**Avis n° 2016-003 du 13 janvier 2016**

portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016

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 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services 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 ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016 ;

Vu le courrier de saisine de SNCF Réseau du 8 décembre 2015 sur la partie B du DRG relative aux prestations qu'il fournit en gare ;

Après en avoir délibéré le 13 janvier 2016 ;

## Emet l'avis suivant :

1. Dans son avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015 susvisé, l'Autorité a rendu un avis défavorable sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau, considérant que :

   - le DRG 2016 n'affiche pas les objectifs de performance et de productivité avec une précision nécessaire à la compréhension des redevances qu'établit SNCF Réseau ;
   - le coût des capitaux engagés pris en compte par SNCF Réseau dans les redevances du DRG 2016 est excessif ;
   - la non-immobilisation des opérations de gros entretien et les règles de calcul des amortissements ne sont pas conformes à la réglementation ;
   - les redevances du service de base dans les six gares parisiennes d'intérêt national ainsi que la gare d'Aéroport CDG 2 ne reflètent pas le coût associé à la prestation ;
   - les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon doivent être rattachées à la catégorie B au sens du décret du 7 mars 2003 susvisé.

## 1. Sur les objectifs de performance et de productivité

2. A titre liminaire, l'Autorité tient à souligner qu'une définition claire des objectifs de performance et de productivité ainsi que la mise en place de systèmes de mesure associés sont indispensables pour garantir l'incitation à la maîtrise effective des coûts. A ce titre, la suppression, opérée par l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015, des dispositions de l'article L. 2122-13 du code des transports est sans effet sur l'impératif de bonne gestion auquel est tenu tout exploitant et qui doit trouver *in fine* sa traduction dans le niveau des redevances des prestations régulées.

3. En premier lieu, l'Autorité constate que SNCF Réseau a davantage détaillé dans le DRG (partie 6.A) les objectifs de performance qu'il s'assigne, en renseignant, par exemple, les taux de disponibilité des ascenseurs et des escaliers mécaniques observés par région au premier semestre 2015 pour mieux en apprécier les écarts par rapport au niveau de performance moyen fixé à 94%.

4. Ces efforts devront néanmoins être poursuivis à l'avenir de manière à fournir une information totalement satisfaisante au regard des exigences du décret du 7 mars 2003 susvisé, notamment au niveau de sa déclinaison à chaque périmètre de gestion. L'Autorité prend note des travaux en cours, évoqués par SNCF Réseau dans sa saisine, pour renforcer le niveau de précision des objectifs et en élargir le périmètre, ainsi que l'organisation annoncée d'une concertation avec les parties prenantes au premier semestre 2016, sur la définition d'indicateurs de performance, le cas échéant assortis d'incitations financières. Ce calendrier devra être respecté afin d'en traduire le résultat dans une version modifiée du DRG 2017.

5. En second lieu, l'Autorité prend acte de la confirmation par SNCF Réseau de l'application d'un objectif de productivité de 0,9% à l'ensemble des postes de charges forfaitaires comprises dans la convention de service en gares (CSG), qui représentent 60% des charges d'exploitation[1].

6. Pour autant, la description des prévisions de coûts associés demeure perfectible. Si la partie 5.A du DRG renvoie le détail des explications aux hypothèses d'indexation et de productivité contractualisées dans le cadre de la CSG avec Gares & Connexions, SNCF Réseau devrait être en mesure de préciser directement dans le DRG les indices et les objectifs de productivité applicables à chacun des postes de charges, selon la décomposition retenue dans les tableaux en annexe B3b et B3c du DRG. Les précisions attendues de SNCF Réseau sont par ailleurs nécessaires pour répondre aux obligations de transparence fixées par la règlementation et notamment par le II. de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé.

## 2. Sur le coût moyen pondéré du capital

7. L'Autorité prend acte que le coût moyen pondéré du capital pris en compte dans la redevance relative à la prestation de base est revu à la baisse de 6,2% à 5,4% avant impôt, valeur correspondant au haut de la fourchette ressortant de l'avis du 15 juillet 2015 susvisé.

## 3. Sur le calcul des amortissements

8. Dans son avis du 15 juillet 2015 susvisé, l'Autorité a rappelé que le décret du 7 mars 2003 modifié dispose, au II de son article 13-1, que « *les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité* », les charges étant définies comme comprenant « *le financement de la dotation aux amortissements des investissements* ».

[1] La partie 6.B du DRG estime le gain global de productivité à 0,36 million d'euros sur une assiette d'environ 40 millions d'euros.

9. Les opérations de gros entretien prises en compte dans le calcul des redevances étaient comptabilisées comme des charges d'exploitation alors qu'une partie de ces opérations devrait être considérée comme des immobilisations et, à ce titre, être amortie.

10. SNCF Réseau a soulevé la difficulté opérationnelle de connaître, deux ans avant leur réalisation, la nature détaillée des opérations de gros entretien, pour une répartition *a priori* entre charges d'exploitation et amortissements pour le calcul des redevances. Il s'est donc appuyé sur une analyse menée en 2013 et 2014 sur les opérations de gros entretien, qui concluait qu'environ 50% de ces opérations donnaient lieu à immobilisation et a utilisé, pour le calcul des tarifs, la moitié de l'enveloppe d'opérations projetée en 2016 en tant que charges d'exploitation, à titre provisoire. En 2017, deux régularisations seront effectuées pour tenir compte de l'affectation réelle des opérations de gros entretien : sur le montant des charges d'exploitation et sur les immobilisations.

11. L'Autorité prend acte de cette solution en deux temps. Si elle permet de facturer les entreprises ferroviaires sur la base des charges réellement comptabilisées, elle ne leur donne en revanche plus la visibilité sur le montant précis de la redevance, même si les ordres de grandeur ne seront pas remis en cause. SNCF Réseau devra donc s'engager dans une démarche de connaissance plus fine *a priori* des opérations de gros entretien pour une prise en compte dès l'élaboration des tarifs.

12. Par ailleurs, dans le DRG 2016, SNCF Réseau ne retenait pas la valeur comptable pour le calcul des amortissements pris en compte pour l'établissement des redevances pour les grandes halles de voyageurs, les ascenseurs et les escaliers mécaniques et utilisait une durée d'amortissement des actifs pour le calcul de la redevance différente de la durée d'amortissement comptable.

13. En ce qui concerne les ascenseurs et escaliers mécaniques, SNCF Réseau utilise désormais pour le nouveau calcul de la redevance pour 2016 tant la valeur que la durée d'amortissement comptables, comme demandé par l'Autorité.

14. En ce qui concerne les grandes halles de voyageurs, pour les actifs non présents en comptabilité, SNCF Réseau a complété de manière extra-comptable sa base d'actifs en s'appuyant, selon les cas, sur des prévisions de renouvellement ou sur la base de ratios de coûts établis sur des ouvrages similaires, au m² et en distinguant les gares d'intérêt national d'Ile-de-France, les gares d'intérêt national hors Ile-de-France et les gares d'intérêt régional et d'intérêt local. Ces valeurs ont été désactualisées pour reconstituer la valeur à la date de la dernière rénovation réellement effectuée. Le taux d'actualisation utilisé par SNCF Réseau n'a pas été justifié. Toutefois, par comparaison avec l'application d'indices des travaux publics (TP01 ou TP02), le taux utilisé par SNCF Réseau paraît prudent et ne majore pas les valeurs reconstituées. Les actifs ainsi reconstitués ont été amortis sur une durée de 37 ans, qui correspond à la moyenne pondérée constatée en comptabilité, avec l'affectation entre plusieurs composants de durées d'utilité différentes.

15. En conséquence, l'Autorité constate que les coûts liés aux actifs dans le calcul de la redevance sont désormais des coûts comptables ou des coûts reconstitués sur des bases explicitées en cas de lacune de la comptabilité. Elle souligne toutefois le caractère nécessairement limité et temporaire d'un tel recours à une base extra-comptable pour compléter la comptabilité.

## 4. Sur la tarification des quais « dédiés »

16. Dans son avis du 15 juillet 2015 susvisé, l'Autorité a demandé que les charges relevant de la convention de services en gares ventilées selon la surface des quais ainsi que les charges de capital de la gare liées aux quais, soient facturées à Transilien, au titre des quais qu'il utilise exclusivement dans les six gares parisiennes d'intérêt national ainsi que dans la gare d'Aéroport CDG 2, à hauteur du pourcentage des surfaces de ces quais par rapport à l'ensemble des surfaces de quais de la gare.

17. En dehors des gares de Paris-Gare de Lyon (surface) et Paris-Austerlitz (surface) où aucun quai n'est utilisé exclusivement par Transilien, SNCF Réseau distingue deux types de gares :

    - Aéroport CDG 2 et Paris-Nord (surface) où Transilien utilise uniquement des quais « dédiés », pour lequel des tarifs spécifiques ont été calculés en application de la demande de l'Autorité ;

- Paris-Est, Paris-Montparnasse et Paris-Saint Lazare où Transilien utilise à la fois des quais dédiés et des quais partagés par plusieurs transporteurs.

18. Pour ces trois dernières gares, SNCF Réseau invoque des difficultés d'application de la demande de l'Autorité du fait de l'absence d'outils permettant un suivi précis de l'affectation des trains Transilien à un quai donné. Aussi, SNCF Réseau estime être dans l'incapacité, dans l'immédiat, de calculer le trafic associé au périmètre des quais dédiés et celui associé au reste de la gare et, en conséquence, de calculer les redevances conformément à la demande de l'Autorité.

19. Afin de procéder au calcul de redevances conformes, SNCF Réseau conduit actuellement des travaux pour identifier la répartition des circulations de Transilien entre quais dédiés et quais partagés, à partir des graphiques prévisionnels d'occupation des voies. Dans l'attente, SNCF Réseau propose d'appliquer une facturation provisionnelle sur la base de redevances établies sans tenir compte du caractère dédié de certains quais.

20. D'après SNCF Réseau, les travaux qu'il conduit devraient lui permettre d'établir « en temps voulu » des redevances pour les gares de Paris-Est, Paris-Montparnasse et Paris-Saint Lazare conformes à la demande exprimée par l'Autorité dans l'avis du 15 juillet 2015 susvisé. L'Autorité invite donc SNCF Réseau à la saisir de nouveau sur ces trois tarifs dans un délai de quatre mois.

## 5. Sur le classement de certaines gares en Ile-de-France

21. L'Autorité prend acte que les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon ont été rattachées à la catégorie B.

## Conclusion :

L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs, sous réserve, pour les gares de Paris-Est, Paris-Montparnasse et Paris-Saint Lazare, que SNCF Réseau présente, sous quatre mois à compter de la notification du présent avis, une proposition de réajustement des redevances relatives au service de base conforme à l'avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 13 janvier 2016.*

*Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BENARD et Michel SAVY, membres du collège.*

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

Le Président

Pierre CARDO