

Avls n° 2017-099 du 27 septembre 2017
portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau
dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017

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 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017, version du 26 juillet 2017, publié sur le site internet de SNCF Réseau le 27 juillet 2017 ;

Vu la décision n° 2017-018 du 22 février 2017 portant règlement du différend entre la région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Réseau relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs ;

Vu l'avis n° 2017-038 du 29 mars 2017 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017 ;

Vu le courrier de consultation du Gouvernement en date du 24 août 2017 adressé en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu le courrier de SNCF Réseau en date du 26 septembre 2017 ;

Après en avoir délibéré le 27 septembre 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Dans son avis n° 2017-038 du 29 mars 2017 susvisé, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.
2. Les motifs de non-conformité retenus par l'Autorité dans cet avis portaient, en premier lieu, sur le niveau des projections de charges d'exploitation qui, au regard des éléments transmis durant l'instruction, n'était pas conforme aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Tel était le cas des prestations de déneigement et de déglacage, de nettoyage des voies, d'entretien des espaces verts et de la rémunération de SNCF Gares & Connexions. En deuxième lieu, l'Autorité avait remis en cause la méthodologie d'évaluation des charges internes. En troisième lieu, l'Autorité avait relevé que SNCF Réseau avait mis en œuvre un mécanisme de régularisation qui, notamment, limitait ses incitations à maîtriser le risque de dérive des coûts des projets d'investissement. Enfin, s'agissant des objectifs de performance et de productivité, l'Autorité avait indiqué que les parties 6.A et 6.B du document de référence des gares (ci-après « DRG ») ne répondaient pas aux exigences de transparence que doivent respecter les tarifs des redevances d'accès aux gares de voyageurs, invitant ainsi SNCF Réseau à modifier ces parties.
3. Le 27 juillet 2017, SNCF Réseau a publié une version modifiée de la partie B du DRG ainsi que de nouvelles propositions tarifaires pour les prestations régulées qu'il fournit en gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017. En application du III de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, cette publication vaut saisine de l'Autorité, laquelle est amenée à rendre, sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, un avis conforme sur la fixation de ces projets de redevances.

2. ANALYSE

2.1. Sur les charges de la convention de services en gares (ci-après « CSG »)

4. S'agissant de la prestation de déneigement et de déglacage, compte tenu du risque de volatilité inhérent à cette prestation et pour établir le lien entre les charges prévisionnelles et les charges constatées, l'Autorité avait considéré, dans son avis du 29 mars 2017 susvisé, que le coût de cette prestation ne pouvait excéder la moyenne des derniers montants de charges comptabilisées. Dans sa nouvelle proposition, SNCF Réseau retient ce principe, en évaluant désormais le montant de cette prestation à 2,6 millions d'euros, soit la moyenne des charges constatées pour les exercices 2014 et 2015¹.
5. S'agissant du nettoyage des voies, l'instruction a permis d'établir, d'une part, que cette prestation constitue un prolongement de la prestation de nettoyage des quais et, d'autre part, qu'elle était auparavant réalisée par SNCF Gares & Connexions au titre de la convention de gestion de l'infrastructure². SNCF Réseau propose de prendre en compte, dans les tarifs de la redevance quai 2017 modifiée, le montant de la prestation comptabilisé en 2015, soit 2,1 millions d'euros. Compte tenu des éléments nouveaux obtenus, notamment du lien établi entre cette prestation et l'exploitation des quais, ce montant peut être regardé comme conforme aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé.

¹ Les coûts de cette prestation facturés à SNCF Réseau en 2014 et 2015 étaient respectivement de 2,2 millions d'euros et 3 millions d'euros.

² Avant la mise en œuvre de la réforme ferroviaire, adoptée en août 2014, une convention de gestion de l'infrastructure liait RFF et SNCF Infra, ce dernier sous-traitant à SNCF Gares & Connexions certaines prestations.

6. S'agissant de la prestation d'entretien des espaces verts, SNCF Réseau a revu à la baisse le montant intégré aux tarifs de la redevance quai 2017 pour le ramener au niveau du montant comptabilisé en 2015, conformément aux demandes de l'Autorité dans son avis du 29 mars 2017.
7. S'agissant de la rémunération de SNCF Gares & Connexions prévue par la CSG, celle-ci se compose d'une part relative à la rémunération de la prestation de pilotage de la convention et d'une part complémentaire introduite en 2017 en contrepartie du plafonnement du remboursement de certains postes de dépenses tels que le nettoyage des quais et des voies.
8. En ce qui concerne la part complémentaire, l'Autorité avait indiqué dans son avis du 29 mars 2017 qu'une telle rémunération, assimilable à une prime de risque, ne pouvait être intégrée dans les tarifs de la redevance quai dès lors que la rémunération du risque de l'activité était déjà prise en compte dans le bénéfice raisonnable défini, conformément aux dispositions du I de l'article préliminaire du décret du 20 janvier 2012 susvisé, comme un « *taux de rémunération du capital propre qui prend en compte le risque* ». Conformément aux demandes de l'Autorité, SNCF Réseau n'a pas intégré dans les tarifs modifiés la rémunération complémentaire de SNCF Gares & Connexions.
9. Enfin, le montant de la prestation de pilotage de la convention, tel que révisé en dernier lieu par SNCF Réseau dans son courrier du 26 septembre 2017 susvisé, prend en compte un niveau de charges égal au montant comptabilisé en 2015 (3,74 millions d'euros). Il ressort des éléments obtenus durant l'instruction que le périmètre global des prestations réalisées par SNCF Gares & Connexions au titre de la CSG 2017 est équivalent à celui prévalant en 2015³. En conséquence, l'Autorité considère que le montant proposé au titre de 2017 est conforme aux dispositions en vigueur.

2.2. Sur les charges internes

10. Dans son avis du 29 mars 2017 précité, l'Autorité avait considéré que les hypothèses d'évaluation des charges internes, en particulier le nombre d'équivalents temps plein (ci-après « ETP ») retenu et le coût moyen agent, n'étaient pas suffisamment fiables, ce qui remettait en cause leur conformité aux dispositions applicables aux gares de voyageurs.
11. S'agissant du nombre d'ETP, l'Autorité avait souligné le risque de double compte des ETP appartenant notamment à la catégorie « Cadre Dirigeant » et demandé à SNCF Réseau de les retirer du nombre d'ETP dédié à la gestion des quais. SNCF Réseau a réévalué en ce sens le nombre d'ETP retenu dans le calcul des tarifs modifiés de la redevance quai 2017.
12. S'agissant du coût moyen agent, l'Autorité avait considéré que les hypothèses utilisées dans le calcul du coût moyen agent, soit la prise en compte de personnels intérimaires dans le calcul des charges de personnel et la clé de répartition appliquée aux qualifications, pouvaient entraîner un biais dans l'évaluation de ce coût. Lors de la révision de ses tarifs, SNCF Réseau a affiné sa méthodologie d'évaluation, notamment en supprimant les charges de personnels intérimaires.
13. Ainsi, eu égard aux travaux réalisés par SNCF Réseau permettant de justifier les hypothèses d'évaluation des charges internes, le niveau de ces dernières, qui baisse au final de 1,7 million d'euros dans le calcul des tarifs de la redevance quai 2017, doit être regardé comme conforme aux dispositions des articles 3 du décret du 20 janvier 2012 et 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisés.

2.3. Sur la régularisation des investissements et les objectifs de performance et de productivité

14. Conformément aux demandes de l'Autorité, SNCF Réseau a modifié le principe de régularisation du montant des investissements effectivement mis en service afin que : « *[l]a régularisation ne s'opère*

³ En effet, le périmètre des prestations reste constant en volume entre 2015 et 2017 du fait notamment du retrait de certaines prestations, telles que la gestion des fluides, qui ne sont plus réalisées par SNCF Gares & Connexions en 2017.

que dans un sens : quand il y a lieu de restituer un trop perçu aux entreprises ferroviaires. [...] La régularisation des tarifs [N] tient compte des mises en service de projets en [N-2, N-1 et N]. Les gares éligibles à ce mécanisme doivent présenter un total d'investissements mis en service supérieur à 5 [millions d'euros] en fonds propres sur le cumul des 3 années [N-2, N-1 et N].⁴ ».

15. S'agissant des indicateurs de qualité de service, l'Autorité constate que SNCF Réseau a également modifié la partie 6.A du DRG 2017 afin que celle-ci précise les objectifs de performance introduits et les systèmes de mesure correspondants. SNCF Réseau s'est notamment appuyé, pour la modification de cette partie, sur la concertation avec les parties prenantes réalisée conformément à l'article 5 de la décision n° 2017-018 du 22 février 2017 portant règlement du différend entre la région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Réseau relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs.
16. Enfin, à l'instar des objectifs de performance, SNCF Réseau a amendé la partie 6.B du DRG afin de prendre en compte, dans le calcul de la redevance quai 2017 modifiée, un objectif de productivité, conformément aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Ainsi, SNCF Réseau s'engage à maîtriser l'évolution de quatre postes de charges, soit le nettoyage des biens, la surveillance réglementaire, la maintenance et la réparation ainsi que l'entretien de la signalétique de sécurité ferroviaire. Cet objectif de productivité portant sur 59 % des charges d'exploitation représente une baisse supplémentaire de 0,8 % des charges d'exploitation prises en compte dans le calcul de la redevance quai 2017 modifiée.
17. L'ensemble des modifications apportées par SNCF Réseau conduit à diminuer le niveau des charges prises en compte dans les tarifs de la redevance quai 2017 de 6,4 millions d'euros par rapport à la proposition initiale, soit une baisse de 5 %.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

Les tarifs des redevances dues au titre de ces prestations ne deviendront exécutoires qu'après que l'exploitant des installations de service concernées a mis les informations publiées en conformité avec le présent avis, conformément à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.

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

⁴ p.48 du DRG 2017 modifié de SNCF Gares & Connexions.

L'Autorité a adopté le présent avis le 27 septembre 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman