et non en nombre de passagers et provient, pour 75 % de leur chiffre d'affaires régulé, du transport de proximité conventionné.
81. Enfin, la régulation du secteur aérien est généralement fondée sur des contrats pluriannuels assortis de plafonds de prix et d'objectifs de productivité, alors que le cadre tarifaire des gares de voyageurs, fondé sur le recouvrement des coûts, permet aisément au gestionnaire, dans le cadre annuel actuel, de réajuster sa trajectoire financière.
82. Pour ces raisons, l'Autorité avait proposé dans son avis et décision n° 2012-016 du 11 juillet 2012, pour la définition du CMPC des horaires de services 2014 et 2015, de retenir un  $\beta$  d'une valeur de 0,42, par analogie aux moyennes observées dans le secteur de l'électricité. Cette valeur a été revue à 0,33 dans les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité<sup>7</sup>. En outre, l'Autorité avait précisé que le  $\beta$  retenu ne saurait excéder 0,5, correspondant à l'évaluation par la mission présidée par Monsieur Emile Quinet de la sensibilité moyenne du secteur des transports aux aléas économiques. En tout état de cause, cette fourchette haute demeure supérieure aux  $\beta$  retenus par les régulateurs britannique et allemand du secteur ferroviaire.
83. Au vu de ce qui précède, l'Autorité retiendra une valeur du  $\beta$  comprise entre 0,33 et 0,5 pour la détermination de la prime de risque pour le calcul du taux de coût moyen pondéré du capital.

<sup>4</sup> Avis n° 2013-024 du 22 octobre 2013 relatif au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015, pt III.14.

<sup>5</sup> Centre d'analyse stratégique, Le calcul du risque dans les investissements publics, rapport du groupe d'expert présidé par Christian Gollier, juillet 2011.

<sup>6</sup> Commissariat général à la stratégie et à la prospective, septembre 2013.

<sup>7</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 décembre 2013 portant décision relative aux tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTA ou BT.



### 5.3.2. Sur la prise en compte de l'impôt sur les sociétés

#### a. Moyens des parties

84. La Région estime que, pour éviter les fluctuations qui nuiraient au besoin de visibilité des acteurs soumis aux redevances, la prise en compte de l'impôt sur les sociétés dans la rémunération du capital doit être limitée à un taux normatif fixé à 34,43 %, et ce, en écartant la surtaxe temporaire à l'impôt sur les sociétés de 10,7 % applicable aux entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires.
85. SNCF Gares & Connexions fait valoir le taux de 38 % qu'il prend en compte est bien le taux normatif d'impôt sur les sociétés car, au taux de 34,43 % en vigueur s'ajoute la surtaxe de 10,7 %.

#### b. Analyse de l'Autorité

86. Dans son avis n° 2013-024 du 22 octobre 2013, l'Autorité avait confirmé la prise en compte de l'impôt sur les sociétés dans le calcul du coût du capital de SNCF Réseau. Dans ce même avis, l'Autorité avait privilégié la prise en compte d'un taux normatif de 34,43 % pour des raisons de visibilité et de stabilité. En effet, dans une logique de stabilité des paramètres influant sur les décisions d'investissement, il n'est pas pertinent de reprendre les éléments fiscaux temporaires, que ces derniers soient favorables (taux d'imposition minimum, crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi...) ou défavorables (contribution exceptionnelle<sup>8</sup>). Dès lors, il y a lieu de retenir un taux d'impôt sur les sociétés normatif de 34,43 %.

### 5.3.3. Sur le taux de CMPC à appliquer

87. Il résulte de tout ce qui précède que, pour le calcul du taux du coût moyen pondéré du capital pris en compte dans la détermination des redevances à compter de l'horaire de service 2014, il y a lieu de retenir un facteur RM de la prime de risque situé dans une fourchette comprise entre 2 % et 3 %, un coefficient  $\beta$  de la prime de risque situé dans une fourchette comprise entre 0,33 et 0,5 et un taux d'impôt sur les sociétés de 34,4 %.
88. En outre, la détermination du taux de CMPC à appliquer implique de prendre en compte un taux sans risque. Le rendement des obligations assimilables du Trésor français (OAT) est habituellement retenu pour estimer le taux sans risque par les régulateurs dès lors qu'il est considéré comme correspondant aux placements les moins risqués. Pour tenir compte de l'horizon de financement des activités et pour éviter les effets de cycles, il est ainsi pertinent de fixer le taux sans risque sur la base du rendement moyen à dix ans des obligations d'Etat sur dix ans. Cette moyenne s'établissait à 3,7 % avant la publication du DRG 2014 et à 3,5 % avant la publication du DRG 2015. Enfin, il est constant que la part de la dette dans le financement de l'actif (ou « gearing ») était de 38 % pour les horaires de services en litige.
89. Ainsi, en application de ces paramètres, le coût moyen pondéré du capital servant à l'établissement des redevances pour le service de base dans les gares de voyageurs, lissé entre les horaires de service 2014 à 2016 en litige du fait du très faible écart obtenu entre ces derniers et de la structure de long terme des investissements en gare, doit être fixé à un taux qui ne saurait dépasser un plafond de 6,9 % avant impôt ou 4,5 % après impôt pour ces horaires de service. Ces taux correspondent à ceux déjà calculés dans les décisions n° 2015-002 et 2015-017 relatives au règlement des différends relatifs aux prestations régulées dans les gares de voyageurs en régions Île-de-France et Pays de la Loire.

---

<sup>8</sup> L'article 30 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 créé l'article 235 ter ZAA au code général des impôts, qui précise que « les redevables de l'impôt sur les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros sont assujettis à une contribution exceptionnelle égale à une fraction de cet impôt calculé sur leurs résultats imposables [...] des exercices clos à compter du 31 décembre 2011 et jusqu'au 30 décembre 2013 ». L'article 30 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 recule cette échéance au 30 décembre 2015.

90. En l'espèce, SNCF Gares & Connexions a fixé le coût moyen pondéré du capital dans les DRG afférent aux horaires de service 2014 et 2015 à 9,2 % avant impôt et 5,9 % après impôt<sup>9</sup>, et dans le DRG afférent à l'horaire de service 2016 à 6,9 % avant impôt et 4,5 % après impôt<sup>10</sup>.
91. En vertu de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut, lorsque c'est nécessaire pour le règlement du différend, fixer les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation.
92. En l'espèce, le coût moyen pondéré du capital pris en compte pour l'établissement des redevances en gare figure dans le DRG, acte réglementaire applicable à l'ensemble des opérateurs. Eu égard au caractère excessif du taux de rémunération du capital retenu par SNCF Gares & Connexions dans les DRG 2014 et 2015, qui a pour effet d'augmenter indûment le niveau des charges à couvrir et donc le montant des redevances, il apparaît nécessaire au règlement du différend d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions, dans un délai de trois mois à compter de la présente décision, de modifier les DRG afférents à ces horaires de service en fixant un coût moyen pondéré du capital à un plafond de 6,9 % avant impôt pour l'ensemble des gares de voyageurs et de procéder aux régularisations correspondantes au bénéfice de l'ensemble des opérateurs.
93. Au regard de ces éléments, les conclusions de la Région tendant à la fixation du taux de rémunération des capitaux à 5,5 % avant impôt au maximum à compter de l'horaire de service 2014 doivent être rejetées en tant qu'elles portent sur une réduction du taux de CMPC appliqué supérieur à celle de 6,9 % avant impôt mentionné au point précédent.

#### 5.4. Sur les objectifs de performance, de productivité et de qualité ainsi que les mécanismes incitatifs y afférents (Conclusions n° 3 et 4)

##### 5.4.1. Moyens des parties

94. La Région soutient qu'en application du II de l'article 13-1 et de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, le DRG doit comprendre des objectifs de performance et de productivité. Elle ajoute que la fixation de ces objectifs serait sans valeur si aucun mécanisme incitatif n'y était associé.
95. SNCF Gares & Connexions fait valoir que, si le décret du 7 mars 2003 prévoit bien, dans son article 13-1, que la détermination du montant des charges prévisionnelles devant être couvertes par le gestionnaire des gares doit être assortie d'objectifs de performance et de productivité, aucune disposition de celui-ci ne prévoit que ces objectifs doivent être assortis de mécanismes de pénalités spécifiques. Elle précise que les mécanismes incitatifs demandés par la Région ne correspondent pas aux principes de tarification prévus par les dispositions applicables aux gares de voyageurs, qui imposent la couverture de l'ensemble des charges prévisionnelles du gestionnaire des gares. Elle ajoute que le fait pour celui-ci de ne pas atteindre les objectifs fixés implique une moindre couverture des charges.

##### 5.4.2. Analyse de l'Autorité

96. La mise en place d'objectifs de qualité demandée par la Région doit être interprétée comme relative, en l'espèce, à la mise en place d'objectifs de performance. En effet, les objectifs de performance se distinguent des objectifs de productivité en ce sens que les premiers renvoient à la qualité du service offert en gare et donc à la performance opérationnelle, tandis que les seconds correspondent aux objectifs de maîtrise des coûts du service et donc à la gestion économique de SNCF Gares & Connexions.

<sup>9</sup> DRG 2014, version du 2 septembre 2013, p. 36 ; DRG 2015, version du 5 décembre 2014, p. 40.

<sup>10</sup> DRG 2016 révisé, version du 11 juillet 2016, p. 40.

#### a. Sur les objectifs de performance

97. En premier lieu, il découle du II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 précité que le niveau de performance opérationnelle et de qualité de service en gares est directement lié au niveau des charges prévisionnelles prises en compte dans l'établissement des redevances<sup>11</sup>. Ainsi, il apparaît essentiel de préciser dans le DRG, à tous le moins pour les charges d'exploitation dites maîtrisables (*i.e.* charges de personnel, achats, prestations de service, etc.), les objectifs de performance justifiant le montant des redevances acquittées par les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices. En outre, la qualité de service n'étant pas un élément quantifiable, l'Autorité estime nécessaire de définir des indicateurs précis permettant de l'évaluer.
98. En l'espèce, bien que le DRG pour l'horaire de service 2016 comprenne des objectifs de performance ainsi que des indicateurs de mesure de la qualité de services offerts en gare et précise les niveaux que s'engage à respecter le gestionnaire, SNCF Gares & Connexions ne définit pas ces objectifs et indicateurs de performance en concertation avec les parties prenantes (représentants des autorités organisatrices des transports, des entreprises ferroviaires, des usagers et de SNCF Réseau). Or, la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance pertinents et reflétant tant les attentes des utilisateurs que la capacité du gestionnaire des gares de voyageurs à améliorer la qualité des services qu'il propose nécessite la mise en œuvre préalable d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes.
99. L'article L. 1263-2 du code des transports permet à l'Autorité, lorsqu'elle l'estime nécessaire pour le règlement du différend, de fixer les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation.
100. Au regard des éléments mentionnés ci-dessus, qui ne permettent pas au gestionnaire des gares, compte tenu de la méthode qu'il utilise, de garantir la mise en place d'objectifs et d'indicateurs conduisant à une amélioration de la qualité de service prenant en compte le point de vue des parties prenantes, l'Autorité estime nécessaire d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions de préciser dans le DRG, en concertation avec les parties prenantes mentionnées au point 98, des objectifs et indicateurs de performance applicables aux charges dites maîtrisables, et ce, pour chaque périmètre de gestion.
101. Dès lors que ces indicateurs et objectifs de performance figurent dans le DRG, acte réglementaire opposable à l'ensemble des opérateurs, il y a lieu d'appliquer cette injonction à l'ensemble des gares de voyageurs exploitées par SNCF Gares & Connexions afin de garantir la fixation d'objectifs de performance communs à tous les utilisateurs des gares.
102. Toutefois, compte tenu de ce que, d'une part, l'horaire de service 2016 est arrivé à son terme le 10 décembre 2016 et que, d'autre part, les offres de services pour l'horaire de service 2017 ont déjà fait l'objet d'une consultation et d'une publication par SNCF Gares & Connexions le 23 mars 2016, l'Autorité estime à la fois nécessaire au règlement du différend et proportionné que les indicateurs et objectifs soient mis en œuvre après concertation, au plus tard, lors de la publication du DRG pour l'horaire de service 2018.
103. La concertation avec les parties prenantes devra, quant à elle, être organisée chaque année par SNCF Gares & Connexions. Pour l'horaire de service 2018, elle devra avoir lieu, au plus tard, au mois de septembre 2017. Elle devra donner lieu à la création d'une instance de concertation présidée par SNCF Gares & Connexions et constituée notamment de représentants des autorités organisatrices des transports, des entreprises ferroviaires et des usagers ainsi que de SNCF Réseau. Les décisions de cette instance devront être prises dans la mesure du possible par consensus et donner lieu à un compte-rendu adressé aux parties prenantes ainsi qu'à l'Autorité concomitamment à sa saisine pour avis conforme sur les redevances d'accès et d'utilisation des gares de voyageurs.

