

Avis n° 2019-002 du 31 janvier 2019
portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau
dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2019

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

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

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, notamment son article 1^{er} ;

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

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

Vu l'avis 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 ;

Vu le « document de référence des gares de voyageurs – horaire de service 2019 », dans sa version du 12 novembre 2018 publiée sur le site internet de SNCF Réseau ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en date du 3 janvier 2019 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 31 janvier 2019 ;

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 »). La partie B du DRG est élaborée par SNCF Réseau conformément à l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire. Ce document a pour objet de préciser la nature des prestations régulées offertes par SNCF Réseau sur son patrimoine en gare (quais) et sur les gares de voyageurs dont il est gestionnaire et les conditions dans lesquelles ces prestations sont réalisées. Ainsi, le présent avis porte sur les redevances de la partie B du DRG publiée le 12 novembre 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 et dans un délai de quatre mois, un avis conforme sur la fixation de ces projets de redevances.
2. La partie B du DRG 2019 dont a été saisie l'Autorité prévoit que, outre sa mission d'attribution de la capacité d'infrastructure en gare, SNCF Réseau assure dans les gares de voyageurs un service de base au titre duquel il assure la mise à disposition de ses biens en gare 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.
3. 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 du 7 mars 2003 susvisé 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.
4. L'Autorité observe que l'article 1^{er} de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu, à partir du 1^{er} janvier 2020, que la gestion des gares de voyageurs soit unifiée à travers une filiale de SNCF Réseau dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière.

2. ANALYSE

2.1. Sur la segmentation des gares

5. La tarification des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions pour les horaires de service 2018 et 2019 a été établie sur la base d'un nombre de périmètres de gestion réduit à 55 (contre 144 pour l'horaire de service 2017). Cette tarification a fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité le 9 juillet 2018¹.

¹ Avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019.

6. L'Autorité constate que le projet tarifaire portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs au titre de l'horaire de service 2019 ne tient pas compte de la nouvelle segmentation évoquée au point précédent. Pour les prochains horaires de service, l'Autorité invite le gestionnaire unifié des gares à veiller à l'application d'une segmentation uniforme, afin de faciliter la lisibilité du dispositif global des redevances applicables aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs.

2.2. Sur la base de charges

7. La base de charges constituant le revenu autorisé retenu par SNCF Réseau pour la redevance quai est composée d'environ [50 – 60] % de charges d'exploitation (essentiellement des prestations d'entretien courant) et d'environ [40 – 50] % de charges de capital. Cette base de charges est de [100 – 150] M€ pour l'horaire de service 2019.

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

8. Une grande partie des prestations d'entretien courant est déléguée par SNCF Réseau à SNCF Gares & Connexions. Cette délégation est définie contractuellement dans le cadre de la convention de services en gares (ci-après « CSG »). Les conditions dans lesquelles cette dernière est établie sont prévues à l'article 16-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé.
9. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau utilise principalement comme base de charges les prestations relatives à la CSG conclues entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions. L'Autorité constate que SNCF Réseau, pour l'horaire de service 2019, utilise la méthodologie de projection des tarifs mise en œuvre pour l'horaire de service 2018. Pour ce dernier horaire de service, l'Autorité avait considéré que la méthodologie répondait « *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 et des objectifs de productivité publiés* »².
10. A l'instar de ce qui a été retenu pour l'horaire de service 2018, SNCF Réseau choisit d'appliquer aux charges réelles dites « maîtrisables » l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) ainsi qu'un indice de productivité issu du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'Etat. Ces deux taux étant identiques pour l'horaire de service 2019, la base de charges des prestations d'entretien courant demeure stable – à périmètre constant – entre les deux horaires de service. Seul le poste de charges relatives à l'entretien des élévateurs augmente du fait du nombre plus élevé d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques en service.
11. En conséquence, l'Autorité considère que les charges de la convention de services en gare retenues pour l'élaboration des redevances au titre de l'horaire de service 2019 sont déterminées conformément aux dispositions en vigueur.

² Avis 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.

2.2.2. Evolution de la comptabilisation des opérations de gros entretiens (OGE)

12. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'à la suite de la décision de règlement de différends entre le STIF d'une part, et SNCF Réseau et la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités d'autre part, rendue par l'Autorité (décision n° 2015-028 du 15 juillet 2015³), SNCF Réseau a mis en place une immobilisation comptable de ses opérations de gros entretiens en gare.
13. Jusqu'à présent, SNCF Réseau ne disposait pas des moyens techniques et informatiques pour assurer un enregistrement direct de ces immobilisations dans sa comptabilité. Prenant acte de ce contexte, l'Autorité avait accepté temporairement un processus extracomptable permettant un ajustement des tarifs dans l'attente de l'adaptation des systèmes informatiques de gestion et de comptabilité de l'entreprise.
14. A compter de l'horaire de service 2019, l'immobilisation des OGE peut être directement effectuée dans les systèmes comptables de SNCF Réseau, et ce, sans impact sur la détermination des redevances. L'Autorité considère que l'évolution réalisée par SNCF Réseau est satisfaisante et permet de répondre à la demande formulée.

2.2.3. Sur la mise en qualité de l'allocation de la CSG par périmètre de gestion

15. Pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau a revu le mécanisme d'allocation de la CSG par périmètre de gestion. La méthodologie retenue permet désormais d'allouer les charges en fonction de la catégorie de la gare ainsi que de ses caractéristiques techniques ou géographiques.
16. Il résulte néanmoins de cette refonte des transferts de charges entre les différents périmètres de gestion.
17. L'Autorité considère que cette refonte permet d'assurer une meilleure traçabilité et auditabilité des allocations retenues mais invite le gestionnaire de gare unifié à mettre à jour cette méthodologie d'allocation des charges dans le cadre de la gestion unifiée des gares prévue au 1^{er} janvier 2020, afin d'aboutir à une méthodologie harmonisée.

2.2.4. Sur les charges internes

18. Pour la détermination des redevances relatives à l'horaire de service 2018, SNCF Réseau avait fait évoluer la méthode utilisée pour le calcul des charges internes. Cette nouvelle méthode permettait 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.
19. S'agissant de l'horaire de service 2019, SNCF Réseau conserve la même méthodologie de calcul de ses charges internes. Néanmoins, contrairement à l'horaire de service 2018, pour lequel ces charges étaient fondées sur le budget 2016, SNCF Réseau retient, pour l'horaire de service 2019, les charges réellement encourues en 2016. Cette actualisation conduit à une augmentation d'un peu moins de [10 - 20] % du coût moyen agent. Cet écart provient d'une erreur de prévision dans le budget 2016.
20. L'Autorité constate que l'augmentation des charges internes provient uniquement de cette augmentation du coût moyen agent, le nombre d'équivalents temps plein restant stable entre 2018 et 2019 comme cela avait été anticipé dès l'horaire de service 2018.

³ En particulier, il s'agit de la demande de l'Autorité reprise à l'article 3 de la décision n° 2015-028 du 15 juillet 2015 portant sur la demande formée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'un différend l'opposant à SNCF Réseau et à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs

2.2.5. Sur les charges de capital

21. SNCF Réseau calcule la rémunération du capital en appliquant à la valeur nette comptable des actifs, un taux de [0 - 5] % avant impôt. Ce taux est déterminé sur la base de la méthodologie définie par l'Autorité pour estimer le coût moyen pondéré du capital (CMPC) dans le cadre de la tarification des installations de service. Cette méthodologie correspond à une application de la méthode dite socio-économique - méthodologie validée par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 389643 du 3 octobre 2016, et dont les paramètres ont été actualisés pour l'horaire de service 2019.
22. Cette estimation n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'Autorité.

2.3. Sur les unités d'œuvre

23. Les tarifs de la « redevance quai » sont déterminés par périmètre de gestion en divisant le total des charges affectées à chaque périmètre de gestion par le nombre prévisionnel de départs-trains pour ce périmètre de gestion. SNCF Réseau indique se fonder sur les mêmes hypothèses relatives à la demande de prestations régulées que celles retenues par SNCF Gares & Connexions. De plus, le DRG 2019 élaboré par SNCF Réseau prévoit, de la même manière que le DRG 2018-2019 publié par SNCF Gares & Connexions, un mécanisme de régularisation. Tout écart positif ou négatif entre le nombre de départs-trains facturés et le nombre de départs-trains prévisionnels donne lieu à une facturation supplémentaire ou un avoir en faveur des entreprises ferroviaires ou autres candidats.
24. Dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 susmentionné, l'Autorité a souligné que SNCF Gares & Connexions n'élaborait pas ses propres prévisions, le nombre de départs-trains prévisionnel pour chaque gare étant établi sur la base des plans de transport prévisionnels qui lui sont communiqués par les entreprises ferroviaires. Dans ce même avis, l'Autorité a également relevé que le principe de régularisation conduit à ce que le gestionnaire des gares ne supporte aucun risque s'agissant des prévisions des plans de transport et n'est donc pas incité à réaliser les estimations les plus fiables possibles. Enfin, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, l'Autorité a souligné les enjeux concurrentiels d'une estimation fiable du nombre de départs de trains.
25. L'Autorité réitère ces analyses s'agissant du DRG 2019 publié par SNCF Réseau.
26. Au regard de l'importance de l'estimation des plans de transport en matière de prévisibilité et de transparence tarifaire pour les entreprises ferroviaires, et afin de prévenir tout comportement potentiellement anti-concurrentiel de la part des entreprises ferroviaires, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mener une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre afin d'améliorer les prévisions du nombre de départs-trains. Ces travaux devront être menés par le gestionnaire unifié des gares de voyageurs d'ici l'horaire de service 2020.

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

27. Dans la continuité du DRG 2018, SNCF Réseau propose dans son DRG 2019 une tarification spécifique pour l'usage de la gare de Montpellier Sud de France mise en service 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 tramway jusqu'à cette gare, ainsi que l'ouverture de la gare Nîmes Manduel, ne sont prévues que pour l'année 2020, ce qui a pour conséquence de limiter le trafic initial au départ de la gare Montpellier Sud de France.
28. Afin de déterminer la tarification de la gare de Montpellier Sud de France pour l'horaire de service 2019, 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

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. Par ailleurs, 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 nécessaires pour un trafic cible de 10 220 départs-trains par an. Le montant ainsi obtenu de la redevance d'utilisation de cette gare s'établit à 398 euros par départ-train, en diminution de 2 % par rapport à l'horaire de service 2018, du fait principalement de la prise en compte de l'amortissement de la base d'actifs régulés.

29. L'Autorité relève que la situation de la gare de Montpellier Sud de France se présente, en faits et en droit, en termes identiques à celle décrite dans l'avis n° 2018-004 du 22 janvier 2018 susvisé (paragraphe 19 à 27).
30. Aussi, conformément à l'analyse énoncée dans l'avis n° 2018-004 précité, l'Autorité considère que pour l'horaire de service 2019, les caractéristiques spécifiques du cas d'espèce, en particulier le fait que la présente tarification concerne la phase de lancement d'une infrastructure mise en service au cours de l'horaire de service 2018, autorisent le gestionnaire de la gare à retenir la méthode de détermination du tarif décrite au point 28 ci-dessus.
31. Néanmoins, l'Autorité souligne qu'elle a identifié dans l'assiette de charges retenue pour la détermination de cette tarification, la présence d'une redevance d'entreprise sans que le niveau de cette redevance ait pu être justifié par SNCF Réseau. Aussi, dans la mesure où cette redevance d'entreprise ne présente pas de lien direct établi avec les prestations fournies dans le cadre du DRG 2019, elle ne peut être retenue pour la détermination de la redevance perçue au titre de cette gare. Sans prise en compte de cette redevance, le tarif s'établit à 397 euros par départ-train pour l'horaire de service 2019.

2.5. Sur les mécanismes d'incitation à la qualité de service

32. Conformément aux demandes de l'Autorité⁴ et à l'issue d'une concertation avec les parties prenantes, SNCF Réseau a introduit pour l'horaire de service 2017 des objectifs de performance relatifs à trois indicateurs de qualité de service (propreté, disponibilités des ascenseurs et escaliers mécaniques, contrôles techniques). Ces indicateurs ont été reconduits pour les horaires de service 2018 et 2019. Le tableau ci-dessous présente les objectifs que SNCF Réseau s'est assigné pour l'horaire de service 2019.

Dimension de la qualité évaluée	Indicateur retenu par SNCF Réseau	Objectif fixé par SNCF Réseau en 2019
Propreté	Taux de conformité lors d'un tour en gare	80 %
Disponibilité de l'élévatique	Nombre d'heures de disponibilité constatées des ascenseurs ou escaliers mécaniques rapporté au nombre d'heures de disponibilité théorique de l'équipement ⁵	96 % pour chaque composante
Contrôles techniques	Proportion de visites réglementaires effectivement réalisées	97 %

⁴ Avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015, avis n° 2017-038 du 29 mars 2017, 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.

⁵ Le temps de disponibilité théorique, compte tenu des heures de fermeture des gares, est établi à 16 heures par jour.

33. Conformément à la demande de l'Autorité formulée dans le cadre 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, un mécanisme financier d'incitations a été introduit lors de l'horaire de service 2018, afin de rendre crédibles les engagements de SNCF Réseau en matière de qualité de service. Si les objectifs de qualité ne sont pas atteints pour un périmètre de gestion faisant l'objet d'un suivi (ou, pour les indicateurs relatifs à l'élévatique, pour une région), SNCF Réseau verse une pénalité déduite du montant facturé au titre de la redevance quai. Les malus correspondent à une fraction du montant des charges relatives à la prestation et sont plafonnés (soit un maximum de 1 % du montant des charges pour le nettoyage, 5 % pour l'élévatique et 4 % pour les contrôles techniques).
34. L'Autorité prend note de la mise en place de ce dispositif d'incitation à la qualité de service qui fait suite à ses demandes répétées. Ce dispositif devra être amélioré pour gagner en efficacité d'ici l'horaire de service 2020.
35. D'une manière générale, dans un souci de transparence et de cohérence en vue de la réunification des actifs en gare prévue pour le 1^{er} janvier 2020 et de la production d'un DRG commun, l'Autorité invite SNCF Réseau à harmoniser les définitions de ses indicateurs, les objectifs fixés, les méthodes de mesure et les mécanismes de malus avec ceux retenus par SNCF Gares & Connexions dès l'horaire de service 2020.
36. S'agissant de l'indicateur de suivi des contrôles techniques, l'Autorité s'interroge sur sa pertinence dans la mesure où il concerne l'application d'une obligation réglementaire de sécurité plutôt que la qualité de service.
37. L'Autorité considère qu'un retour d'expérience de SNCF Réseau et des parties prenantes devra être réalisé par SNCF Réseau afin de confirmer la définition des indicateurs retenus et le niveau des objectifs fixés pour ces différents indicateurs. L'Autorité souligne que l'ambition des objectifs pourrait être ajustée à la hausse, dans des proportions raisonnables pour améliorer la satisfaction des voyageurs à un coût efficace. Tel est le cas en particulier de l'indicateur de propreté pour lequel la totalité des périmètres de gestion a atteint l'objectif fixé pour 2019 lors des précédents horaires de service.
38. Par ailleurs, l'Autorité invite SNCF Réseau à s'assurer que les pénalités sont suffisamment incitatives compte tenu des plafonnements envisagés. L'Autorité demande également à SNCF Réseau de s'assurer que l'ensemble des périmètres de gestion est couvert par le suivi d'indicateurs et l'application du mécanisme d'incitation financière à la performance. Lorsque, au sein d'un périmètre de gestion, l'évaluation de la qualité de service des gares est assurée par le suivi d'un échantillon de gares appartenant au périmètre de gestion considéré, l'Autorité demande à ce que l'échantillon représentatif soit déterminé en concertation avec les parties prenantes.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur son patrimoine dans les gares de voyageurs (quais) pour l'horaire de service 2019.

L'Autorité émet un avis favorable à hauteur de 397 euros par départ-train sur la redevance relative aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans la gare de Montpellier Sud de France pour l'horaire de service 2019.

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 31 janvier 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du Collège.

Le Président

Bernard Roman