

**Avis n° 2012-025 du 14 novembre 2012
relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs
pour l'horaire de service 2014**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires ;

Vu la directive n° 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2122-9, L.2123-1 à L. 2123-3, L. 2131-4, L. 2133-5, L. 2133-6 et L. 2141-1 ;

Vu le décret du n° 83-109 du 18 février 1983 modifié relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français, notamment son article 11-2 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national, notamment ses articles 13-1, 14, 14-1 et 17 ;

Vu le décret n° 2012-070 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services ;

Vu l'avis et décision de l'Autorité n° 2012-016 du 11 juillet 2012 relatifs au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2012-023 du 7 novembre 2012 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF ;

Vu le courrier du 4 octobre 2012 adressée par la directrice générale de Gares & Connexions ;

Après en avoir délibéré le 14 novembre 2012 ;

Considère

I. Saisine de l'Autorité

I.1 L'article L. 2122-9 du code des transports et le décret n° 2012-070 disposent que les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés bénéficient, dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, d'un accès par le réseau aux infrastructures de services, dont les gares de voyageurs, et aux prestations qui y sont fournies.

I.2 L'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié dispose que « *le directeur des gares établit chaque année un document de référence des gares de voyageurs* ». Ce document concerne le patrimoine relevant de la responsabilité de la SNCF et celui relevant de RFF. Il « *précise, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquelles elles sont fournies, et les tarifs et redevances associées.* »

I.3 Le document de référence des gares est « *transmis à Réseau ferré de France après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires pour être annexé au document de référence du réseau* ».

I.4 C'est dans ce cadre que, par courrier en date du 4 octobre 2012, la directrice générale de SNCF / Gares & Connexions a saisi l'Autorité pour avis sur un projet de document de référence des gares (ci-après « DRG ») établi pour l'horaire de service 2014.

I.5 L'Autorité constate que Gares & Connexions a retenu un calendrier de consultation resserré dérogatoire aux dispositions réglementaires, compte tenu des contraintes inhérentes à la première année de mise en œuvre des dispositions introduites par le décret n°2012-070. En effet ce calendrier prévoit :

- une consultation des parties prenantes dont le terme est fixé au 28 novembre 2012, soit la veille du conseil d'administration de la SNCF censé approuver le document définitif ;
- une consultation de l'Autorité concomitante à celle des parties prenantes alors que le décret distingue, outre l'avis des instances régionales de concertation :
 - o un avis des autorités organisatrices compétentes et des entreprises ferroviaires sur le projet de document de référence des gares (II de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié) ;
 - o un avis de l'Autorité sur le document de référence préalablement à son envoi à RFF, c'est-à-dire un avis sur le document une fois intégrées les remarques des parties prenantes (I de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié).

I.6 L'Autorité rappelle qu'elle aura à nouveau à connaître du DRG dans le cadre de son avis relatif au document de référence du réseau. En effet, aux termes de l'article 17 du décret n° 2003-194 modifié, le document de référence du réseau comprend « *la liste des gares de voyageurs du réseau ferré national, regroupées par catégorie conformément au I de l'article 13-1, et les principes de tarification applicables ainsi qu'une description de la méthode utilisée pour la mettre en œuvre* ».

II. Analyse de l'Autorité

1. Examen du projet de DRG au regard du principe de non-discrimination

II.1 En application de l'article L. 2131-4 du code des transports, l'Autorité a examiné le projet de DRG afin de s'assurer du caractère équitable et non discriminatoire des dispositions qui y sont prévues, notamment pour l'exercice par les nouveaux entrants du droit d'accès aux gares et aux services rendus, tel que prévu par l'article L. 2122-9 du code des transports.

a. Les risques de discrimination à l'égard des nouvelles entreprises ferroviaires

II.2 A l'occasion de l'examen du DRG, l'Autorité a relevé plusieurs modes d'organisation ou dispositions qui ne sont pas conformes au principe de non-discrimination et dont le maintien serait susceptible de relever de la procédure prévue à l'article L.2135-7 du code des transports.

Rôle de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF)

II.3 Pour bénéficier d'un accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis, les entreprises ferroviaires ou candidats autorisés doivent s'adresser à la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF), service de la direction de la stratégie et de la régulation, elle-même rattachée à la direction générale de la SNCF. La PSEF est systématiquement présente et intervient tout au long du processus, de l'instruction des demandes à la gestion des contrats.

