

Paris, le 13 décembre 2019

## Les projets de décrets statutaires de SNCF, SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et de SNCF Voyageurs menacent l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et compromettent le bon fonctionnement du système ferroviaire

Dans son avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019, l'Autorité de régulation des transports préconise que les périmètres des missions confiées aux différentes entités (SNCF, SNCF Réseau, la filiale de SNCF Réseau chargée des gares et SNCF Voyageurs) soient précisés et que les règles de gouvernance et de fonctionnement de celles-ci soient clarifiées. De telles évolutions sont indispensables pour que l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, et de sa filiale en charge des gares soit pleinement garantie et que le bon fonctionnement du système ferroviaire soit assuré. L'Autorité rappelle qu'elle avait déjà alerté sur ces risques dans son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 portant sur le projet d'ordonnance « à 12 mois » relatif à l'organisation et au fonctionnement du groupe public unifié<sup>1</sup>.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF ont défini les modalités de transformation des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau en sociétés anonymes (SA) à capitaux publics à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 ainsi que la création d'une filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs. Ce sont sur les projets de statuts de ces sociétés que l'Autorité s'est prononcée dans son avis du 9 décembre 2019. L'enjeu est d'autant plus grand que ces statuts pourront, à l'exception des dispositions « socles » figurant dans les projets de décrets, être modifiés selon les règles du code de commerce, c'est-à-dire sans approbation par décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF

## LE PERIMETRE DES MISSIONS CONFIEES AUX DIFFERENTES ENTITES DU GROUPE PUBLIC UNIFIE MANQUE DE PRECISIONS

L'Autorité estime que les fonctions mutualisées exercées par la société nationale SNCF au bénéfice de l'ensemble du groupe public unifié devraient être réduites au strict minimum et que certaines d'entre elles, qui peuvent porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, devraient en être exclues telles que les activités d'expertise et de conseil juridiques, de gestion des systèmes d'information ou de gestion immobilière et foncière. Par ailleurs, elle considère que l'exercice de telles fonctions est susceptible de porter préjudice à la performance du système ferroviaire si cela se traduisait, pour les entités comme SNCF Réseau, par un amoindrissement de leur expertise technique sur ces sujets du fait du recours à la société nationale SNCF pour la réalisation de ces missions. Ainsi, le caractère facultatif de ces missions devrait être expressément mentionné, comme tel est d'ailleurs le cas aujourd'hui.

Des précisions devraient également être apportées à la liste des missions transversales exercées par la société nationale SNCF qu'elle réalise au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, au rang desquelles devraient figurer la politique de recherche et d'innovation ainsi que l'émergence de solutions communes sur des sujets d'intérêt commun.

En outre, s'agissant de la gestion des installations de service exercée par SNCF Voyageurs, l'Autorité préconise, au-delà de l'obligation de séparation comptable existante, la mise en place d'une direction autonome dont l'indépendance organisationnelle et décisionnelle devrait être garantie par des dispositions analogues à celles existant aujourd'hui pour la direction chargée, au sein de SNCF Mobilités, de la gestion des gares.

## LES MODALITES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DE SNCF RESEAU NE GARANTISSENT PAS SON INDEPENDANCE

Dans la lignée de son avis du 9 mai 2019 rendu sur le projet d'ordonnance « à 12 mois », l'Autorité constate que les résolutions du conseil d'administration de SNCF Réseau qui ne peuvent être adoptées sans le vote favorable de la majorité des membres nommés par l'assemblée générale autres que ceux proposés par l'Etat, en ce qu'elles sont susceptibles de concerner au moins indirectement l'exercice des fonctions essentielles de SNCF Réseau, portent atteinte à son indépendance. Tel est le cas de l'adoption du budget annuel, du plan stratégique ou de décisions concernant des opérations d'acquisitions ou cessions. Par ailleurs, l'articulation de ces délibérations avec d'autres documents programmatiques et structurants pour le développement et l'entretien du réseau ferroviaire devrait être précisé (plan d'entreprise, contrat pluriannuel conclu avec l'Etat, etc.).

En outre, le renvoi au règlement intérieur du conseil d'administration de SNCF Réseau du soin de préciser les règles de déport applicables en cas de situation de conflits d'intérêts n'est pas de nature à apporter les garanties suffisantes en matière d'indépendance et d'impartialité du gestionnaire d'infrastructure. A cet égard, l'Autorité rappelle qu'elle veillera, comme le prévoit la loi, au respect du code de bonne conduite qui doit réunir les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions prises par SNCF Réseau en matière de fonctions essentielles et dont elle attend la transmission par celui-ci.

Le projet de décret concernant la société nationale SNCF prévoit également que celle-ci assure la fonction d'émetteur unique du groupe public unifié à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, date à laquelle SNCF Réseau perdra sa capacité à se financer sur les marchés financiers de manière autonome. L'Autorité

rappelle que ce dispositif ne doit pas remettre en cause les dispositions prévues par le droit de l'Union européenne visant à ce que le service de la dette pour les prêts entre entités verticalement intégrées ne soit possible qu'aux taux du marché et à des conditions représentatives du profil de risque de l'entité concernée. Par ailleurs, elle s'interroge sur la capacité réelle de SNCF Réseau à réaliser, dans ces conditions, les investissements nécessaires et sur la marge d'appréciation qui pourrait être laissée à la société nationale SNCF quant à l'opportunité de lever des financements pour réaliser tel ou tel projet.

## L'INDEPENDANCE DU GESTIONNAIRE DES GARES N'EST PAS GARANTIE

S'agissant des personnels de SNCF Voyageurs exerçant certaines prestations de service en gares, l'Autorité relève que le dispositif retenu (en particulier les relations contractuelles entre acteurs) est imprécis et ne permet pas de garantir l'exercice en toute indépendance de ces missions relevant pourtant du périmètre de la future filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs qui est bien soumise à une telle exigence. Il est donc indispensable que des clarifications soient apportées, d'une part, afin de préciser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs et, d'autre part, pour assurer l'indépendance du personnel concerné.

En outre, compte tenu des enjeux particulièrement dimensionnants de confidentialité et de déontologie, l'Autorité préconise *a minima* de maintenir le code de déontologie aujourd'hui prévu pour les personnels employés par SNCF Gares & Connexions et qui n'est pas repris dans le projet de décret statutaire relatif à la future société chargée de la gestion des gares de voyageurs.

Enfin, l'Autorité regrette la suppression de l'avis qu'elle était chargée de rendre sur la nomination du directeur des gares qui, bien que non contraignant, constitue une garantie supplémentaire d'indépendance de celui-ci de nature à rassurer l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, en particulier dans le contexte actuel d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

- [Consulter l'avis de l'Autorité de régulation des transports](#)

### A propos de l'Autorité de régulation des transports

Depuis 2010, le secteur ferroviaire français est doté d'une autorité indépendante qui accompagne son ouverture progressive à la concurrence : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf). La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 élargit les compétences du régulateur aux activités routières : transport par autocar et autoroutes.

Le 15 octobre 2015, l'Araf est devenue l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières : Arafer. Sa mission est de contribuer au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles au bénéfice des clients du transport ferroviaire et routier.

Compétente pour la régulation des redevances aéroportuaires depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, l'Arafer est devenue l'Autorité de régulation des transports à cette date.

Ses avis et décisions sont adoptés par un collège composé de sept membres indépendants choisis pour leurs compétences en matière de transport ferroviaire, routier, aéroportuaire, dans le domaine juridique ou économique ou pour leur expertise des sujets de concurrence. Il est présidé depuis août 2016 par Bernard Roman.