---

<sup>11</sup> A titre d'exemple, s'agissant des équipements en gares (*i.e.* escaliers mécaniques, ascenseurs, ...), un taux de disponibilité plus important conduit à un coût de maintenance plus élevé et, partant, à un niveau de charges prévisionnelles plus important.

104. S'agissant de la demande de la Région tendant à l'inscription, dans les DRG 2014 et 2015 d'objectifs de performance opérationnelle, un tel mécanisme vise, par nature, à modifier des comportements futurs. Il en résulte que la définition rétroactive d'objectifs de performance opérationnelle pour les horaires de service 2014 et 2015, qui ne saurait avoir d'effet sur ces horaires de service passés, ne présente aucune utilité pour le règlement du différend. Les conclusions de la Région doivent, par suite, être rejetées sur ce point.
105. En second lieu, la définition, dans le DRG, d'indicateurs et d'objectifs de performance doit nécessairement s'accompagner d'un mécanisme incitatif de type bonus / malus permettant d'inciter le gestionnaire à atteindre ou dépasser le niveau de performance affiché<sup>12</sup>. Sans s'opposer au principe de couverture de l'ensemble des charges prévisionnelles du gestionnaire, ce mécanisme garantit l'adéquation du niveau des redevances acquittées par les candidats avec la qualité des services dont ils bénéficient, en dissuadant le gestionnaire de dégager une rente induite en fournissant un service de moindre qualité.
106. Au regard des éléments mentionnés ci-dessus, qui compromettent l'effectivité de l'atteinte de ces objectifs, et de la nécessité de garantir des conditions d'accès similaires dans l'ensemble des installations en gares exploitées par SNCF Gares & Connexions ainsi qu'une gestion homogène de celles-ci, il y a lieu d'enjoindre à SNCF Gares & Connexions d'inclure dans le DRG, après concertation avec les parties prenantes dans le cadre de l'instance mentionnée au point 103 de la présente décision, des mécanismes de pénalités et gratifications financières associées aux objectifs de performance, qui soient propres, par leur incidence concrète, à inciter le gestionnaire des gares à atteindre effectivement ou dépasser ces derniers.
107. Compte tenu de la nécessaire concertation avec l'ensemble des acteurs concernés qui doit présider à cette définition, SNCF Gares & Connexions devra détailler ces mécanismes au plus tard dans le DRG afférent à l'horaire de service 2018. Pour ce faire, l'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions de mettre en place une concertation sur ces mécanismes au plus tard au mois de septembre 2017.

#### *b. Sur les objectifs de productivité*

108. En premier lieu, il résulte du II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 que les charges prévisionnelles prises en compte pour le calcul des redevances en gares de voyageurs doivent comporter un niveau déterminé de productivité.
109. Toutefois, à la différence des indicateurs et objectifs de performance qui nécessitent de recueillir, à travers une concertation, le choix des utilisateurs en termes de niveau de qualité attendue, la mise en œuvre d'objectifs de productivité ne nécessite pas la tenue d'une concertation mais relève de la définition, par le gestionnaire des gares, des trajectoires de charges prises en compte dans l'établissement des redevances. A ce titre, les objectifs de productivité font nécessairement l'objet d'une analyse par l'Autorité dans le cadre de son avis conforme sur les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs.
110. En l'espèce, SNCF Gares & Connexions a bien détaillé, dans le DRG pour l'horaire de service 2016<sup>13</sup>, des objectifs de productivité et de maîtrise des coûts<sup>14</sup>. Ainsi, SNCF Gares & Connexions s'est fixé pour objectif une augmentation de 0,7 % du volume des charges de service de gare pour atteindre 274 M€ en 2016. De même, l'objectif d'une diminution de 1,5 % du volume de charges de gestion de site pour 2016 (472 M€ contre 479 M€ pour les tarifs 2015 en euros constants) est inscrit dans le DRG. SNCF Gares & Connexions précise que cette diminution suppose la mise en œuvre de deux chantiers principaux permettant d'obtenir des gains de productivité : l'optimisation du tour de gare et la performance économique sur les charges de nettoyage.

<sup>12</sup> Avis n° 2015-005 du 17 février 2015, point 51.

<sup>13</sup> Document de référence des gares 2016, Version du 8 décembre 2015, pt 7B2, p. 56 et s.

<sup>14</sup> Avis n° 2015-044 du 2 décembre 2015, point 4.

111. Par voie de conséquence, les conclusions de la Région tendant à la mise en place, dans le DRG, d'objectifs de productivité et de mécanismes d'incitation financière y afférents ne peuvent qu'être rejetées en tant qu'elles portent sur l'horaire de service 2016.
112. S'agissant de la demande de la Région tendant à l'inscription d'objectifs de productivité dans les DRG 2014 et 2015, un tel mécanisme vise, par nature, à modifier des comportements futurs. Il en résulte que la définition rétroactive d'objectifs de productivité pour les horaires de service 2014 et 2015, qui ne saurait avoir d'effet sur ces horaires de service passés, ne présente aucune utilité pour le règlement du différend. Les conclusions de la Région doivent, par suite, être rejetées sur ce point.
113. S'agissant, en second lieu, des mécanismes d'incitation financière afférents aux objectifs de productivité, l'Autorité estime que leur mise en place n'est pas nécessaire au règlement du différend dans la mesure où les charges prévisionnelles pour l'établissement des redevances prennent déjà en compte des objectifs de productivité et que le cadre juridique en vigueur ne permet aucune régularisation s'il existe un écart entre les charges prévisionnelles et les charges constatés, le gestionnaire des gares supportant toute dérive des charges. Par voie de conséquence, les conclusions de la Région doivent être rejetées sur ce point.

## DÉCIDE

**Article 1<sup>er</sup>** Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la Région Nouvelle-Aquitaine tendant à la communication d'informations détaillées sur les surfaces sur lesquelles s'appuie la constitution des redevances pour les horaires de service 2014, 2015 et 2016.

**Article 2** L'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions de modifier l'annexe A5 du DRG pour y inclure une comptabilité analytique distinguant les charges et produits liées aux prestations régulées et aux prestations non-régulées pour les exercices comptables ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Au plus tard six mois à compter de la notification de la présente décision, SNCF Gares & Connexions devra présenter à l'Autorité les évolutions prévues à ses systèmes d'information et de gestion permettant d'affecter les charges et produits entre les prestations régulées et les prestations non-régulées.

**Article 3** L'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions, à compter de l'horaire de service 2017, de communiquer à l'ensemble des entreprises ferroviaires et autorités organisatrices, en sus de l'annexe A5 du DRG contenant les informations détaillées sur les surfaces dont ils font la demande, les plans simplifiés des gares de catégories A.

**Article 4** L'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions de modifier, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, le DRG afférent aux horaires de service 2014 et 2015 en fixant le coût moyen pondéré du capital servant à l'établissement des redevances pour le service de base dans l'ensemble des gares de voyageurs à un plafond de 6,9 % avant impôt et de procéder aux régularisations correspondantes au bénéfice de l'ensemble des opérateurs.

**Article 5** L'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions de définir dans le DRG, pour l'ensemble des gares de voyageurs, après concertation dans le cadre d'une instance créée avec les entreprises ferroviaires, les autorités organisatrices de transport, les représentants des usagers et SNCF Réseau, des indicateurs et objectifs de performance applicables aux charges dites maîtrisables et ce, au plus tard, pour l'horaire de service 2018.

**Article 6** L'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions de définir dans le DRG, pour l'ensemble des gares de voyageurs, des mécanismes d'incitation financière applicables aux objectifs et indicateurs de performance et ce, au plus tard, pour l'horaire de service 2018, après les avoir soumis à l'instance de concertation mentionnée à l'article 5, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

**Article 7** Le surplus des conclusions de la Région Nouvelle-Aquitaine est rejeté.

**Article 8** Le secrétaire général est chargé de notifier aux parties la présente décision et d'en assurer la publication sur le site internet de l'Autorité et au Journal officiel de la République française, sous réserve des secrets protégés par la loi.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 1<sup>er</sup> février 2017.*

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

Le Président

Bernard Roman