

**Avis n° 2013-026 du 12 novembre 2013
relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs
pour les horaires de service 2014 et 2015**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports ;

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

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

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

Vu l'avis de l'Autorité n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2013-014 du 9 juillet 2013 relative à la tenue des comptes séparés de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2013-024 du 22 octobre 2013 relatif au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015 ;

Vu le courrier du 9 juillet 2013 adressé par la directrice générale de Gares & Connexions ;

Après en avoir délibéré le 12 novembre 2013 ;

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 9 juillet 2013, la directrice générale de SNCF / Gares & Connexions a saisi l'Autorité pour avis sur les projets de document de référence des gares (ci-après « DRG ») établis pour l'horaire de service 2014 (révisé) et pour l'horaire de service 2015.

I.5 L'Autorité constate que Gares & Connexions a maintenu un calendrier de consultation non conforme à la réglementation, la consultation de l'Autorité étant concomitante à celle des parties prenantes. Ce calendrier ne respecte pas le décret n° 2003-194 qui prévoit des avis successifs afin que l'Autorité dispose des avis émis par les parties prenantes avant de rendre le sien. L'Autorité demande à Gares & Connexions d'y remédier l'année prochaine.

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, 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* ».

I.7 Le présent avis porte à la fois sur le projet de DRG révisé établi pour l'horaire de service 2014 et sur celui relatif à l'horaire de service 2015.

I.8 En application de l'article L. 2131-4 du code des transports, l'Autorité a examiné les projets 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.

II. Analyse de l'Autorité

1. **Améliorations apportées à la suite des avis antérieurs de l'Autorité**

II.1 A titre liminaire, l'Autorité souligne que plusieurs observations formulées dans son précédent avis n° 2012-025 ont été prises en compte dans les nouvelles versions du DRG établies par les gestionnaires de gares. En particulier :

- l'ensemble des missions exercées précédemment par la Plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF) sont maintenant transférées au « Guichet d'accès aux Gares pour les Entreprises Ferroviaires » qui dépend directement de Gares & Connexions ;
- la facturation individualisée de certaines prestations (visite de gare, visite technique, passage des contrôles automatiques banlieue) a été supprimée ;
- Gares & Connexions a explicité la méthode de construction des tarifs pour l'occupation d'espaces et de locaux en gare et fourni la grille tarifaire associée ;
- RFF publie désormais une tarification individualisée pour chacune des 131 gares d'intérêt national.

II.2 Les projets de DRG n'en appellent pas moins des observations de l'Autorité au titre des principes de transparence, de non-discrimination et de conformité à la réglementation.

2. **Observations formulées au regard du principe de transparence**

II.3 L'Autorité a d'abord examiné les projets de DRG sous l'angle de l'exigence de transparence prévue notamment par le décret n° 2012-70 qui précise que le service de base doit être proposé « *de manière transparente* » et que les prestations complémentaires fournies doivent l'être « *dans des conditions transparentes* ».

a. Plusieurs informations importantes ne figurent pas dans le projet de DRG

Les engagements de performance et de productivité

II.4 En application du II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 modifié, Gares & Connexions et RFF doivent afficher de façon claire et précise les objectifs de performance et de productivité intégrés dans les prévisions de charges servant à la construction des tarifs.

II.5 Les projets de DRG ne répondent pas à cette exigence même si de nouveaux chapitres relatifs à la qualité du service ont été insérés dans le projet de DRG¹. Ces chapitres ne précisent cependant ni les indicateurs ni les engagements pris 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* »² au bénéfice des clients ou usagers des entreprises ferroviaires.

¹ Chapitres Partie A / 7.A pour Gares & Connexions et Partie B / 6.A pour RFF

² Article 14-1 du décret n°2003-194

II.6 Les projets de DRG³ n'explicitent pas non plus les objectifs de productivité comme il sera exposé plus loin.

II.7 L'Autorité invite Gares & Connexions et RFF à compléter le DRG en conséquence.

Les hypothèses de prévision des trafics

II.8 Pour l'établissement des redevances liées au service de base, Gares & Connexions et RFF font état d'une prévision de trafics voyageurs chiffrée à 39,85 millions de départs-trains annuels en 2015. Compte tenu notamment de la sensibilité des tarifs aux hypothèses de trafic, l'Autorité recommande que :

- les efforts de coordination entre Gares & Connexions et RFF en matière de prévisions de trafic soient accentués ;
- Gares & Connexions et RFF fournissent, au sein du DRG, des informations plus détaillées sur les hypothèses retenues pour chacun des segments tarifaires ; en effet ces informations, absentes du document de référence, ne sont que partiellement communiquées lors des instances régionales de concertation et uniquement pour certaines gares d'intérêt national.

II.9 Par ailleurs, l'Autorité a relevé qu'il subsiste un certain nombre d'anomalies dans les hypothèses de trafics retenues pour 2014 et 2015 par rapport au plan de transport 2013 transmis par Gares & Connexions par exemple pour l'affectation de certains trafics TGV. Elle demande aux gestionnaires de gares d'apporter les corrections nécessaires.

Les hypothèses de prévision des investissements

II.10 Les programmes d'investissements de RFF et de Gares & Connexions tels que présentés dans les projets de DRG⁴ restent insuffisamment décrits au regard des dispositions de l'article 14-1 du décret n° 2003-194. Il conviendrait de détailler les investissements considérés dans la construction des tarifs par « *périmètre de gestion des gares* », par exemple en annexe du DRG. Par ailleurs, les données fournies pour les projets de DRG 2014 et 2015 ne sont pas toujours convergentes et font ainsi peser des doutes sur la fiabilité de la construction tarifaire.

b. L'accès aux documents liés est difficile et la lisibilité du DRG doit être améliorée

II.11 L'ensemble des documents contractuels⁵, auxquels il est fait référence notamment dans les annexes A2 et A3 du DRG, n'est pas directement et facilement accessible auprès de Gares & Connexions, comme il pourrait l'être grâce à son site internet. Cette situation ne remplit pas les conditions de transparence prévues par la réglementation. L'Autorité rappelle notamment que pour être opposables, ces documents doivent être communiqués aux entreprises ferroviaires.

³ Notamment les chapitres Partie A / 7.B pour Gares & Connexions et Partie B / 6.C pour RFF

⁴ Chapitres Partie A / 6.A pour Gares & Connexions et Partie A / 5.B pour RFF

⁵ Contrat particulier et ses annexes qui induent notamment les conditions générales, le règlement intérieur de la gare et le cahier de prescription technique et architecturales (CPTA).

II.12 Concernant les redevances relatives à l'occupation d'espaces ou de locaux en gare, les plans de masse des gares concernées, qui précisent les différents zones de modulation des redevances (centre gare, hyper-centre, attente et flux), sont accessibles uniquement sur demande, ce qui ne permet pas aux entreprises ferroviaires d'identifier, par elles-mêmes, les niveaux de loyers auxquels elles peuvent être soumises. Là encore ils pourraient être disponibles sur internet.

3. Observations formulées au regard du principe de non-discrimination et de l'équilibre des dispositions contractuelles

II.13 Afin de prévenir les risques de discrimination, les conditions dans lesquelles Gares & Connexions fournit ses prestations doivent être décrites de manière précise. 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 bénéficie l'opérateur historique.

Les frais d'étude et de dossier

II.14 Dans son avis n° 2012-025, l'Autorité avait demandé la suppression de la facturation individualisée de plusieurs prestations, dont les « *frais d'étude et de dossier* ». La possibilité de facturer de tels frais a été maintenue par Gares & Connexions, mais fait l'objet d'une mention « *réservée* » dans les « *conditions générales d'occupation d'espaces ou de locaux en gare* ». L'Autorité demande à Gares & Connexions de définir cette clause précisément si elle est justifiée. A son sens, une étude de faisabilité préliminaire, qui relève d'une démarche commerciale, ne saurait être facturée.

Des conditions contractuelles déséquilibrées

II.15 L'Autorité constate la présence de nombreuses clauses dans les « *conditions générales d'accès aux gares de voyageurs* » (annexe 2) et dans les « *conditions générales d'occupation d'espaces ou de locaux en gare* » (annexe 3) qui soumettent l'entreprise ferroviaire cocontractante à des obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties.

II.16 Le montant nécessaire pour apporter les deux sûretés financières prévues (annexes 2⁶ et 3⁷) est élevé et peut représenter en cumul plus de [...] %⁸ de la trésorerie mensuelle moyenne d'un nouvel entrant. Ces sûretés ne sont *de facto* pas applicables aux branches SNCF-Voyages et SNCF-Proximités. L'Autorité recommande d'ajuster le montant de sureté financière à un niveau raisonnable, représentant au maximum un mois de facturation.

II.17 Les contributions aux charges communes des bâtiments sont déclinées sous forme de forfait « *sans que cette liste soit limitative* ». Or, il est d'usage que la convention précise la répartition des dépenses locatives courantes entre le propriétaire et l'occupant, notamment pour les taxes ou les charges communes des bâtiments de la gare⁹. Par ailleurs, l'Autorité

⁶ L'article 12 des conditions générales d'accès aux gares de voyageurs prévoit la fourniture d'une garantie financière correspondant à quatre mois de facturation.

⁷ L'article 20 des conditions générales d'occupation d'espaces ou de locaux en gare prévoit la fourniture d'une garantie financière correspondant à trois mois de redevance.

⁸ Données relevant des secrets protégés par la loi

⁹ Une charge qui ne serait pas explicitement citée dans une telle clause particulière n'est pas susceptible d'être récupérée par Gares & Connexions.

rappelle que dans le cas où un forfait mensuel de charges est mis en place, celui-ci devra faire l'objet d'une régularisation en fin d'année, une fois l'ensemble des factures acquittées et les comptes de l'année arrêtés.

II.18 L'Autorité s'interroge également sur la pertinence de plusieurs dispositions, notamment :

- le « forfait¹⁰ d'impôts et taxes révisé par rapport à un indice du coût de la construction », prévu à l'article 12 du contrat particulier (annexe A3), dans les mêmes conditions que la redevance d'occupation domaniale ;
- les modalités asymétriques de révision des tarifs qui prévoient qu'une hausse profite à Gares & Connexions alors même que la baisse de l'indice est neutralisée¹¹ ;
- la nature irrévocable des prélèvements automatiques pour le paiement de redevance¹², Gares & Connexions s'autorisant en outre, « *si bon semble* », le droit d'appliquer la clause résolutoire en cas d'opposition effectuée par l'occupant au dit prélèvement.

II.19 Enfin, l'Autorité constate l'existence de clauses de résiliation unilatérale qui méconnaissent les prescriptions du code du domaine de l'Etat¹³. En particulier, l'article R. 57-6-1 du Code du domaine de l'État précise qu'en cas de résiliation, pour quelque motif que ce soit, le titulaire du titre à cette date doit en être informé deux mois au moins avant le retrait.

II.20 De par leur caractère unilatéral et répété, ces clauses introduisent un déséquilibre significatif au profit de Gares & Connexions et de l'opérateur historique. En conséquence, l'Autorité demande le réexamen des clauses visées et suggère l'organisation d'une concertation approfondie entre les gestionnaires de gares et les entreprises ferroviaires.

4. Les dispositions tarifaires du projet de DRG

a. Mise en conformité avec la réglementation et les règles de séparation comptable de l'activité Gares & Connexions

Le coût moyen pondéré du capital

II.21 Les tarifs de Gares & Connexions intègrent un coût moyen pondéré du capital avant impôt de 9,2%. Dans son avis n° 2013-024, l'Autorité a rappelé que le coût moyen pondéré du capital doit être établi dans le respect des règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité¹⁴, ce qui n'est pas le cas. Elle a en effet constaté que le niveau de rémunération proposé par Gares & Connexions était excessif et conduisait l'activité de gestion des gares à subventionner de manière indue les activités concurrentielles de la SNCF.

II.22 Concernant RFF, l'Autorité a demandé, dans son avis n° 2013-024, un maintien du taux précédemment retenu.

¹⁰ Article 12 de l'annexe A3.

¹¹ Article 19-3 de l'annexe A3. « *Le montant qui en résulterait ne pourrait en aucun cas être inférieur au montant de la dernière redevance indexée contractuellement applicable au jour de l'indexation* ».

¹² Article 19-6 des « conditions générales d'occupation d'espaces ou de locaux en gare »

¹³ Article 32-3 de l'annexe A3

¹⁴ Décision 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

Les dotations aux amortissements des investissements de RFF

II.23 RFF explique fonder la valorisation des dotations aux amortissements sur la notion d'« *amortissements économiques* ». L'objectif recherché serait d'assurer de cette façon le financement de la politique de renouvellement systématique. En pratique :

- la notion d'« *amortissements économiques* » est appliquée uniquement aux grandes halles voyageurs, aux ascenseurs et aux escaliers mécaniques ;
- RFF s'écarte des valeurs d'amortissements comptables ; il substitue à ces valeurs comptables une valorisation technique des actifs pour les grandes halles voyageurs et utilise une valeur actualisée pour les ascenseurs et escaliers mécaniques ;
- RFF utilise des durées d'amortissement différentes de celles employées dans la comptabilité générale.

II.24 RFF n'apporte pas la justification de l'écart existant entre les durées de vie prises en compte dans la tarification et celles sur lesquelles est fondée la comptabilité générale, ces dernières devant refléter la « *durée d'utilité des actifs* »¹⁵.

II.25 Concernant la valorisation des actifs :

- il paraît légitime que, pour le calcul des tarifs, RFF corrige les lacunes de la base comptable dans le cas d'incohérences historiques ;
- en revanche, l'Autorité relève qu'en l'état actuel de la réglementation¹⁶, il n'est pas possible d'inclure de mécanisme de préfinancement des investissements dans la tarification. A ce titre, une revalorisation des actifs qui serait conduite aux fins de préfinancer les investissements ne serait pas conforme.

Assistance aux personnes à mobilité réduite

II.26 La prestation d'assistance à l'embarquement et au débarquement de personnes à mobilité réduite à bord des trains est maintenant individualisée. Néanmoins la description de cette prestation au paragraphe 1.C.1 du DRG relève à tort des « *prestations complémentaires* » alors que le décret n° 2012-70 prévoit qu'il s'agit d'un élément du service de base.

b. Les dispositions tarifaires doivent être revues dans l'objectif d'accroître la prévisibilité des tarifs et d'inciter les gestionnaires de gares à la maîtrise des coûts et à la valorisation des gares

La révision des tarifs 2014 de Gares & Connexions

II.27 Gares & Connexions entend modifier, à l'occasion du DRG 2014 révisé, les tarifs applicables pour l'horaire de service. Selon l'analyse de l'Autorité, une telle modification consisterait notamment en une actualisation des prévisions de charges courantes d'entretien et d'exploitation. Or les entreprises ferroviaires ont d'ores et déjà acquis leurs sillons pour

¹⁵ Norme comptable IAS 16

¹⁶ Article 13.1 du décret n° 2003-194

l'horaire de service 2014. Aussi l'Autorité considère-t-elle qu'une telle révision des tarifs est contraire aux exigences de prévisibilité due aux entreprises ferroviaires.

L'absence d'engagements de productivité

II.28 Les projets de DRG ne comportent toujours pas d'engagements explicites en matière de productivité¹⁷ en dépit des dispositions réglementaires, ce qui confirme l'insuffisance de ces dernières à ce sujet. L'Autorité estime qu'il convient d'évoluer vers un système d'incitation réel à la maîtrise des coûts fondé sur une régulation pluriannuelle, par le biais de contrats de performance incitant véritablement les gestionnaires d'infrastructures de services à des efforts de productivité. Elle considère que les gestionnaires de gares doivent dès à présent s'inscrire dans une telle perspective, par exemple en explicitant dans le DRG des objectifs pluriannuels de productivité et de performance.

Les propositions de mécanismes de régularisation

II.29 Les projets de DRG introduisent des dispositifs de régularisation des tarifs sur le volume des départs-trains constatés et le montant réel des investissements.

	Modalités	 RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE	Gares & Connexions
Régularisation sur les trafics	Sous-estimation ¹	OUI	OUI
	Sur-estimation	NON	OUI
	Cadre de régularisation	gares/segments de gares	gares/segments de gares
	Régularisation dès 1 ^{er} euro	OUI	OUI
	Modalités régularisation	Avoirs en A+1	Avoirs en A+1 ou tarifs A+3
Régularisation sur les investissements	Sous-estimation	OUI	NON
	Sur-estimation ¹	OUI	OUI
	Cadre de régularisation	Tout écart Tout investissement	Invest FP >5M€ sur 3 ans (12 gares en 2014, 15 en 2015)
	Régularisation dès 1 ^{er} euro	OUI	OUI
	Modalités régularisation	Avoirs ou factures	Avoirs en A+1

¹ Donne lieu à des régularisations au profit des EFs/AOT

Dispositifs de régularisation prévus par RFF et Gares & Connexions

II.30 L'Autorité rappelle que la réglementation ne prévoit pas l'existence de mécanismes de régularisation des tarifs.

¹⁷ Seul RFF précise au paragraphe 5. A l'application sur certains postes de coûts d'hypothèses de productivité de 0,9% par an

II.31 En toute hypothèse, l'opportunité de tels dispositifs est à évaluer en recherchant en particulier le meilleur arbitrage entre, d'une part, le principe de prévisibilité des tarifs pour les entreprises ferroviaires et, d'autre part, l'intérêt, pour l'ensemble des acteurs, d'une estimation au plus juste de certains paramètres constitutifs des charges et des tarifs.

II.32 Les risques ou inconvénients associés à la mise en place de mécanismes de régularisation doivent être évalués avec attention :

- elle pose de fait un problème d'opacité sur la facturation finale des entreprises ferroviaires, celles-ci n'ayant pas les moyens de vérifier les ajustements qui seraient proposés (elles n'ont pas connaissance aujourd'hui des hypothèses prises en compte dans les tarifs) ;
- elle ne supprime pas l'ensemble des risques de comportements protecteurs des gestionnaires de gares en matière de prévisions, en particulier sur les trafics, et peut a minima déresponsabiliser les gestionnaires de gares sur la construction d'hypothèses de qualité ;
- elle peut s'avérer au final coûteuse car les modalités d'ajustement requièrent une comptabilisation potentiellement complexe ; à ce titre, la proposition faite par RFF de compenser tout écart lié à la réalisation des investissements, dès le premier euro, paraît inutilement complexe, voire irréaliste par rapport aux capacités de suivi actuelles.

II.33 L'Autorité note que les dispositions proposées par Gares & Connexions et RFF comportent en outre des différences significatives, lesquelles accentueraient inutilement la complexité et l'hétérogénéité de la tarification de l'accès en gare.

II.34 Enfin, la mise en place d'un mécanisme de régularisation en fonction du trafic ne peut être envisagée sans une baisse consécutive de la rémunération des capitaux. Il est de ce point de vue surprenant que Gares & Connexions prévoit qu'une surestimation initiale du plan de transport donne lieu à une régularisation au profit du gestionnaire de gares alors que ce dernier bénéficie déjà d'une rémunération du capital excessive par rapport au niveau de risques de l'activité de gestion des gares.

II.35 En conséquence, l'Autorité souhaite qu'une concertation soit menée avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices afin d'évaluer l'opportunité des mécanismes envisagés pour les différents marchés.

c. Les dispositions tarifaires ne présentent pas de justifications suffisamment étayées

La contribution des activités non régulées pour Gares & Connexions

II.36 La construction des tarifs de Gares & Connexions tarifaire prend pour hypothèse une forte baisse du montant rétrocédé à partir du résultat des activités non régulées¹⁸ : l'apport de celles-ci passerait ainsi de 20 M€ à environ 12 M€ et ne concernerait plus que 27 gares en 2015 au lieu de 57 dans la version actuelle du DRG. Une telle évolution paraît contradictoire avec les objectifs jusqu'ici affichés de valorisation des gares.

¹⁸ La réglementation prévoit que, lorsqu'il est positif, le résultat des activités non régulé vient pour moitié (50%) en diminution de la base de charges servant au calcul des tarifs

II.37 L'Autorité demande à Gares & Connexions de lui apporter les éléments explicatifs de ces évolutions avant la publication du DRG.

L'impact tarifaire de l'intégration des ABE

II.38 Gares & Connexions a indiqué que le rattachement des Agences Bâtiments Energie (ABE) dans son périmètre comptable n'aura pas d'impact sur la construction des tarifs 2014 et 2015, ce qu'a contrôlé l'Autorité. En effet, les prévisions de postes entretien locatif et entretien propriétaire ont été établies par les agences régionales, indépendamment de l'activité des ABE.

II.39 Compte tenu des réserves formulées à l'occasion de sa décision n° 2013-014 relative à la tenue des comptes séparés de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF, l'Autorité restera vigilante sur l'impact de l'intégration de l'activité des ABE sur la tarification, ce qui suppose que cette activité :

- en gare, reste adaptée aux besoins des gares et n'évolue pas de manière injustifiée ;
- hors gare, n'impacte pas défavorablement la capacité d'autofinancement globale de Gares & Connexions.

La modulation des redevances

II.40 Afin de tenir compte de l'usage des services en gares, les projets de DRG décomposent les tarifs de Gares & Connexions, pour les gares d'intérêt national et régional (catégories 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.41 Dans son avis n° 2012-025, l'Autorité avait insisté sur certains problèmes posés par le système de pondération proposé, notamment :

- le manque de robustesse dans la répartition entre part fixe et part pondérée du tarif ;
- la limite du coefficient c1 qui ne reflète qu'imparfaitement le nombre de voyageurs qui montent ou descendent d'un train dans une gare du parcours ;
- le manque de justifications des valeurs du coefficient c2.

II.42 Elle avait cependant estimé inopportun de modifier isolément les valeurs des coefficients sans avoir une vision d'ensemble du système de modulation.

II.43 Les études économétriques réalisées jusqu'à présent pour mieux apprécier l'impact des catégories de voyageurs concernés (périurbains, régionaux, nationaux et internationaux) et celui du nombre de voyageurs accueillis en gare ont confirmé le doute pesant sur la pertinence du mécanisme de modulation actuel.

II.44 L'Autorité constate cependant que Gares & Connexions n'a pas confirmé d'intentions précises pour conduire, en concertation avec les parties prenantes, une refonte des critères de modulation. L'Autorité demande donc à Gares & Connexions de finaliser les études préparatoires qui permettront d'ouvrir dès le début 2014 la concertation sur un nouveau système de tarification, l'objectif étant que celui-ci soit applicable au plus tard pour l'horaire de service 2017.

Le calcul des charges d'exploitation prévisionnelles par RFF

II.45 Dans son avis n° 2012-025, l'Autorité notait que les coûts liés aux opérations de grand entretien (OGE) étaient traités par RFF comme une charge d'exploitation et, partant, non immobilisés. RFF s'est engagé à mettre en qualité le traitement comptable de ces opérations sans en préciser cependant le terme. Dans les projets de DRG, l'Autorité observe que le traitement comptable des OGE reste inchangé. Un montant estimé à 7 M€ est ainsi intégré dans la base de coûts mobilisée pour la détermination des tarifs 2015, alors que ce montant devrait faire l'objet d'un amortissement étalé dans le temps, conformément aux règles comptables généralement acceptées.

II.46 Par ailleurs, suite aux analyses qu'elle a réalisées dans sept gares d'intérêt national, l'Autorité demande à Gares & Connexions de renforcer les procédures assurant la qualité et la cohérence des hypothèses et projections de charges proposées par les agences régionales et retenues au niveau national.

Décide :

Article 1er : L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de « document de référence des gares » révisé pour l'horaire de service 2014.

Article 2 : L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de « document de référence des gares » pour l'horaire de service 2015.

Article 3 : Le présent avis sera notifié à Gares & Connexions et à RFF et sera publié sur le site internet de l'Autorité, dans le respect des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 12 novembre 2013.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Dominique Bureau, Henri Lamotte, Michel Savy et Daniel Tardy, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO