

**Avls 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**

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 modifié 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 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 9 décembre 2016, publié sur le site internet de SNCF Gares & Connexions ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport en date du 22 décembre 2016 en réponse à la consultation du gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2017 ;

**ÉMET L'AVIS SUIVANT**

## 1. CONTEXTE

1. Les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations qui y sont rendues sont établies dans le document de référence des gares de voyageurs (ci-après « DRG »). Elaboré par SNCF Gares & Connexions en application de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, ce document a pour objet de préciser, tant pour SNCF Gares & Connexions que pour SNCF Réseau, la nature des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs et les conditions dans lesquelles celles-ci sont fournies.
2. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, il appartient à l'Autorité d'émettre, dans un délai de quatre mois, un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies.
3. La « redevance quai » est une redevance versée à SNCF Réseau par l'ensemble des entreprises ferroviaires pour la mise à disposition de ses biens en gares en vue de permettre :
  - la montée et la descente des voyageurs dans les trains ;
  - la traversée des voies, à niveau ou en ouvrage dénivelé (y compris les équipements associés tels que les ascenseurs et les escaliers mécaniques) ;
  - le cheminement des voyageurs et du personnel de l'entreprise ferroviaire (ou des prestataires), y compris l'accessibilité des personnes à mobilité réduite quand l'infrastructure le permet ;
  - l'information des voyageurs vis-à-vis des risques liés aux circulations ferroviaires (signalisation horizontale et verticale, dispositifs lumineux,...) ;
  - les accès routiers et piétons aux gares voyageurs, y compris les aires de dépose ou de stationnement gérés sous la responsabilité de SNCF Réseau.
4. Les prestations d'entretien courant sur le patrimoine en gare de SNCF Réseau sont soit réalisées directement par l'établissement public, soit déléguées à la direction de l'immobilier de l'EPIC SNCF ou à SNCF Gares & Connexions. Ces délégations sont définies contractuellement dans le cadre, respectivement, d'une convention de gestion et de valorisation immobilière et, en vertu de l'article 16-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, de la convention de services en gares (ci-après « CSG »).
5. Les principes de tarification applicables aux gestionnaires de gares sont fixés par le 7 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée, qui prévoit que : « *La redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.* ». L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précise en outre que les redevances perçues par les exploitants d'installations de service pour la fourniture des prestations régulées sont calculées sur la base de « *l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer* ». Il ajoute que « *le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires* ».
6. S'agissant plus particulièrement des gares de voyageurs, l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 fixe les principes suivants pour l'élaboration de la tarification :
  - les redevances sont établies annuellement pour chaque périmètre de gestion<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les périmètres de gestion étant entendus comme (i) les gares de voyageurs et ensembles fonctionnels de gares de voyageurs d'intérêt national pris individuellement, (ii) l'ensemble des gares de voyageurs d'intérêt régional situées dans le ressort territorial d'une région et (iii) l'ensemble des gares d'intérêt local situées dans le ressort territorial d'une région.

- les redevances visent à couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;
  - les charges prévisionnelles comprennent l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements et le coût des capitaux engagés ;
  - les prévisions de charges tiennent compte des coûts constatés pour le dernier exercice comptable et des objectifs de performance et de productivité ;
  - pour les charges communes à la fourniture des prestations régulées et des prestations non régulées, seule la quote-part liée aux prestations régulées est prise en compte pour l'établissement des redevances ;
  - lorsqu'il est positif, 50 % du résultat des activités non régulées est rétrocédé aux activités régulées sous forme de déduction de charges.
7. Ainsi, les redevances relatives aux prestations fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs sont calculées selon le principe économique de « caisse double aménagée », permettant ainsi de tenir compte du résultat des activités non-régulées exercées en gares.
8. L'Autorité rappelle qu'à la suite de la publication du DRG 2017 le 18 décembre 2015 par SNCF Réseau, ce dernier l'avait informée, par courrier daté du 7 avril 2016, de son intention de modifier ses tarifs pour prendre en compte les évolutions devant intervenir du fait de la renégociation de la convention de services en gares. Le présent avis porte sur les redevances de la partie B du DRG 2017 publié le 9 décembre 2016.

## 2. ANALYSE

### 2.1. Sur les charges d'exploitation

#### 2.1.1. La convention de services en gares

##### *a. Principes généraux*

9. La CSG a fait l'objet d'une renégociation entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions en 2016. La nouvelle convention, valable pour la seule année 2017, prévoit des évolutions tant des périmètres que des modalités de facturation des charges par rapport à la convention en vigueur jusqu'alors (cf. Tableau 1 ci-après). Les principales évolutions concernent, d'une part, l'abandon de la facturation forfaitaire de certaines charges au profit d'une facturation dite au « réel capé », qui prévoit que la facture de SNCF Réseau ne peut excéder le montant indiqué dans la convention, et, d'autre part, l'introduction, pour ces mêmes charges, d'une rémunération de 2 % en sus de la rémunération perçue par SNCF Gares & Connexions pour le pilotage, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des opérations prévues par la convention.

Tableau 1 : Evolution des modalités de facturation de la CSG entre 2016 et 2017

	Modalité de facturation en 2016	Modalité de facturation en 2017
<b>A - Charges d'entretien courant</b>		
<i>Nettoyage des quais</i>	Forfait	Réel capé
<i>Nettoyage des voies</i>	NA	Réel capé
<i>Total nettoyage</i>	Forfait	Réel capé
<i>Déneigement et déglçage</i>	Réel	Réel
<i>Gestion de la fourniture en énergie électrique et autres fluides</i>	Forfait	Réel
<i>Surveillance réglementaire et prescrite par les référents techniques</i>	Forfait	Réel capé
<i>Maintenance et réparations</i>	Forfait	Réel capé
<i>Ascenseurs, escaliers mécaniques, élévateurs et tapis roulants</i>	Prix unitaire / Appareil	Prix unitaire / Appareil
<i>Remise à niveau</i>	Réel si coût > 10% au prévisionnel	Réel
<i>Entretien espace vert</i>	NA	Réel capé
<i>Annonces sonores de sécurité ferroviaire en gare</i>	NA	Réel capé
<b>B - Opérations de gros travaux</b>	Réel	Réel
Gestion des charges d'entretien courantes	6,40%	Fixe négocié SNCF Réseau / SNCF G&C
Gestion des opérations de gros travaux	4%	Fixe négocié SNCF Réseau / SNCF G&C
Rémunération complémentaire	NA	2%
<b>(II) Total rémunération G&amp;C</b>		

10. Ce régime contractuel appelle les observations suivantes de l'Autorité, au regard notamment des incidences tarifaires pour les entreprises ferroviaires.
11. En premier lieu, la CSG, par laquelle SNCF Réseau délègue la gestion quotidienne des quais et de ses autres actifs en gares à SNCF Gares & Connexions, crée une situation de « double marginalisation »<sup>2</sup> – constituée des marges de SNCF Gares & Connexions et de SNCF Réseau – qui pénalise les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transport, et donc indirectement les voyageurs, compte tenu du mode de tarification de type « *cost plus* » appliqué pour le calcul de la redevance quai<sup>3</sup>.
12. En deuxième lieu, les modalités contractuelles retenues, qu'il s'agisse de facturation « au réel » ou « au réel capé », limitent encore davantage les incitations que pourraient avoir SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions à maîtriser les charges d'exploitation prévues dans la CSG. En effet, SNCF Réseau n'a pas d'incitation à réduire les montants prévus dans la CSG dès lors qu'ils lui permettent d'augmenter la probabilité d'avoir une facture réelle inférieure au montant payé par les entreprises ferroviaires dans le cadre de la redevance quai et, ce faisant, de réaliser une marge supplémentaire. De la même façon, SNCF Gares & Connexions a un double intérêt financier à contractualiser, à tout le moins pour les postes de charges au « réel capé », sur un montant élevé de prestations : d'une part, ce principe maximise la rémunération complémentaire qu'il obtient tout en minimisant le risque de dépasser le plafond contractualisé et, d'autre part, il peut alors bénéficier d'une rétrocession de 10 % des économies réalisées en vertu de l'article 10 de la CSG.

<sup>2</sup> Cette notion est apparue dans la littérature économique en 1950 sous l'impulsion de Joseph Spengler. La double marginalisation est la résultante de l'accumulation, dans une relation verticale, de pouvoirs de marchés successifs.

<sup>3</sup> Cf. Etude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France publiée par l'Autorité en juillet 2016, page 13.

13. En troisième lieu, SNCF Réseau a insisté durant l’instruction sur le risque de sous-couverture des charges si la prestation s’avère être plus onéreuse que le montant réel prévu dans le calcul des tarifs de la redevance quai. Pour autant, l’évolution des montants indiqués dans la convention, tout comme le risque de sous-couverture des coûts sont difficilement évaluables. L’Autorité a déjà relevé que la délégation de la gestion quotidienne des quais à SNCF Gares & Connexions accentuait l’opacité et la difficulté de contrôle des coûts effectivement supportés par SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau<sup>4</sup>, et donc la conformité des tarifs de la redevance quai avec les principes tarifaires applicables. Cette opacité est renforcée par le fait qu’en pratique, SNCF Gares & Connexions est simplement un coordinateur de plusieurs sous-traitants qui sont en charge de l’entretien des patrimoines de SNCF Réseau en gares.
14. En dernier lieu, outre l’absence, dans la convention, d’objectifs de productivité identifiés (cf. points 50 et suivants), le caractère annuel, et non pluriannuel, de la contractualisation liant SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions peut être analysé comme le signe d’une difficulté des deux parties, voire d’un renoncement de celles-ci, à orienter les relations vers davantage d’efficacité.

#### *b. Evolution des charges relatives à la CSG en 2017*

15. Le montant total de la CSG pour l’horaire de service 2017 (ci-après « CSG 2017 ») augmente d’environ 14 % par rapport au montant retenu dans le cadre de la tarification de l’horaire de service 2016<sup>5</sup>. Cette évolution est la résultante de variations contrastées des différents postes de charges constitutifs de la CSG.
16. En premier lieu, l’Autorité constate que certaines prestations incluses dans la CSG 2017 connaissent des évolutions modérées. Ainsi, les prestations relatives à la gestion de la fourniture en énergie électrique et autres fluides, désormais réalisée par SNCF Immobilier, est en baisse par rapport à 2016, tandis que les postes liés à la « *surveillance réglementaire et prescrite par les référents techniques* » ainsi qu’aux prestations de maintenance et de réparations sont stables.
17. En deuxième lieu, SNCF Réseau a fourni à l’Autorité des justifications suffisantes sur les variations des charges liées à la gestion des élévateurs, aux annonces sonores, aux opérations de gros entretien, au nettoyage des quais et à la prestation « remise à niveau ». Pour cette dernière, l’augmentation entre les montants retenus dans les projections tarifaires 2016 et 2017 (de 1,9 million d’euros en 2016 à 3,9 millions d’euros en 2017) s’explique, selon SNCF Réseau, par les besoins de remise à niveau des installations de signalétique ferroviaire en gares pour assurer la sécurité des voyageurs. Le montant inclus les années précédentes dans les tarifs de la redevance quai était ainsi sous-estimé au regard des actions réellement mises en œuvre, ce qui a conduit, pour 2014 et 2015, à des montants facturés supérieurs aux projections tarifaires. L’Autorité relève que le montant retenu en 2017 est proche du montant facturé par SNCF Gares & Connexions en 2015 (3,8 millions d’euros). Elle souligne toutefois le caractère nécessairement temporaire de l’augmentation du coût de cette prestation qui a donc vocation à diminuer dès lors que la remise à niveau de la signalétique de sécurité ferroviaire en gares sera effectuée.
18. En dernier lieu, s’agissant des autres postes de charges, SNCF Réseau n’a pas été en mesure d’apporter des justifications suffisantes quant aux montants retenus dans la CSG 2017 ou à l’inclusion de nouvelles prestations.
19. Ainsi, s’agissant du coût de déneigement et de déglacage, ce dernier s’élève à 4,1 millions d’euros pour l’horaire de service 2017. Or, s’il baisse de 1,4 million d’euros entre 2016 et 2017, ce montant reste, au regard des éléments transmis par SNCF Réseau durant l’instruction, supérieur de 1,1

<sup>4</sup> Cf. Etude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France.

<sup>5</sup> En 2016, la CSG s’élevait, avant retraitement lié aux OGE immobilisables, à 71 millions d’euros, ce montant comprenant la gestion des fluides. En 2017, en intégrant la gestion des fluides désormais fournie par SNCF Immobilier, celle-ci s’élève à 80,7 millions d’euros, avant que ne soit effectué le retraitement des OGE immobilisables. Voir p. 44 du DRG partie B dans sa version publiée le 9 décembre 2016.

million d'euros aux coûts réels de la prestation pour SNCF Réseau en 2015. SNCF Réseau a indiqué durant l'instruction que cet écart se justifie par la difficile prévisibilité de ce poste de charges fortement corrélé aux aléas météorologiques et le risque d'années caractérisées par des précipitations neigeuses importantes. Toutefois, en l'absence de justifications plus documentées, le montant retenu pour cette prestation dans la redevance quai ne peut être regardé comme conforme aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 qui établissent le lien devant exister entre les charges prévisionnelles et les charges constatées en comptabilité pour l'exercice le plus récent. L'Autorité considère donc que le coût du déneigement et de déglacage dans la redevance quai ne peut excéder la moyenne des derniers montants connus de charges comptabilisées, à savoir 2,6 millions d'euros<sup>6</sup>.

20. S'agissant du nettoyage des voies, celui-ci est une prestation nouvelle introduite dans la CSG 2017. Selon SNCF Réseau, cette prestation était effectuée au bon vouloir des agents de nettoyage dans les gares<sup>7</sup> et a donc été formalisée dans la CSG 2017 pour répondre à un besoin d'amélioration de la qualité de service. Elle a été valorisée à 3,1 millions d'euros dans la CSG 2017. SNCF Réseau n'a cependant pas fourni d'éléments permettant de justifier la pertinence de cette prestation et le montant retenu au titre de la CSG. En conséquence, l'Autorité ne peut valider l'intégration de ces dépenses dans le calcul de la redevance quai.
21. A l'instar du nettoyage des voies, l'entretien des espaces verts n'était pas inclus dans la précédente CSG. Son coût pour 2017 a été estimé à 1,5 million d'euros alors que le montant du réalisé en 2015 est évalué à 1,2 million d'euros, soit une hausse de 25 %. Or SNCF Réseau n'a pas fourni de justification aux questions posées durant l'instruction quant à l'évolution du montant retenu. Conformément aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 et en l'absence de justification précise, l'Autorité considère que le montant de cette prestation dans la redevance quai ne peut excéder le montant comptabilisé en 2015, soit 1,2 million d'euros.
22. S'agissant de la rémunération de la prestation de pilotage, celle-ci n'est plus calculée sur la base d'un pourcentage de rémunération appliqué au montant effectivement facturé par SNCF Gares & Connexions mais est désormais déterminée sur la base d'un montant fixe défini entre SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau. Le montant en euros de cette prestation pour l'horaire de service 2017 a augmenté d'environ 25 % par rapport à celui retenu pour 2016 alors même que les charges de la CSG, hors prestation liée à la fourniture en énergie électrique et autres fluides, augmentaient d'environ 14 %. SNCF Réseau a indiqué que l'évolution de la rémunération de cette prestation s'explique par l'évolution des charges et des prestations prises en compte dans la CSG 2017. L'Autorité considère que, contrairement à ce qu'avance SNCF Réseau, rien ne peut justifier, compte tenu de la nature de la prestation, que la rémunération de SNCF Gares & Connexions puisse croître de manière au moins aussi importante que le montant des charges de la CSG. En tout état de cause, SNCF Réseau n'a pas fourni d'éléments permettant de justifier le montant de la rémunération retenu et, en l'état, la déconnexion entre l'évolution du coût de la prestation de pilotage et celle des charges de la CSG. En conséquence, l'Autorité estime que la rémunération de la prestation de pilotage dans la redevance quai en 2017 ne peut excéder le montant retenu en 2016, soit 3,5 millions d'euros.
23. Enfin, comme indiqué *supra* (cf. point 9), la CSG prévoit, en contrepartie du régime de remboursement au « réel capé » de certains postes de dépenses, une rémunération complémentaire de SNCF Gares & Connexions valorisée à 2 % du coût des prestations concernées. Or, s'il est loisible à SNCF Réseau de contracter avec son délégataire selon des modalités le protégeant de tout risque financier défavorable, la prime de risque associée n'a pas à être intégrée dans les tarifs. En effet, la rémunération du risque de l'activité est déjà prise en compte dans le bénéfice raisonnable qui correspond, en vertu du I de l'article préliminaire du décret du 20 janvier 2012 susvisé, à la rémunération du capital (cf. points 45 et 46 *infra*). Pour ces raisons, l'Autorité estime que cette

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Le nettoyage des voies discuté ici se distingue du nettoyage des voies intégré aux prestations minimales et réalisé en direct par SNCF Réseau au titre de la sécurité des voies.

rémunération doit être retirée du calcul de la redevance quai, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions restant libres de déterminer le reversement d'une partie de la rémunération du capital du premier au second, et ce, sans surcoût pour les entreprises ferroviaires.

### c. Conclusion sur les charges relatives à la CSG 2017

24. En raison de l'absence de justification de certains postes de charges inclus dans la CSG 2017, l'Autorité considère que le montant proposé par SNCF Réseau pour l'élaboration des redevances doit être revu. Compte tenu des points 19 et suivants, et sous réserve de la clarification des objectifs de performance et de productivité prévu au II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, ce montant ne peut excéder, gestion des fluides comprise, 74 millions d'euros, ce qui représente une diminution d'environ 8,4 % par rapport au montant inscrit dans le DRG 2017 modifié<sup>9</sup>.
25. Au surplus, l'Autorité souligne que les difficultés, tant pour SNCF Réseau que pour l'Autorité, à valider le montant des charges de la CSG à prendre en compte dans la redevance quai proviennent essentiellement de la superposition des responsabilités telle que décrite *supra* et de l'absence d'incitations que crée l'actuelle délégation dans un modèle tarifaire de type « *cost plus* ». En effet, une telle organisation crée une complexité et une faible visibilité sur les charges encourues. Ainsi SNCF Réseau n'obtient pas une visibilité suffisante sur les coûts qu'il doit contractualiser. SNCF Gares & Connexions affirme pour sa part subir une sous-couverture de ses charges. S'agissant de l'Autorité, elle n'est pas en mesure de contrôler ces informations et la pertinence des éventuels efforts de productivité et de performance pris en compte.
26. L'Autorité recommande en conséquence d'examiner la modification du mode de délégation de la gestion des quais afin que SNCF Gares & Connexions puisse refacturer aux utilisateurs, via les redevances des prestations qu'elle fournit en gares, les coûts d'exploitation des quais. Un tel changement dans la délégation de l'exploitation permettrait de diminuer le risque de perception d'une double marge, d'annihiler la dérive de coûts liée à l'absence d'incitation à maîtriser les charges des co-contractants mais aussi de faciliter la détermination d'objectifs de productivité et de clarifier les responsabilités de chacun dans la gestion des quais.
27. A titre subsidiaire, l'Autorité rappelle qu'une tarification pluriannuelle des gares de voyageurs, à l'instar de celle prévue pour les autres installations de service dans le décret du 20 janvier 2012 modifié, serait vertueuse en ce qu'elle serait porteuse d'une plus grande prévisibilité sur l'évolution des redevances pour les entreprises ferroviaires et les candidats et qu'elle faciliterait la mise en œuvre de mécanismes incitatifs visant à une gestion optimale des gares de voyageurs. De même, une tarification pluriannuelle permettrait de lisser, sur plusieurs années, les évolutions tarifaires liées aux investissements, sans porter préjudice ni au gestionnaire des gares de voyageurs, ni aux entreprises ferroviaires ou aux candidats.

#### 2.1.2. Les charges internes

28. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que, dans le cadre de la fourniture conjointe de prestations, les dispositions applicables, en particulier les articles 3 du décret n° 2012-70 et 13-1 du décret n° 2003-194 susvisés, supposent que le prestataire soit en mesure de démontrer l'existence d'un lien direct entre, d'une part, les charges retenues pour déterminer le coût de la prestation dite régulée et, d'autre part, la fourniture de cette prestation. Ce lien de causalité doit être matérialisé dans une comptabilité analytique qui affecte les coûts et les revenus aux différentes prestations fournies.

---

<sup>9</sup> Ce montant est calculé avant retraitement lié aux OGE immobilisables. Un tel montant représente une augmentation d'environ 4 % par rapport au montant de la CSG inclus dans les tarifs de la redevance quai 2016 qui s'élevait à environ 71 millions d'euros.

29. Les charges d'exploitation présentées par SNCF Réseau intègrent des « charges internes », relatives aux coûts des agents de SNCF Réseau affectés à la gestion des quais et aux charges de structure y afférents, d'un montant de [5 - 10] millions d'euros pour 2017, en augmentation de [20 - 30] % par rapport à 2016. Ces coûts sont déterminés par l'application d'un coût moyen agent au nombre d'équivalent temps plein (ci-après « ETP ») travaillant à la gestion des quais.

*a. Sur le nombre d'ETP retenu*

30. Le nombre d'ETP dédiés à la gestion des quais augmente d'environ 17,3 % entre les horaires de service 2016 et 2017 (38,7 ETP en 2017, soit une hausse de 5,7 ETP). D'après les éléments transmis par SNCF Réseau durant l'instruction, les principales augmentations seraient dues au sous-dimensionnement initial des équipes ainsi qu'à l'ampleur des programmes d'investissements prévus à partir de 2017 et la nécessité pour SNCF Réseau de les piloter.
31. L'Autorité relève toutefois que ces estimations intègrent environ deux ETP appartenant à la catégorie « Cadre Dirigeant ». Or, la prise en compte des charges liées aux frais de structure de cette nature est habituellement effectuée dans les frais de structure ou de fonctionnement qui sont également inclus dans les calculs de SNCF Réseau. SNCF Réseau n'ayant pas fourni d'éléments de justification permettant d'écarter le risque que ces salaires ne soient pas comptabilisés deux fois dans l'évaluation de la redevance quai, l'Autorité considère que ces ETP doivent être retirés du nombre total d'ETP pris en compte dans le calcul de la redevance quai.

*b. Sur le coût moyen agent*

32. Ce coût correspond au coût moyen salarial d'un ETP auquel s'ajoutent les « charges de fonctionnement », ou frais de structure, pour cet ETP. Ces deux composantes représentent respectivement 80 % et 20 % du coût moyen agent en 2017.

• Coût salarial moyen

33. Le coût salarial annuel moyen, charges patronales incluses, pris en compte au titre de la redevance quai 2017 s'élève à [100 000 - 150 000] euros, soit une hausse d'environ [30 - 40] %. Selon SNCF Réseau, l'évolution du coût salarial s'explique par un changement méthodologique dans le calcul de ce coût suite à sa création. Désormais, le coût salarial est calculé selon la catégorie de rémunération, et non plus en fonction de la masse salariale globale de l'EPIC divisée par le nombre total d'agents au sein de l'EPIC. Toutefois, à des fins de simplification, SNCF Réseau fait l'hypothèse que la moitié des agents fait partie de la catégorie « H », l'autre moitié faisant partie de la catégorie « Cadre Supérieur ». Enfin, ce coût salarial intègre également le coût du personnel intérimaire des directions concernées, représentant respectivement [0 - 5] % et [10 - 20] % de leur masse salariale totale.
34. L'Autorité souligne que cette nouvelle méthode de calcul ne peut être admise en l'état puisque, d'une part, elle suppose l'intégration de personnels intérimaires dont la prise en compte n'a pu être justifiée par SNCF Réseau et que, d'autre part, elle se base sur une hypothèse de répartition des ETP entre deux catégories salariales qui n'a pas été justifiée.
35. En l'absence de justifications suffisantes quant à l'évolution du coût salarial moyen, le coût salarial pris en compte dans la détermination des charges internes pour 2017 ne peut excéder celui appliqué pour l'horaire de service 2016, soit [90 000 - 110 000] euros par ETP.

- Frais de fonctionnement

36. Au niveau de l'EPIC SNCF Réseau, l'assiette des frais de structure pour l'année 2017 s'élève au total à [800 - 1 000] millions d'euros pour l'année 2017. Ces frais comprennent les frais d'environnement des métiers (loyers et fluides, informatique, fonctions supports mutualisées, etc.) et les frais de support « corporate » (redevance EPIC de tête et fonction support « corporate » de SNCF Réseau). Le montant total des frais de fonctionnement est réparti sur la redevance quai grâce à l'application de clés de répartition qui ont été présentées par SNCF Réseau durant l'instruction. Au total, les frais de fonctionnement pris en compte dans la redevance quai représentent un montant de [1 - 1,5] million d'euros, soit environ [0 - 5] % du montant total de la redevance quai.
37. L'Autorité remarque que les données budgétaires prises en compte pour 2017 n'ont pas pu être rapprochées des données réalisées en 2015, cet exercice constituant une année de transition entre RFF et SNCF Réseau. Par ailleurs, l'Autorité constate qu'il a été fait application de règles d'allocation des charges budgétaires internes sur la base de clés de répartition, dont la conséquence est une diminution de ces charges par ETP de l'ordre de 37,5 % par rapport à l'horaire de service 2016.
38. Cependant, l'Autorité ne peut que rappeler la nécessité de finaliser la séparation comptable des installations de service détenues par SNCF Réseau, qui permettrait de fiabiliser le montant des frais de fonctionnement retenu. L'Autorité recommande au gestionnaire des quais de poursuivre les travaux de distinction entre les frais de fonctionnement directement affectables et ceux relevant de la catégorie des coûts communs. Pour ces derniers, il est nécessaire que SNCF Réseau puisse justifier la quote-part qui peut être affectée sur la base d'un lien objectif avec les prestations réalisées.

## 2.2. Sur les charges de capital (« CAPEX »)

### 2.2.1. La base d'actifs

39. La base d'actifs utilisée pour la détermination des charges de capital dans le cadre de la redevance quai pour l'horaire de service 2017 correspond à la somme des actifs en gares présents en comptabilité, des investissements dont la mise en service est prévue à horizon 2017 ainsi que, de manière temporaire, dans l'attente d'une comptabilisation exhaustive, de certaines grandes halles voyageurs.
40. En l'absence de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs, et dans l'attente de la mise en place de celle-ci, SNCF Réseau procède annuellement à une extraction des actifs en gares, par le biais de requêtes sur les composants liés et sur les libellés des immobilisations. Cette méthodologie, si elle a été améliorée et automatisée depuis les premières évaluations de la redevance quai pour l'horaire de service 2014, ne permet toujours pas de répondre totalement au risque d'instabilité de la base d'actifs comptables d'une année sur l'autre que seule une séparation comptable complète permettra.
41. En ce qui concerne les grandes halles voyageurs, intégrées de manière extra-comptable dans la base d'actifs pour l'évaluation de la redevance quai, l'Autorité constate que SNCF Réseau utilise la valorisation effectuée en 2015 à sa demande et validée dans le cadre de son avis n° 2016-003 du 13 janvier 2016 portant sur l'horaire de service 2016.
42. En outre, l'Autorité relève qu'une régularisation du montant des investissements effectivement mis en service est prévue par le DRG de manière à systématiquement refacturer aux transporteurs les coûts réels (« tout écart positif ou négatif entre les montants réels et les montants prévisionnels donnera lieu à une régularisation<sup>10</sup> »). L'Autorité s'interroge sur les effets d'une régularisation à la hausse des investissements qui permet à SNCF Réseau de répercuter toutes les dérives de coûts

<sup>10</sup> p.23 du DRG 2017 modifié de SNCF Réseau

alors même qu'il en porte, à tout le moins en partie, la responsabilité. L'Autorité souligne qu'un tel mécanisme limite les incitations de SNCF Réseau à maîtriser le risque de dérive des projets d'investissements. Enfin, ces régularisations portent atteinte aux principes de transparence et de prévisibilité de la tarification.

43. L'Autorité rappelle, au surplus, que, dans le DRG, SNCF Gares & Connexions applique une méthodologie différente en ce qui concerne la régularisation des investissements et assume un risque relatif à l'augmentation du coût des investissements par rapport au montant prévu dans les tarifs : « [I]a régularisation ne s'opère 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].<sup>11</sup> ». Or, les deux gestionnaires présentent le même profil de risque dès lors qu'ils exploitent la même installation de service, la distinction patrimoniale émanant seulement de dispositions législatives. Il n'y a donc pas de raison pour que SNCF Réseau adopte des principes de régularisation différents de ceux de SNCF Gares & Connexions, qui respecte une juste répartition des risques d'évolutions des coûts d'investissements entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de la gare.
44. Ainsi, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'appliquer un mécanisme de régularisation des investissements identique à celui inscrit dans la partie A du DRG.

### 2.2.2. La rémunération du capital

45. La rémunération du capital est évaluée en appliquant à la valeur nette comptable des actifs un taux de rémunération du capital, pour l'horaire de service 2017, de 5,2 % avant impôt.
46. Conformément à l'article 13-1 du décret n° 2003-194, les redevances pour les prestations régulées rendues en gares de voyageurs sont établies annuellement, ce qui justifie une réévaluation des valeurs des paramètres composant le taux de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») à chaque horaire de service. Ainsi, en application de la méthodologie décrite par l'Autorité dans l'avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015, la valeur de certains paramètres de calcul du taux de CMPC doit être mise à jour. Tel est le cas du taux sans risque, qui correspond au rendement moyen sur les dix dernières années des obligations émises par l'Etat français à dix ans, et qui a vu sa valeur diminuer de 0,3 point<sup>12</sup> entre 2014 et 2015. De même, au regard du rapport financier de SNCF Réseau au 31 décembre 2014, le coût moyen de la dette est passé de 3,8 % à 3,6 %<sup>13</sup>. La prise en compte de ces évolutions entraîne mécaniquement une baisse du plafond du CMPC de SNCF Réseau, entre les DRG 2016 et 2017 modifiés, passant de 5,4 % à 5,2 %<sup>14</sup>. Le taux de CMPC retenu par SNCF Réseau pour l'établissement des redevances relatives aux services rendus en gares est conforme à la méthodologie et au niveau calculé par l'Autorité.

## 2.3. Sur la performance

47. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'il découle du II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 que les charges prévisionnelles prises en compte dans le calcul des redevances doivent comporter des objectifs de performance et de productivité, ces derniers devant être précisés dans le DRG afin de garantir la transparence des tarifs de la redevance quai. Afin que ces objectifs aient une portée utile

<sup>11</sup> p.48 du DRG 2017 modifié de SNCF Gares & Connexions

<sup>12</sup> Le rendement moyen était de 3,3 % entre octobre 2004 et septembre 2014 alors qu'il n'était plus que de 3 % entre octobre 2005 et septembre 2015.

<sup>13</sup> Le coût moyen de la dette est égal au ratio entre les intérêts et charges assimilées sur la dette pour l'exercice 2014 et la valeur moyenne de la dette financière entre les situations d'ouverture et de clôture des comptes.

<sup>14</sup> La baisse du plafond du CMPC conduit à une baisse de la rémunération du capital d'au moins 1,6 million d'euros en considérant une base d'actif théorique valorisée à 545 millions d'euros.

et soient opérants, ces objectifs de performance doivent nécessairement s'accompagner d'un mécanisme permettant d'inciter le gestionnaire des quais à atteindre ou dépasser le niveau de performance affiché.

### 2.3.1. Sur les indicateurs de qualité de service

48. La partie 6.A. du DRG 2017 modifié n'est pas conforme aux dispositions en vigueur, en tant qu'elle ne précise pas suffisamment les objectifs de performance visés et les systèmes de mesure correspondant. C'est par exemple le cas pour le déneigement, pour lequel les informations fournies dans le DRG ne permettent pas aux opérateurs d'avoir une lecture directe de la performance passée et des objectifs visés. En conséquence, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de préciser dans le corps même du DRG les différents objectifs de performance retenus, déclinés le cas échéant par région et par périmètre de gestion, et les niveaux effectifs de ces indicateurs pour les deux dernières années pour lesquelles les informations sont disponibles.
49. L'Autorité rappelle par ailleurs que des mécanismes d'incitations financières applicables aux objectifs et indicateurs de performance du DRG devront être définis, à partir de l'horaire de service 2018, après concertation avec les parties prenantes, 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.

### 2.3.2. Sur les objectifs de productivité

50. La partie 6.B du DRG dans sa version publiée le 9 décembre 2016 se limite à décrire de manière lacunaire les évolutions ayant trait aux nouvelles dispositions de la convention de services en gares. Si SNCF Réseau affirme s'être engagé dans une démarche de maîtrise des coûts, peu d'éléments chiffrés viennent étayer cette affirmation. En effet, SNCF Réseau indique simplement que « [h]ors effet périmètre, les charges d'exploitation pour 2017 sont [en] hausse par rapport à 2016 de 0,2 à 1,35 % selon les indices INSEE applicables (reconduction de la dernière évolution annuelle connue), excepté pour les fluides où la hausse est de 4,8 % pour 2017, sur la base de l'évolution des contrats en cours par SNCF Immobilier ».
51. En premier lieu, les propositions tarifaires sont indissociables de la prise en compte d'objectifs de productivité pertinents comme en dispose le II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003. A ce titre, l'Autorité souligne que la seule référence aux indices INSEE ne permet pas de répondre aux exigences réglementaires en matière de productivité et de transparence. En effet, celles-ci supposent que SNCF Réseau précise, par type de charges, les engagements pris par SNCF Réseau en matière de productivité. En l'état, SNCF Réseau se contente de répercuter à l'euro près les niveaux de charges contractés avec SNCF Gares & Connexions dans le cadre de la CSG, sans que celles-ci ne s'inscrivent dans une trajectoire vertueuse.
52. En second lieu, la comparaison de l'évolution des charges d'exploitation « hors effet périmètre » n'a que peu de sens dans la mesure où l'évolution de la CSG, à savoir 10,9 M€, est principalement due à l'ajout de nouvelles prestations et à l'augmentation de la rémunération de SNCF Gares & Connexions. Or ces deux éléments ne sont pas identifiables en lecture directe dans le DRG.
53. Ainsi, l'Autorité considère que la partie 6.B du DRG 2017 (partie B) ne répond pas aux exigences de transparence que doivent respecter les tarifs des redevances d'accès aux gares de voyageurs au regard de l'article L. 2123-3-1 du code des transports.

## CONCLUSION

L'Autorité émet 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.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 29 mars 2017.*

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

Le Président

Bernard Roman