II.4 Cette procédure ne s'applique qu'aux nouveaux entrants, SNCF-Voyages et SNCF-Proximités n'ayant pas à transiter par la PSEF pour leurs demandes d'accès aux services en gare.

II.5 L'Autorité relève que le rôle confié à la PSEF pose problème quant à la confidentialité des données qui transitent par elle et à la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 du décret n° 2012-070. L'Autorité constate que cette situation nourrit la suspicion des tiers quant à de possibles discriminations ou comportements anti-concurrentiels.

II.6 L'Autorité note par ailleurs qu'elle n'a pas été saisie, pour avis avant son adoption par Gares & Connexions, du code de déontologie prévu au III de l'article 11-2 du décret n° 83-109 modifié. Le dispositif de contrôle visé à l'article 10 du décret n° 2012-070 n'a pas non plus été porté à la connaissance de l'Autorité.

Des prestations individualisées discriminatoires

II.7 Le projet de DRG prévoit une catégorie « autres prestations », distincte de la prestation de base et des prestations complémentaires, qui comprend notamment :

- des « visites de prise de connaissance des gares », « visites techniques » et « frais d'étude et de dossier » ;
- des « prestations exceptionnelles d'ouverture de gare ».

II.8 Ces prestations ne sont pas individualisées par le décret n° 2012-70. L'Autorité considère qu'il s'agit de dispositions discriminatoires, puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux nouveaux entrants et que SNCF-Voyages et SNCF-Proximités en sont de facto exonérées.

II.9 En conséquence, l'Autorité considère que la facturation individualisée de ces « autres prestations » doit être supprimée.

Des conditions techniques et contractuelles peu transparentes et déséquilibrées

II.10 Afin de prévenir les risques de discriminations, les conditions dans lesquelles Gares & Connexions fournit ses prestations doivent être décrites de manière précise et transparente. Elles doivent définir un cadre équilibré, présentant notamment des délais raisonnables. Plus généralement, les nouveaux entrants doivent se voir proposer des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les activités voyageurs de l'opérateur historique.

II.11 Par exemple, l'Autorité considère que les délais que Gares & Connexions s'accorde pour la mise en place d'un service Transmanche dans les gares non encore équipées doivent être réduits en phase de pré-étude et bornés en délai global. Les délais pour la mise à disposition de locaux doivent intégrer le temps nécessaire à une entreprise ferroviaire pour réaliser ses propres travaux d'aménagement dans des conditions satisfaisantes. De même les délais d'études de faisabilité relatives au préchauffage des rames doivent être précisés.

II.12 Les conditions de fixation des redevances relatives à l'occupation d'espaces ou de locaux en gare ne sont mentionnées ni dans le projet de DRG, ni dans les conditions générales d'occupation annexées à ce dernier. Cette situation ne permet pas à une entreprise ferroviaire d'être informée, avec précision et certitude, des tarifs pratiqués. L'Autorité demande à Gares & Connexions et RFF d'offrir une meilleure transparence sur la fixation des redevances, soit dans le DRG, soit par une procédure adaptée aux besoins, définie en concertation avec ses clients.

II.13 A cet égard, l'Autorité veillera à ce que la prise en compte de valeurs de marché de l'immobilier dans la détermination des loyers ne soit pas discriminatoire pour les nouveaux entrants, alors que, pour la SNCF, il ne s'agit que d'une facturation interne.

II.14 L'occupation d'espaces ou de locaux en gare relève de conventions d'occupation du domaine public, c'est-à-dire de contrats précaires. Les conditions générales d'occupation d'espaces ou de locaux en gare proposées par Gares & Connexions dans le projet de DRG imposent que ces conventions soient reconduites par voie d'avenant par périodes successives d'un an. Une durée aussi brève, qui n'est pas imposée par le code général de la propriété des personnes publiques, n'offre pas une visibilité suffisante aux entreprises ferroviaires, notamment pour leurs investissements.

II.15 L'Autorité demande à Gares & Connexions de clarifier les conditions d'occupation de locaux par SNCF-Voyages et SNCF-Proximités. Outre les aspects contractuels, elle sera attentive à ce que l'étendue et le positionnement de ces locaux n'empêchent pas les nouveaux entrants de disposer des surfaces nécessaires, tant en matière de vente de billets (guichet et distributeur automatique) que de locaux de service.

b. Les risques de discrimination entre activités

L'individualisation de la prestation « passage des Contrôles Automatiques Banlieue »

II.16 Le projet de DRG prévoit, dans la catégorie « autres prestations » distincte de la prestation de base et des prestations complémentaires, une prestation individualisée pour le « passage des Contrôles Automatiques Banlieue (CAB) dans les gares de la région Ile-de-France » par les voyageurs non munis de titres de transport à tarification Ile-de-France.

II.17 Cette prestation n'est pas individualisée par le décret n°2012-70.

II.18 L'Autorité considère que l'aide au passage des Contrôles Automatique Banlieue est une contrainte pour les entreprises ferroviaires autres que Transilien. Elle ne saurait donc constituer une prestation en leur faveur et ne doit pas leur être facturée.

Le calcul « redevance quai » des gares d'intérêt national

II.19 RFF a établi la tarification des gares de voyageurs d'intérêt national (segment a) sur la base d'une moyenne pour chacune des régions, alors que l'article 13-1.-I du décret n° 2003-194 modifié prévoit un tarif individualisé pour chaque gare de ce segment.

II.20 Selon les premières analyses conduites par l'Autorité, le mode de calcul retenu par RFF induit une péréquation entre gares d'une même région, particulièrement entre les gares TGV et les autres gares. Une telle péréquation modifie la répartition des redevances payées entre les différentes activités et augmente la part relative aux circulations Transilien et à certains TER. L'Autorité demande à RFF de revoir ses tarifs pour les mettre en conformité avec la réglementation.

2. Les dispositions tarifaires du projet de DRG

II.21 Le modèle économique des gares est un modèle orienté vers les coûts, les redevances liées aux prestations régulées étant construites avec l'objectif de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles. Ces redevances doivent également tenir compte « *de l'utilisation réelle de l'infrastructure sur les trois dernières années et des perspectives de développement du trafic* ».

II.22 Calculées au printemps 2012, les redevances en gares pour l'horaire de service 2014 sont basées sur des données antérieures à 2011. Leur construction nécessite donc non seulement d'avoir une connaissance fine des coûts d'exploitation, des dotations aux amortissements et des trafics, ainsi que de leur répartition, mais également de pouvoir estimer de manière fiable leur évolution pour les années à venir. Pour l'Autorité, il importe que les méthodes utilisées par Gares & Connexions et RFF pour le calcul des redevances en gares et de celles des quais soient cohérentes.

II.23 L'Autorité a examiné les dispositions tarifaires du projet de DRG afin de s'assurer de leur caractère équitable et non discriminatoire, notamment au regard :

- de leur conformité à la réglementation et aux règles de séparation comptable de Gares & Connexions approuvées par l'Autorité ;
- de la consistance des données et des méthodes utilisées pour le calcul des redevances.

a. Certaines dispositions tarifaires du projet de DRG doivent être mises en conformité avec la réglementation et les règles de séparation comptable de l'activité Gares & Connexions

Une utilisation inadéquate de la tarification en « caisse simple »

II.24 Gares & Connexions fait une application incorrecte des dispositions du V de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 modifié qui autorise la mise en œuvre d'une « caisse simple »,

« dès lors que la part de l'activité non-régulée dans le chiffre d'affaires [...] est inférieure à 2% ». En effet, dans le chiffre d'affaires de l'activité non-régulée, il convient de considérer aussi bien les revenus issus des concessions que les loyers des locataires (hors prestations complémentaires), ce que ne semble pas avoir fait Gares & Connexions en particulier pour les gares b) d'Ile-de-France. Il peut en résulter une surestimation des tarifs pouvant atteindre 20%.

Coût moyen pondéré du capital

II.25 Les tarifs de Gares & Connexions intègrent un coût moyen pondéré du capital avant impôt de 9,3%. L'Autorité demande à Gares & Connexions d'établir ses tarifs dans le respect des règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité¹ tant pour les frais financiers que pour le coût d'immobilisation des capitaux. L'Autorité rappelle que ce coût d'immobilisation doit tenir compte des caractéristiques de monopole public régulé des activités de Gares & Connexions en matière ferroviaire.

II.26 Concernant RFF, l'Autorité rappelle de même qu'elle a jugé non pertinente la référence faite au marché des sociétés cotées, qui plus est non ferroviaires, dans son avis et décision n° 2012-016 du 11 juillet 2012.

Dotations aux amortissements des investissements de RFF

II.27 L'Autorité observe que le recours par RFF aux amortissements économiques n'est pas conforme au II de l'article 13-1 du décret n°2003-194 modifié qui stipule que « ces charges comprennent [...] le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues ». Certaines hypothèses retenues par RFF doivent dès lors être corrigées, notamment :

- la réévaluation de certains actifs par rapport à leur valeur comptable (grandes halles voyageurs, escaliers mécaniques et ascenseurs) ;
- l'utilisation temporaire de durées d'amortissements plus courtes que les durées d'amortissements comptables pour certains investissements (par exemple les investissements d'accessibilité).

Calcul des charges d'exploitation prévisionnelles par RFF

II.28 Les coûts liés aux opérations de grand entretien sont traités par RFF comme une charge d'exploitation et, partant, non immobilisés. Un montant estimé à 13,6 M€ est ainsi intégré dans la base de coûts mobilisée pour la détermination des tarifs 2014, alors que ce montant devrait faire l'objet d'un amortissement étalé dans le temps, conformément aux règles comptables généralement acceptées.

¹ Décision n°2012-023 du 7 novembre portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF

b. Les dispositions tarifaires du DRG sont souvent basées sur des données fragiles

Segmentation tarifaire

II.29 A la demande de l'Autorité, Gares & Connexions a fourni des tableaux précisant, pour chaque gare du réseau, la fréquentation par les usagers des services nationaux et internationaux et la fréquentation totale, qui servent à déterminer les listes des gares des segments a, b et c en application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 modifié. Gares & Connexions a indiqué que ces données provenaient du ministère chargé des transports, qui lui-même les aurait obtenues de l'opérateur historique. Ce processus ne permet pas d'offrir les garanties prévues par l'arrêté du 9 juillet 2012 qui prévoyait de croiser des données issues de comptage en gares et des données fournies par les transporteurs. L'Autorité recommande à Gares & Connexions de procéder à des tests de cohérence sur les gares proches des seuils réglementaires.

La modulation des redevances

II.30 Dans son avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs, l'Autorité avait indiqué que la multiplication des modulations possibles risquait d'induire une complexité excessive, un manque de transparence et des risques de distorsion de concurrence². Elle avait indiqué qu'elle serait particulièrement attentive à ce que l'application de ces critères ne crée pas de telles situations.

II.31 Afin de tenir compte de l'usage des services en gares, le projet de DRG décompose les tarifs de Gares & Connexions pour les gares de catégorie a et b en une partie fixe et une partie variable pondérée par deux coefficients : un indicateur de la capacité du train (c1) et un indicateur du type de train (c2).

II.32 L'Autorité estime que ce système pose des problèmes à la fois quant à la définition des coefficients utilisés et quant à leurs valeurs :

- les valeurs retenues pour le partage entre part variable et part fixe ne sont ni justifiées, ni robustes d'après les tests effectués par l'Autorité ;
- le coefficient c1, fondé sur la capacité offerte du train, ne reflète que très imparfaitement le nombre de voyageurs réellement transportés et encore moins le nombre de voyageurs montant dans un train dans une gare du parcours ;
- Gares & Connexions a modifié le coefficient c2 sur la base d'une enquête réalisée en 2012. Cette enquête a mesuré le temps d'attente moyen en gare des voyageurs, au départ du train. L'Autorité n'a pas disposé des éléments permettant de justifier la baisse de la valeur maximale du coefficient c2 de 4 à 2,4 à l'issue de cette enquête.

² Dans son avis n°11-A-15, l'Autorité de la concurrence pose les conditions nécessaires pour moduler les tarifs d'accès (justifications apportées à la modularité, proportionnalité des modulations mises en œuvre au regard des justifications apportées et transparence des modulations) et précise que l'application d'une formule de tarification impliquant la mise en œuvre d'un des critères de différenciation doit faire l'objet d'un contrôle ex-ante par le régulateur sectoriel permettant de déterminer si les critères employés et leur pondération sont justifiés, proportionnés et transparents, de sorte qu'ils n'induisent pas de distorsions de concurrence entre les entreprises ferroviaires.

II.33 Ces modulations en général, et leurs modifications proposées par Gares & Connexions pour 2014, ont un impact financier significatif entre activités. C'est pourquoi, l'Autorité estime inopportun de modifier isolément un des coefficients de la modulation sans avoir une vision d'ensemble du système global de modulation et des améliorations à y apporter.

II.34 Elle demande à Gares & Connexions de réaliser pour le DRG 2015 les études appropriées et d'associer les acteurs à ces travaux de sorte à fonder une éventuelle modulation sur des résultats objectifs et transparents. Dans l'attente de cet examen exhaustif, l'Autorité estime que l'argument de stabilité tarifaire doit prévaloir et donc qu'il est préférable de conserver le système préexistant afin de ne pas bouleverser les équilibres entre les acteurs ou brouiller le message qui leur est envoyé pour leurs investissements.

Amélioration de la comptabilité de RFF pour les gares

II.35 L'Autorité constate que l'ensemble du patrimoine de RFF n'est pas pris en compte dans l'établissement de la tarification. L'Autorité recommande à RFF de compléter l'inventaire de ses actifs en gares et d'adapter ses systèmes d'information.

c. Les hypothèses servant à la projection des données de charges, trafic et investissements doivent être approfondies pour permettre une prévisibilité des tarifs

Les engagements de productivité et de performance utilisés pour estimer les charges futures

II.36 En application du II des articles 13-1 et 14-1 du décret n° 2003-194 modifié, l'Autorité demande que Gares & Connexions et RFF affichent de façon claire les objectifs de performance et de productivité intégrés dans les prévisions de charges 2014, et rendent compte de l'évolution des coûts affectés aux gares lors des années antérieures.

II.37 Par ailleurs, le projet de document de référence des gares ne comprend aucun engagement en termes de qualité, tant sur la disponibilité des installations que pour la fourniture des services qui s'y rattachent. Or, il est incontestable que la qualité de service fait partie intégrante des « conditions dans lesquelles elles [les prestations régulées] sont rendues »³ au bénéfice des clients ou usagers des entreprises ferroviaires. L'Autorité invite Gares & Connexions et RFF à compléter le document de référence sur ce point.

Les hypothèses de prévision des trafics et la prévisibilité des tarifs

II.38 Pour l'établissement des redevances liées au service de base, Gares & Connexions fait état d'une prévision de trafics voyageurs chiffrée à 38,96 millions de départs-trains commerciaux annuels en 2014. RFF reprend ces mêmes éléments, sans contre-expertise particulière, afin de déterminer les redevances liées à son patrimoine.

II.39 A la demande de l'Autorité, Gares & Connexions a transmis le détail par segment de gestion de cette prévision. Elle n'a cependant pas fourni d'éléments d'explication permettant de comprendre comment celle-ci avait été établie. Les premiers tests effectués par l'Autorité montrent des écarts inexpliqués.

II.40 Compte tenu de la sensibilité des tarifs aux hypothèses de trafic, l'Autorité suggère aux gestionnaires de gares et aux parties prenantes d'envisager un processus plus abouti pour

³ Article 14-1 du décret n°2003-194 modifié

l'établissement de ces hypothèses ainsi que la prise en compte, lors du DRG modifié à l'été 2013, du nombre de sillons effectivement alloués par RFF pour l'horaire de service 2014.

Le principe d'un éventuel mécanisme de régularisation

II.41 Gares & Connexions et RFF prévoient la mise place de dispositifs de régularisation en fonction des trafics constatés et du montant des investissements réalisés. L'Autorité demande à Gares & Connexions et à RFF d'explicitier les détails de ce mécanisme qui ne figurent pas au projet de DRG.

d. Des compléments sont à apporter pour satisfaire aux exigences de transparence et de justification des redevances

II.42 Concernant l'assistance à l'embarquement et au débarquement de personnes à mobilité réduite à bord des trains, l'Autorité relève que la rédaction de l'article 1. B.2 n'est pas conforme au décret n°2012-70 et qu'au surplus la moins-value prévue par Gares & Connexions ne fait pas l'objet d'un tarif transparent préétabli.

II.43 Le projet de DRG n'apporte pas l'ensemble des justifications prévues au II de l'article 14-1 du décret 2003-194 modifié. De même, l'Autorité considère que le document présenté ne « *s'inscrit [pas] dans une perspective pluriannuelle* » et ne permet pas « *une comparaison des coûts affectés aux gares sur les deux années antérieures* ». Elle invite Gares & Connexions et RFF à compléter le DRG en conséquence.

II.44 L'Autorité recommande également que l'annexe A5, qui présente un modèle de compte de gare par segment tarifaire, fasse l'objet d'une mise au point entre les gestionnaires de gares et les parties prenantes, afin d'assurer la transparence exigée par le IV de l'article 13-1 du décret 2003-194 modifié.

Décide :

Article 1

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de « document de référence des gares » pour l'horaire de service 2014.

Article 2

Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de notifier le présent avis aux parties.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 14 novembre 2012 sous la présidence de Monsieur Pierre CARDO et en présence de Messieurs Jean-François BENARD, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO