

Avls n° 2018-004 du 22 janvier 2018
portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau
dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2018

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. 2133-5 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 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'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 l'avis n° 2017-039 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 2018 ;

Vu le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2018, version du 24 novembre 2017, publié sur le site internet de SNCF Réseau ;

Vu les courriers de la directrice des infrastructures de transport en date des 3 octobre 2017 et 9 janvier 2018 en réponses aux consultations du gouvernement effectuées en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu le courrier de SNCF Réseau en date du 19 janvier 2018 ;

Après en avoir délibéré le 22 janvier 2018 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Dans son avis n° 2017-039 du 29 mars 2017 susvisé, l'Autorité avait 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 2018.
2. En effet, l'Autorité avait considéré que les éléments recueillis durant l'instruction ne lui permettaient pas de s'assurer de la pertinence des montants retenus notamment pour la détermination de la convention de services en gares (ci-après « CSG ») qui représente plus de 50 % des charges à couvrir. Ainsi, l'Autorité a conclu qu'elle n'était pas en mesure de vérifier la conformité des redevances aux principes tarifaires applicables ni, par suite, d'approuver la redevance quai pour l'horaire de service 2018.
3. Le 27 juillet 2017, SNCF Réseau a publié une version modifiée de la partie B du document de référence des gares (ci-après « DRG ») pour l'horaire de service 2018. Toutefois, les travaux d'instruction ont mis en lumière la présence d'erreurs matérielles dans la détermination du niveau des tarifs de la redevance quai conduisant ainsi SNCF Réseau à revoir ses tarifs. Le 24 novembre 2017, SNCF Réseau a publié une nouvelle 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 2018. 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.
4. S'agissant du cas particulier de la redevance relative aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans la gare Montpellier Sud de France pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau a indiqué par courrier en date du 19 janvier 2018 avoir fixé le tarif à hauteur de 407 euros par départ-train à la suite d'une révision de la répartition entre les surfaces régulées et non régulées. En conséquence, le présent avis porte sur ce niveau de tarif.

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

2.1. Sur les charges d'exploitation

2.1.1. Sur les charges de la convention de services en gares

5. A titre liminaire, l'Autorité souligne que SNCF Réseau a fait évoluer sa méthodologie de projections des postes de charges inclus dans la CSG. Jusqu'alors, SNCF Réseau se référait aux montants et aux indices d'inflation convenus avec SNCF Gares & Connexions pour déterminer les projections de charges incluses dans le calcul de la redevance quai. Comme l'Autorité a pu le relever dans ses avis du 29 mars 2017 susvisés, cette méthode tendait à accroître le manque de transparence des montants de charges inclus dans les tarifs de la redevance quai et faisait porter un risque d'écart en défaveur des entreprises ferroviaires entre les montants retenus dans le calcul de la redevance quai et ceux effectivement négociés entre les deux gestionnaires de gares.
6. Pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau utilise, comme assiette de charges des prestations relatives à la CSG, les données réalisées disponibles pour l'exercice le plus récent, en l'occurrence les charges comptabilisées portant sur l'horaire de service 2016. Cette assiette de charges est ensuite actualisée grâce à un indice des prix à la consommation. Pour ce faire, SNCF Réseau a pris comme référence l'indice des prix à la consommation harmonisé dont le niveau pour les années 2017 et 2018 – soit 1,2 % par an – a été communiqué par la Banque de France dans sa synthèse des projections macroéconomiques de juin 2017. Enfin, SNCF Réseau applique un unique objectif de

productivité à tout ou partie des postes de charges¹, cet objectif correspondant au niveau de productivité issu du contrat de performance signé entre l'Etat et SNCF Réseau, soit 1,4 %.

7. L'Autorité considère que cette nouvelle méthodologie répond aux besoins de transparence et de prévisibilité des tarifs grâce notamment à la simplification des projections faites, à l'utilisation des données comptables réalisées annexées au DRG ainsi qu'au recours à des indices des prix usuels et des objectifs de productivité publiés. L'Autorité souligne par ailleurs que, contrairement aux indices jusqu'alors utilisés par SNCF Réseau, l'indice des prix à la consommation harmonisé est établi de manière prospective et est habituellement utilisé dans le contexte des secteurs régulés pour établir les évolutions de tarifs pluriannuels. Enfin, l'Autorité note que, par construction, les projections des charges de CSG sont conformes aux dispositions de l'article 13-1 relatives à la prise en compte d'objectif de productivité par l'emploi d'un coefficient de productivité appliqué à ses charges dites maîtrisables.
8. En outre, l'Autorité constate que l'utilisation de cette nouvelle méthodologie a eu pour effet de faire diminuer les charges relatives à la CSG et à la gestion des fluides de près de 5,5 millions d'euros dans le calcul des tarifs de la redevance quai 2018 par rapport à la saisine initiale de décembre 2016 (soit 7,4 %). Par rapport au montant de la CSG relative à l'horaire de service 2017, ces charges sont en baisse d'environ 1,3 %.
9. En conséquence, l'Autorité considère que les charges de la convention de services en gare telles que proposées au titre de l'horaire de service 2018 sont déterminées conformément aux dispositions en vigueur.

2.1.2. Sur les charges internes

10. A l'instar des montants de la redevance quai pour l'horaire de service 2017 validés par l'Autorité dans son avis n° 2017-099 du 27 septembre 2017, SNCF Réseau a modifié la méthode utilisée dans le document de référence des gares dans sa version du 9 décembre 2016 pour le calcul des charges internes. Cette nouvelle méthode permet ainsi d'éliminer le risque de double comptabilisation de certains équivalents temps plein et de préciser le calcul du coût moyen agent afin que ce dernier ne présente que des éléments en lien avec les prestations fournies en gare par SNCF Réseau.
11. Si le montant des charges internes pour 2018 baisse de 2,2 millions d'euros dans le calcul des tarifs de la redevance quai 2018 par rapport à la saisine initiale, il augmente de 1,1 million d'euros par rapport au montant intégré dans la redevance quai 2017.
12. SNCF Réseau a précisé durant l'instruction que cette hausse provient de l'augmentation du nombre d'équivalents temps plein affectés à la gestion des quais², notamment pour le renforcement des équipes dédiées au suivi des investissements, ces derniers augmentant significativement en raison notamment des programmes d'accessibilité des gares de voyageurs.
13. Au regard de la sous-évaluation des effectifs pris en compte dans la redevance quai 2016 et des précisions apportées par SNCF Réseau, l'Autorité considère que le niveau de charges internes projeté pour 2018 peut être admis. Elle note cependant que cette augmentation provient du rattrapage du déficit passé de ce poste et précise dès lors qu'elle ne saurait par principe être reconduite annuellement, le nombre d'équivalents temps plein affectés à la gestion des quais ayant vocation à se stabiliser dans le temps.

¹ Le poste de déneigement et déglacage n'est pas concerné par cette méthodologie dès lors que, conformément aux demandes de l'Autorité dans son avis n° 2017-038 susvisé, le niveau de ce poste est égal à la moyenne des trois derniers exercices connus. Cette différence méthodologique s'explique par le fort aléa qui pèse sur cette prestation fortement liée aux conditions météorologiques qui ne peuvent être anticipées, avec suffisamment de garantie, deux années à l'avance.

² Les ETP passent ainsi de [30 - 40] en 2017 à [40 - 50] en 2018.

2.2. Sur les charges de capital

14. L'évolution des charges de capital, qui augmentent de 23 %, explique, avec les charges internes analysées précédemment, la hausse de 10 % de l'ensemble des charges relatives à la redevance quai 2018 modifiée par rapport à celle de l'horaire de service 2017.
15. Cette augmentation trouve son origine dans les nombreuses mises en service prévues au titre de l'horaire de service 2018. Ces mises en service résultent aussi bien du schéma directeur d'accessibilité en gares que des chantiers importants tels que ceux de la grande halle voyageurs de la gare de Bordeaux Saint-Jean ou encore de la mise en place de la ligne de tram-train T11 reliant Epinay-sur-Seine et Le Bourget.
16. L'Autorité rappelle que, conformément à sa demande formulée dans son avis n° 2017-038 du 29 mars 2017, SNCF Réseau applique depuis le DRG 2017 modifié la même méthodologie que SNCF Gares & Connexions en ce qui concerne la régularisation des investissements et assume le risque relatif à l'augmentation du coût des investissements par rapport au montant prévu dans les tarifs. En conséquence, SNCF Réseau ne procède dorénavant à une régularisation qu'en cas de trop-perçu relatif aux investissements et non plus en cas de sous-valorisation.
17. S'agissant de la rémunération du capital pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau indique que le coût moyen pondéré du capital s'établit à 4,9 %. L'Autorité constate que ce taux correspond à la borne haute issue de l'application de la méthode utilisée au titre des horaires de service précédents pour des niveaux de paramètres spécifiques à l'horaire de service 2018.
18. Dans ces conditions, l'Autorité considère que les montants relatifs aux charges de capital sont conformes aux dispositions en vigueur.

2.3. Sur le cas particulier de la gare de Montpellier Sud de France

19. Le DRG 2018 comporte, en plus des tarifs de la redevance quai, celui de la gare Montpellier Sud de France dont l'ouverture aux voyageurs est prévue pour le 7 juillet 2018. Cette gare, propriété exclusive de SNCF Réseau, s'inscrit dans le projet plus large de contournement de Nîmes et Montpellier et d'aménagement multimodal du site. Néanmoins, l'arrivée du tram jusqu'à cette gare ainsi que l'ouverture de la gare Nîmes Manduel ne sont prévues que pour 2020, ce qui a pour conséquence de limiter le trafic initial au départ de la gare Montpellier Sud de France.
20. Afin de déterminer la tarification de la gare de Montpellier Sud de France pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau, en tant qu'unique exploitant de cette installation de service et, de ce fait, seul porteur de la tarification, a projeté l'ensemble des charges prévisionnelles du périmètre régulé de la gare et l'a rapporté à un nombre cible de départs-trains, soit 10 220 départs-trains par an, ce dernier correspondant au nombre de départs-trains journaliers indiqué dans la déclaration d'utilité publique de la gare de Nîmes-Manduel réalisée durant le premier trimestre 2017. D'autre part, SNCF Réseau a procédé à une répartition des espaces en gares entre activités régulées et activités non-régulées afin de déterminer la quote-part des charges communes portant sur l'activité régulée. A l'instar des prévisions de trafic, SNCF Réseau a réalisé cette répartition en fonction de l'utilisation cible des espaces en gare nécessaire pour un trafic cible de 10 220 départs-trains par an. Le montant ainsi obtenu s'établit à 407 euros par départ-train.

21. Il est à noter que si SNCF Réseau avait appliqué le nombre projeté de départs-trains pour l'horaire de service 2018, le tarif obtenu se serait élevé à près de 2 000 euros par départ-train. Si un tel tarif permet théoriquement de couvrir les charges prévisionnelles de la gare de Montpellier Sud de France pour l'horaire de service 2018, il fait néanmoins peser le risque d'un effet d'éviction de la demande future de par son caractère prohibitif³.
22. Conformément à l'article 31 (7) de la directive 2012/34/UE, l'article 3 du décret n° 2012-070 du 20 janvier 2012 modifié prévoit que le montant des redevances perçues au titre des prestations régulées « ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable ». Par ailleurs, le II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 prévoit que « les redevances liées aux prestations régulées [...] sont établies annuellement [...] aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations [...] ». Il résulte de ces dispositions que le modèle de tarification régulée des gares est un modèle orienté vers les coûts avec des redevances qui doivent être construites avec l'objectif de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles relatives aux prestations régulées.
23. Le II de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé précise cependant que « (...) Pour la détermination des redevances, il est tenu compte de l'utilisation réelle de l'infrastructure sur les trois dernières années et des perspectives de développement du trafic. ».
24. Ces dispositions conduisent ainsi à retenir une méthode de fixation des tarifs garantissant la couverture totale des charges prévisionnelles du périmètre régulé pour une année considérée rapportées aux perspectives de trafic attendues pour cette même période. Elles ne font toutefois pas obstacle à ce qu'à titre exceptionnel, lorsque des circonstances spécifiques le justifient, en particulier dans le cas d'une infrastructure nouvelle appelée à connaître une montée en charge progressive et pour laquelle aucun historique d'utilisation réelle n'est disponible, l'exploitant puisse proposer temporairement un niveau de tarification inférieur au niveau de tarification résultant de la couverture de ses charges afin d'assurer un accès à l'infrastructure à des conditions tarifaires soutenables pour ses utilisateurs, de nature à mieux accompagner son développement.
25. Dans cette hypothèse, la méthode de fixation des tarifs retenue doit permettre de garantir que la tarification est déterminée en lien avec les charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées, qu'elle tient compte des perspectives de trafic et qu'elle est établie aux fins de couvrir au maximum les charges prévisionnelles relatives à la réalisation des prestations régulées.
26. Au cas d'espèce, l'Autorité considère que les caractéristiques spécifiques du projet lié à l'ouverture de la gare, et en particulier le fait que la présente tarification concerne la phase de lancement de cette infrastructure, autorisent le gestionnaire de la gare à retenir la méthode de détermination du tarif décrite au point 20 par dérogation au principe de couverture intégrale des charges prévisionnelles.
27. L'Autorité souligne cependant que le mécanisme de régularisation en fonction de l'écart constaté entre le nombre de départs-trains prévisionnel et le nombre de départs-trains effectivement facturé, habituellement appliqué, produirait, en l'espèce, des effets contraires à l'objectif recherché d'un tarif permettant une couverture optimale des coûts. Ce mécanisme classique de régularisation ne saurait être mis en œuvre pour la tarification de la gare de Montpellier Sud de France. L'Autorité recommande par conséquent à SNCF Réseau d'exclure explicitement la gare de Montpellier Sud de France de ce dispositif de régularisation dans le DRG. Elle recommande également à SNCF Réseau de faire apparaître dans l'annexe B2a le tarif spécifique de la redevance de la gare de Montpellier Sud de France.

³ A titre de comparaison, les tarifs totaux des redevances gare et quai des gares TGV pour l'horaire de service 2017 (hypothèse d'un train national en unité multiple) sont compris entre 124,86 euros et 365,06 euros.

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 2018.

Les tarifs des redevances dues au titre de ces prestations ne deviendront exécutoires qu'après la mise en conformité avec le présent avis, par l'exploitant des installations de service concernées, des informations publiées, 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.

L'Autorité a adopté le présent avis le 22 janvier 2018.

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

Le Président

Bernard Roman