

Avis n° 2014-025 du 27 novembre 2014

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

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

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

Vu le code des transports ;

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

Vu le décret n° 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français ;

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

Vu le décret n° 2012-70 du 22 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2011-014 de l'Autorité du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2013-003 de l'Autorité du 20 février 2013 relatif au code de déontologie de Gares & Connexions ;

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

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

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

Après en avoir délibéré le 27 novembre 2014 ;

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

I. Contexte

1. La saisine de l'Autorité

I.1 Par courrier en date du 13 octobre 2014, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a saisi, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité ») d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités.

I.2 Le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité est pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Il définit les missions de l'EPIC SNCF Mobilités (articles 1 à 5), précise ses relations avec l'Etat (articles 6 à 8), et les modalités du contrôle administratif et technique exercé par ce dernier (articles 53 et 54). Il détaille les modalités de l'organisation administrative de l'établissement public, en particulier les modalités de désignation des membres du conseil d'administration (articles 9 à 15), le rôle et le fonctionnement du conseil d'administration (articles 16 à 24) ainsi que le rôle du président du conseil d'administration (article 25). Il contient également des dispositions relatives à la gestion des gares de voyageurs par SNCF Mobilités (articles 26 à 31) et à la gestion financière et comptable de l'établissement public (articles 35 à 39), ainsi qu'à sa gestion domaniale (articles 40 à 52).

I.3 L'Autorité a soumis le projet de décret à une consultation publique ouverte à l'ensemble des acteurs du secteur du 20 octobre au 7 novembre 2014. Au total, l'Autorité a reçu 9 contributions écrites des parties prenantes suivantes :

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

I.4 Il ressort des contributions à la consultation publique que le maintien de la direction des gares au sein de SNCF Mobilités soulève de fortes inquiétudes dans un contexte d'ouverture progressive du secteur à la concurrence. Plusieurs contributeurs ont attiré l'attention de l'Autorité sur la nécessité de garantir une indépendance effective entre la direction des gares et les autres directions commerciales de SNCF Mobilités.

2. Le contexte juridique du projet de décret

I.5 Le présent projet de décret doit être examiné au regard du droit de l'Union européenne, en particulier des objectifs de la directive 2012/34/UE, dont la transposition doit être achevée en droit français avant le 16 juin 2015. Avant l'expiration du délai de transposition, les Etats membres doivent s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive¹. En conséquence, l'Autorité a pris en compte, dans ses analyses, les objectifs poursuivis par la directive, en particulier la nécessité d'opérer une distinction claire entre l'exploitation des services de transport et la gestion des installations de service, catégorie dont les gares font partie.

I.6 L'adoption de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a profondément révisé l'organisation du système ferroviaire en France en regroupant l'exploitant historique des services ferroviaires de transport de personnes et de marchandises sur le réseau ferré national, SNCF

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

Mobilités, et le gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national, SNCF Réseau, au sein d'un groupe public ferroviaire verticalement intégré.

I.7 En application de l'article L. 2141-1 du code des transports, dans sa version applicable à compter du 1er janvier 2015, l'EPIC SNCF Mobilités a pour objet :

« 1° D'exploiter selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2121-12 ;

2° D'exploiter d'autres services de transport ferroviaire, y compris internationaux ;

3° De gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques et de percevoir à ce titre auprès des entreprises ferroviaires, toute redevance. »

I.8 Les conditions d'exécution, par SNCF Mobilités, de sa mission de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont fixées par un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat (article L. 2141-2 du code des transports). En outre, SNCF Mobilités conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, qui « détermine notamment les objectifs assignés à l'entreprise en matière de qualité du service, de trajectoire financière, d'aménagement du territoire et de réponse aux besoins de transport de la population et des acteurs économiques » (article L. 2141-3).

II. Analyse du projet de décret

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

II.2 L'Autorité estime que le projet de décret comporte des insuffisances, en particulier s'agissant de la gestion des gares de voyageurs et des autres installations de service par SNCF Mobilités (1°). En outre, certaines missions de SNCF Mobilités relatives à l'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs devraient être précisées (2°). Enfin, il paraît nécessaire de renforcer le contrôle du régulateur sectoriel sur l'activité de SNCF Mobilités (3°) et d'améliorer le fonctionnement de son conseil d'administration (4°).

1. Les garanties d'indépendance de la gestion des gares et autres installations de service au sein de SNCF Mobilités

II.3 A titre liminaire, l'Autorité rappelle que dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, il convient de s'assurer de l'indépendance des gestionnaires des gares et des installations de service², d'une part, et de l'accès non discriminatoire et transparent à ces infrastructures³, d'autre part.

II.4 Dans son avis n° 011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, l'Autorité avait jugé « nécessaire de revoir en profondeur le cadre de gestion des différentes infrastructures de services », considérant que « leur

² Article 13 § 3 de la directive 2012/34/UE.

³ Article L. 2122-9 du code des transports.

gestion serait plus efficace et plus transparente si elle n'était pas confiée à une entreprise exerçant des activités de transport ferroviaires »⁴. Le transfert de la gestion des gares à SNCF Réseau aurait en effet le double avantage de mutualiser certaines fonctions entre le gestionnaire de l'infrastructure et le gestionnaire des gares de voyageurs et de faciliter l'entrée sur le marché des entreprises ferroviaires concurrentes de l'opérateur historique de transport.

II.5 De même, dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013, l'Autorité de la concurrence a suggéré de séparer, à tout le moins juridiquement, la gestion, l'exploitation et le développement des gares de voyageurs et des infrastructures de services du reste des activités de SNCF Mobilités⁵.

a. La gestion des gares de voyageurs

II.6 La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a intégré la gestion des gares de voyageurs dans les attributions de SNCF Mobilités⁶. L'article 27, alinéa 1er, du projet de décret prévoit que la gestion des gares est exercée « *au sein de SNCF Mobilités, par une direction autonome, dotée de comptes distincts des autres activités de l'établissement* ». Les modalités de la gestion des gares de voyageurs sont précisées aux articles 27 à 31.

II.7 L'Autorité considère que le projet de décret ne permet pas de s'assurer que la gestion des gares de voyageurs au sein de l'EPIC SNCF Mobilités est assurée de manière indépendante. Elle formulera plusieurs recommandations à cet égard.

Les garanties d'indépendance et les pouvoirs du directeur des gares

II.8 Tout d'abord, l'article 27 du projet de décret prévoit que le directeur des gares est nommé par le conseil d'administration de SNCF Mobilités sur proposition de son président. Le conseil d'administration peut le révoquer par une décision motivée.

II.9 L'Autorité estime que le mode de nomination et de révocation du directeur des gares constitue un obstacle à son indépendance. En effet, le directeur des gares procède exclusivement du conseil d'administration de l'opérateur historique de transport et peut être révoqué à tout moment et de manière discrétionnaire par celui-ci.

II.10 Afin de garantir son indépendance, l'Autorité suggère que la procédure applicable à la nomination du directeur des gares soit inspirée de celle prévue à l'actuel article L. 2123-6 du code des transports pour la nomination du directeur du service gestionnaire du trafic et des circulations. Ce dernier serait nommé par le ministre chargé des transports, après avis de l'Autorité. En outre, sa révocation ne pourrait être prononcée que dans les mêmes formes après avis conforme de l'Autorité, et uniquement dans l'intérêt du service.

II.11 L'Autorité constate également que la durée du mandat du directeur des gares n'est pas fixée par le décret, mais laissée à l'appréciation du conseil d'administration de SNCF Mobilités. Afin de renforcer son indépendance, l'Autorité recommande que la durée du mandat soit fixée à 5 ans par le décret.

⁴ Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

⁵ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire, recommandation n° 1.

⁶ Article L. 2141-1 du code des transports. Par ailleurs, l'article 29, VI de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire précise que « *dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet aux commissions permanentes du Parlement compétentes en matière ferroviaire un rapport relatif à la gestion des gares de voyageurs ainsi qu'aux modalités et à l'impact d'un transfert de celle-ci à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport. Ce rapport étudie également la possibilité de créer un établissement public reprenant l'intégralité des missions de Gares & Connexions et qui serait intégré au sein du groupe public ferroviaire* ».

II.12 Compte tenu de ces remarques, l'Autorité propose que l'article 27 alinéa 2 du décret soit rédigé de la manière suivante : « *Le directeur des gares est nommé, pour un mandat de cinq ans, par le ministre chargé des transports et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Il ne peut être mis fin de manière anticipée à ses fonctions que dans l'intérêt du service, par décret du ministre chargé des transports après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires* ».

II.13 Ensuite, plusieurs dispositions relatives aux pouvoirs du directeur des gares soulèvent des interrogations.

II.14 Ainsi, l'article 27 alinéa 3 du projet de décret prévoit que « *le conseil d'administration [de SNCF Mobilités] ne peut déléguer une partie de ses attributions en matière de gestion des gares qu'au directeur des gares* ». Cette disposition signifie que le directeur des gares ne disposera pas de l'ensemble des prérogatives nécessaires à l'exercice de ses missions. Ce constat est confirmé par l'article 28 qui prévoit que le directeur des gares est responsable de la gestion administrative et budgétaire de la direction autonome, sans mentionner la gestion financière. L'Autorité demande, par conséquent, que le directeur des gares dispose de la plénitude des compétences en matière de gestion des gares.

II.15 Au surplus, l'article 26 du projet de décret prévoit que « *le conseil d'administration arrête les redevances prévues à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003* ». Afin de garantir le caractère non discriminatoire de la tarification pratiquée, l'Autorité propose que ce pouvoir relève du seul directeur des gares.

II.16 Enfin, l'Autorité estime qu'il conviendrait, à l'occasion de la transposition de la directive 2012/34/UE, d'étendre les cas de saisine de la commission de déontologie du secteur des transports ferroviaires à l'ensemble des dirigeants et agents des directions en charge de la gestion des gares et des autres infrastructures de service, afin de mieux encadrer la mobilité de ces personnels au sein du groupe public ferroviaire ou vers les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs concurrentes.

Les garanties matérielles d'indépendance du gestionnaire des gares

II.17 L'Autorité constate que le projet de décret prévoit peu de mesures destinées à garantir une indépendance organisationnelle effective du gestionnaire des gares au sein de SNCF Mobilités, et formulera plusieurs recommandations sur ce point.

II.18 En premier lieu, l'article 30 du projet prévoit l'établissement d'un code de déontologie par le directeur des gares. Ce code, soumis pour avis à l'Autorité, s'applique aux salariés placés sous l'autorité du directeur des gares et chargés de fournir les prestations régulées aux entreprises ferroviaires dans les gares de voyageurs⁷. Cette disposition ne fait que reprendre celle déjà prévue par l'article 11-2 du décret n° 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français. L'Autorité rappelle qu'elle a souligné l'insuffisance du code de déontologie qui lui était soumis par Gares & Connexions en application de cette disposition⁸. Au-delà, elle estime que l'article 30 devrait être modifié afin de préciser le contenu du code de déontologie établi par le gestionnaire des gares de voyageurs, et d'étendre son champ d'application à l'ensemble des personnels du gestionnaire des gares.

II.19 En second lieu, l'Autorité estime que les garanties d'indépendance applicables aux services de SNCF Mobilités en charge de la gestion des gares et des autres installations de service devraient être complétées. Dans son avis sur le projet de décret relatif au statut et aux missions de SNCF Réseau, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations destinées à garantir une véritable indépendance du

⁷ Prestations visées à l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service du réseau ferroviaire.

⁸ Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-003 du 20 février 2013 relatif au code de déontologie de Gares & Connexions.

gestionnaire de l'infrastructure dans l'exercice de ses fonctions essentielles. Elle recommande que les mêmes garanties soient applicables aux directions de SNCF Mobilités en charge de la gestion des gares et des autres installations de service.

II.20 Ainsi, le projet de décret pourrait prévoir des dispositions permettant d'assurer la sécurité des systèmes d'information du gestionnaire des gares de voyageurs par rapport aux autres services de SNCF Mobilités. Cette protection des systèmes d'information permettra d'éviter la diffusion, aux autres services de l'opérateur historique de transport, d'informations commercialement sensibles relatives aux activités d'entreprises ferroviaires concurrentes.

II.21 En outre, l'Autorité recommande que les locaux du gestionnaire des gares de voyageurs soient géographiquement séparés de ceux de SNCF Mobilités.

II.22 Enfin, l'Autorité propose que le gestionnaire des gares de voyageurs mette en place, dans un délai d'un an à compter de la publication du décret, un plan de gestion des informations confidentielles similaire à celui prévu pour les services de SNCF Réseau en charge des fonctions essentielles⁹. Ce plan de gestion serait complété par un programme détaillant l'ensemble des mesures permettant de garantir l'indépendance, sur le plan organisationnel, du gestionnaire des gares vis-à-vis de SNCF Mobilités et des autres entreprises ferroviaires. Un agent nommé par le directeur des gares serait responsable de l'animation et de la bonne application de ce programme par l'ensemble des services du gestionnaire des gares. Il présenterait chaque année à l'Autorité un rapport sur la mise en place et le suivi de ce programme. Ce programme, ainsi que le plan de gestion des informations confidentielles, seraient soumis à l'avis de l'Autorité.

b. La gestion des autres installations de service

II.23 Le projet de décret ne précise pas si la gestion d'autres installations de service laissées à SNCF Mobilités est intégrée au gestionnaire des gares ou est exercée par une autre entité au sein de SNCF Mobilités. Les services de SNCF Mobilités en charge de la gestion des autres installations de service demeurées sous le contrôle de l'opérateur historique doivent être identifiés.

II.24 L'Autorité observe que le projet de décret ne précise pas non plus les garanties d'indépendance applicables aux salariés de SNCF Mobilités en charge de la gestion des installations de service demeurant sous le contrôle de l'opérateur historique. Elle rappelle qu'en application de l'article 13 paragraphe 3 de la directive 2012/34/UE, l'exigence d'indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis de l'entreprise active ou en position dominante sur le marché de services de transport ferroviaire s'applique aux gares et aux autres installations de service. En conséquence, l'ensemble des garanties d'indépendance prévues pour le gestionnaire des gares de voyageurs devrait également être applicable aux services en charge de la gestion des autres installations de service restées sous le contrôle de l'opérateur historique.

2. Les missions de SNCF Mobilités relatives à l'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs

a. La transformation de liaisons ferroviaires en liaisons routières (article 4)

II.25 Le dernier alinéa de l'article 4 dispose que les services de transport ferroviaire d'intérêt national et d'intérêt régional assurés par SNCF Mobilités « *peuvent, dans des cas particuliers, être assurés par des moyens de transport routiers* ».

II.26 Le transfert de services de transport de voyageurs du mode ferré vers le mode routier relève, en principe, de la liberté de l'autorité organisatrice de transport. Ainsi dans le cadre des contrats de

⁹ V. art 4 du projet de décret portant diverses dispositions relatives à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ferroviaire.

service public conclus entre les autorités organisatrices de transport et SNCF Mobilités, des stipulations prévoient déjà les cas et les modalités de mise en œuvre d'un service de substitution par route.

II.27 Dès lors et sauf à ce que le projet de décret limite la liberté contractuelle des autorités organisatrices en précisant les cas et les modalités du transfert de service d'un mode à un autre, il n'est pas nécessaire de prévoir par décret que les services de transport ferroviaire assuré par SNCF Mobilités peuvent être assurés par des moyens routiers. L'Autorité suggère donc de supprimer le dernier alinéa de l'article 4 du projet de décret.

II.28 Si cet alinéa devait toutefois ne pas être supprimé, l'Autorité estime nécessaire de préciser que c'est à l'autorité organisatrice de transport et non pas à SNCF Mobilités qu'il appartient de décider que le service est assuré par des moyens de transport routiers. Cette précision permettrait d'écartier le risque que SNCF Mobilités dispose, comme pour le service de transport ferroviaire, d'un droit exclusif pour l'exploitation des services de transport de substitution par route.

b. La délégation de l'exploitation d'une ligne par SNCF Mobilités (article 5)

II.29 L'article 5 du projet de décret prévoit que SNCF Mobilités puisse confier l'exploitation d'un service de transport de voyageurs sur une portion du réseau à toute personne titulaire d'un certificat de sécurité.

II.30 Le projet de décret ne précise pas s'il s'agit d'un service de transport ferroviaire ou routier. À la suite de ses remarques sur l'article 4 du projet de décret (cf. supra §§II.25 - II.28), l'Autorité suggère que l'article 5 du projet précise qu'il s'agit d'un service de transport ferroviaire de voyageurs.

II.31 Le projet de décret permet donc à SNCF Mobilités de sous-traiter ou de subdéléguer le service de transport de voyageurs. SNCF Mobilités peut ainsi confier à un tiers soit l'exploitation de services d'intérêts régionaux ou nationaux pour lesquels l'opérateur dispose d'un droit d'exploitation exclusif et qui font l'objet de contrats de service public, soit des services internationaux pour lesquels SNCF Mobilités ne dispose pas de droit exclusif.

II.32 S'agissant des services internationaux de transports ferroviaires de voyageurs sur le réseau ferré national, l'Autorité estime que SNCF Mobilités peut tout à fait choisir d'en confier l'exploitation à un tiers, titulaire d'un certificat de sécurité.

II.33 Toutefois, s'agissant des services d'intérêts régionaux et nationaux qui font l'objet de contrats de service public, l'Autorité suggère de laisser à l'autorité organisatrice de transport le pouvoir de décider de la possibilité pour SNCF Mobilités de confier l'exploitation de ses services à un tiers.

II.34 L'Autorité propose par conséquent de retenir la rédaction suivante pour l'article 5 : « *SNCF Mobilités peut, lorsqu'il l'estime nécessaire, passer convention pour charger toute personne titulaire d'un certificat de sécurité d'exploiter un service international ou, après autorisations de l'Autorité organisatrice des transports, un service d'intérêt national ou régional de transport ferroviaire de voyageurs sur une portion du réseau ferré national* ».

3. Les pouvoirs du régulateur sur l'activité de SNCF Mobilités

II.35 L'Autorité recommande l'accroissement de ses pouvoirs de contrôle sur la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités et sur sa gestion domaniale.

a. *La gestion financière et comptable*

II.36 L'article 35 du projet de décret prévoit l'établissement de documents financiers par SNCF Mobilités, dont un budget annuel. L'Autorité estime que plusieurs termes du décret pourraient être précisés.

II.37 Il conviendrait de prévoir que deux budgets doivent être établis, d'une part, pour l'EPIC SNCF Mobilités seul et, d'autre part, pour SNCF Mobilités accompagné de ses filiales de manière consolidée. La présentation de deux documents distincts est nécessaire pour permettre à l'Autorité de suivre les différents flux financiers et d'identifier les éventuelles subventions croisées. Le décret devrait prévoir la communication de ces deux budgets à l'Autorité pour lui permettre d'apprécier la trajectoire économique du transporteur.

II.38 En outre, la formulation de « *compte prévisionnel de résultat par activité* » ne semble pas assez explicite, le projet ne mentionnant pas les activités concernées. L'Autorité suggère de préciser *a minima* que les activités faisant l'objet d'un compte prévisionnel de résultat sont l'activité de gestion des installations de service hors gestion des gares, les activités de gestion des gares, les activités de transport ferroviaire de marchandises et les activités de transport ferroviaire de voyageurs en distinguant en leur sein les différentes activités conventionnées.

II.39 L'article 36 du projet prévoit qu'un suivi global d'exécution du budget est communiqué au conseil d'administration. Si SNCF Mobilités établit bien deux budgets distincts pour l'EPIC et pour le groupe constitué avec ses filiales, l'article 36 devrait faire mention « *des budgets* » et non « *du budget* » dans sa rédaction. Le suivi de l'exécution du budget de l'EPIC, communiqué au conseil d'administration, devrait également être adressé à l'Autorité, pour lui permettre de vérifier l'absence d'éventuelles subventions croisées.

II.40 Le projet de décret précise, dans son article 37, les obligations de SNCF Proximités en termes de séparation comptable, telles que prévues par les articles L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports. Cependant, le projet ne mentionne pas les comptes pour chaque convention donnant lieu à des concours publics, qui sont pourtant prévus par l'article L. 2144-2 du code des transports, à compter du 1^{er} janvier 2015. Ces comptes par convention doivent donc être ajoutés à la liste figurant à l'article 37.

II.41 Par ailleurs, l'Autorité estime que la formulation de l'article 37 n'est pas suffisamment claire pour définir les documents attendus et les périmètres retenus. Elle propose les modifications suivantes :

- afin de pouvoir effectuer une analyse des flux et une recherche des éventuelles subventions croisées au sein de l'EPIC, l'Autorité a besoin de disposer des comptes dissociés pour chacune des activités mentionnées sur le périmètre de l'établissement public, et non d'une simple comptabilité analytique ;
- il convient en outre de restreindre le périmètre de la séparation comptable prévu par le projet au seul établissement public SNCF Mobilités et non au groupe qu'il constitue avec ses filiales ;
- l'activité de gestion des gares de voyageurs devant faire l'objet d'une séparation comptable, l'Autorité demande la production de comptes distincts limités à cette activité, et non cumulés dans les comptes séparés propres à l'ensemble des installations de service ;
- enfin, la mise en place du nouveau groupe public ferroviaire suppose que SNCF Mobilités saisisse l'Autorité, dès l'entrée en vigueur de la loi, pour approbation des règles, périmètres et principes de séparation comptable relatifs à l'ensemble de ses activités (gares ; autres installations de services ; transport ferroviaire de marchandises ; activités conventionnées de transport de voyageurs).

II.42 Au regard de ces suggestions, l'Autorité propose de rédiger l'article 37 du décret comme suit :

« En application des articles L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, SNCF Mobilités établit des comptes séparés de profits et de pertes et des bilans retraçant l'ensemble des éléments d'actifs et de passifs, sur le périmètre de l'établissement public, en distinguant :

1° Les activités de transport ferroviaire de voyageurs et, en leur sein, les activités conventionnées. Ces comptes sont établis pour chacune des conventions donnant lieu à des concours publics ;

2° Les activités de transport ferroviaire de marchandises ;

3° Les activités de gestion des gares de voyageurs ;

4° Les activités de gestion des autres installations de service.

Les règles de séparation comptable relatives aux comptes de ces activités sont soumises pour approbation à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, au 1^{er} janvier 2015. »

II.43 Au surplus, le projet de décret n'encadre pas les flux comptables et financiers entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Pourtant, SNCF Mobilités pourrait continuer à effectuer des prestations pour SNCF Réseau comme SNCF le faisait pour SNCF Infra, comme par exemple la gestion de la conduite ou de la maintenance du matériel roulant. Afin de garantir une justification des facturations et d'éviter les risques de subventions croisées, le décret devrait imposer la contractualisation des prestations entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau et la facturation au coût de la prestation majoré, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable. La liste détaillée de ces contrats devrait être communiquée à l'Autorité, de même que les contrats, sur demande de celle-ci.

b. La gestion domaniale

II.44 Le projet de décret traite de la gestion par SNCF Mobilités de son domaine immobilier. L'Autorité note un manque de clarté sur les biens immobiliers détenus par chacun des EPIC. Il conviendra que les biens transférés vers SNCF Réseau lui permettent d'assurer son activité de gestionnaire de l'infrastructure.

II.45 L'article 45 du projet de décret prévoit la procédure de déclassement d'un bien immobilier. L'Autorité est informée du projet de déclassement lorsque le bien est situé à proximité de voies ferrées exploitées, dans un périmètre défini par arrêté du ministre en charge des transports. L'Autorité demande à être consultée pour avis sur le projet d'arrêté.

4. Le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Mobilités

II.46 L'article 9 du projet de décret précise la composition du conseil d'administration de SNCF Mobilités. Celui-ci est constitué de 18 membres dont 4 représentants de l'Etat, 2 personnalités choisies par l'Etat en raison de leur compétence, 5 personnalités choisies par l'EPIC SNCF pour le représenter et 6 représentants des salariés. L'article 11 du projet ajoute qu'au moins la moitié des représentants de SNCF au conseil d'administration de SNCF Mobilités sont choisis parmi les salariés de l'EPIC SNCF.

II.47 Compte tenu de l'architecture du groupe public ferroviaire, l'Autorité estime qu'il est possible qu'un représentant de SNCF ait antérieurement exercé des fonctions au sein du gestionnaire de l'infrastructure et puisse, de ce fait, être en mesure de divulguer des informations confidentielles sur l'activité des entreprises ferroviaires concurrentes de SNCF Mobilités, la commission de déontologie du système de transport ferroviaire n'étant pas automatiquement saisie.

II.48 Par conséquent, l'Autorité suggère de compléter l'article 11 du projet en excluant que les personnalités choisies par SNCF pour la représenter au conseil d'administration de SNCF Mobilités aient exercé de fonctions au sein de SNCF Réseau dans les trois dernières années précédant leur nomination.

III. Conclusion

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

Une synthèse des recommandations formulées figure en annexe.

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

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

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

Le Président

Pierre Cardo

ANNEXE : TABLEAU DE SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Axes d'amélioration	Recommandations
<p>Garantir l'indépendance de la gestion des gares et des autres installations de service au sein de SNCF Mobilités</p>	<p>Recommandation n° 1 : Renforcer les garanties d'indépendance du directeur des gares</p> <p>1.1 Modifier le mode de nomination et de révocation du directeur des gares en prévoyant qu'il soit nommé par le ministre chargé des transports après avis de l'Autorité</p> <p>1.2 Prévoir que le directeur des gares peut être révoqué par le ministre chargé des transports après avis conforme de l'Autorité, et uniquement dans l'intérêt du service.</p> <p>1.3 Fixer la durée du mandat du directeur des gares à 5 ans</p> <p>1.4 Garantir au directeur des gares la plénitude des compétences en matière de gestion des gares, et notamment la gestion financière.</p> <p>1.5 Transférer au seul directeur des gares la faculté d'arrêter les redevances prévues à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003.</p> <p>1.6 Étendre les cas de saisine de la commission de déontologie du secteur des transports ferroviaires à l'ensemble des agents et dirigeants des directions en charges de la gestion des gares.</p> <p>Recommandation n° 2 : Renforcer les garanties matérielles d'indépendance du gestionnaire des gares</p> <p>2.1 Modifier l'article 30 du décret afin de préciser le contenu du code de déontologie et de le rendre applicable à l'ensemble du personnel du gestionnaire des gares de voyageurs.</p> <p>2.2 Compléter l'article 30 pour prévoir la sécurisation des systèmes d'information du gestionnaire des gares par rapport aux autres services de SNCF Mobilités.</p> <p>2.3 Prévoir une séparation géographique des locaux du gestionnaire des gares des autres locaux de SNCF Mobilités.</p> <p>2.4 Prévoir la mise en place par le gestionnaire des gares d'un plan de gestion des informations confidentielles, similaire à celui imposé aux services de SNCF Réseau en charge des fonctions essentielles</p> <p>2.5 Compléter le plan de gestion des informations confidentielles par un programme détaillant les mesures mises en place au sein des services du gestionnaire des gares pour garantir son indépendance sur le plan organisationnel vis-à-vis de SNCF Mobilités et des autres entreprises ferroviaires.</p> <p>Recommandation n° 3 : Garantir l'indépendance de la gestion des autres installations de service par SNCF Mobilités</p> <p>3.1 Préciser quelle entité sera en charge de la gestion des autres installations de service</p> <p>3.2 Étendre l'ensemble des garanties d'indépendance prévues pour le gestionnaire des gares de voyageurs (recommandations 2.2 à 2.5) aux services de SNCF Mobilités en charge de la gestion des installations de service restées sous le contrôle de l'opérateur historique.</p>
<p>Préciser certaines missions de SNCF Mobilités relatives à l'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs</p>	<p>Recommandation n° 4 : Supprimer le dernier alinéa de l'article 4 du décret</p> <p>Recommandation n° 5 : Préciser l'article 5 en limitant les cas de la sous-traitance ou de subdélégation aux seuls services internationaux de transports ferroviaires de voyageurs, et en subordonnant ces cas à l'autorisation préalable de l'Autorité organisatrice des transports pour les services d'intérêt national ou régional.</p>

<p>Accroître le contrôle de l'Autorité sur la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités</p>	<p>Recommandation n° 6 :</p> <p>6.1 Prévoir l'établissement de deux budgets, le premier pour l'EPIC SNCF Mobilités seul et le second pour SNCF Mobilités et ses filiales. Communiquer ces documents à l'Autorité.</p> <p>6.2 Préciser les « activités » visées au point 2° de l'article 35 en mentionnant que les activités faisant l'objet d'un compte prévisionnel de résultat sont les activités de gestion des installations de service hors gestion des gares, les activités de gestion des gares, les activités de transport ferroviaire de marchandises et les activités de transport ferroviaire de voyageurs en distinguant les activités conventionnées.</p> <p>6.3 Ajouter à la liste de l'article 37 les comptes par convention pour chaque convention donnant lieu des concours publics.</p> <p>6.4 Prévoir la communication à l'autorité des comptes dissociés pour chacune des activités mentionnées sur le périmètre de l'établissement et non d'une simple comptabilité analytique.</p> <p>6.5 Restreindre le périmètre de la séparation comptable à l'EPIC SNCF Mobilités et non au groupe qu'il constitue avec ses filiales.</p> <p>6.6 Prévoir dans le décret la communication à l'Autorité un compte distinct limité à l'activité de gestion des gares.</p> <p>6.7 Imposer à SNCF Mobilités de saisir l'Autorité dès l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2014 pour approbation des règles, périmètres et principes de séparation comptable relatifs à l'ensemble de ses activités (gares, autres installations de services, transport ferroviaire de marchandises, activités conventionnées de transport de voyageurs).</p>
<p>Accroître le contrôle de l'Autorité sur la gestion domaniale</p>	<p>Recommandation n° 7 : Prévoir une consultation de l'Autorité sur l'arrêté du ministre chargé des transports mentionné au quatrième alinéa de l'article 45 du projet de décret.</p>
<p>Améliorer le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Mobilités</p>	<p>Recommandation n° 8 : Compléter l'article 11 du projet de décret en excluant que les personnalités choisies par SNCF pour la représenter aient auparavant exercé des fonctions au sein de SNCF Réseau dans les trois années précédant leur nomination.</p>