

Avis n° 2014-021 du 4 novembre 2014

relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs
pour les horaires de service 2015 et 2016

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 la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

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° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

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° 2013-026 du 12 novembre 2013 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2015 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

Vu la décision n° 2014-009 du 10 juin 2014 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF ;

Vu les projets de documents de référence des gares établis pour l'horaire de service 2015 et pour l'horaire de service 2016 (version du 10 juillet 2014) publiés par Gares & Connexions sur son site internet

Après en avoir délibéré le 4 novembre 2014 ;

I. Saisine de l'Autorité

I.1 Conformément à l'article L. 2122-9 du code des transports et aux articles 1 et 2 du décret n° 2012-70, 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 prévoit 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 l'Autorité a pris connaissance des projets de document de référence des gares (ci-après « DRG ») établis pour l'horaire de service 2015 (révisé) et pour l'horaire de service 2016 (version du 10 juillet 2014) mis en ligne pour consultation par Gares & Connexions sur son site internet.

I.5 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* ».

I.6 Le présent avis porte à la fois sur le projet de DRG révisé établi pour l'horaire de service 2015 et celui relatif à l'horaire de service 2016.

II. Analyse de l'Autorité

1. Les redevances relatives aux gares de voyageurs doivent évoluer pour être conformes à la réglementation

a. Mise en œuvre de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

II.1 L'article 13 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire modifiant l'article L. 2133-5 du code des transports dispose que « *l'Autorité de régulation des activités ferroviaires émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs [...] ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces infrastructures* » à compter du 1^{er} janvier 2015. En vue d'obtenir un avis conforme de l'Autorité, les gestionnaires de gares doivent accélérer leurs travaux notamment sur les sujets suivants :

- la refonte des critères de modulation des redevances d'accès aux gares et aux prestations régulées qui y sont fournies ;
- l'élaboration d'une tarification incitative à une meilleure maîtrise des coûts par les gestionnaires ;
- la justification des hypothèses de prévisions de trafics et la fiabilisation des hypothèses liées aux investissements des gestionnaires ;
- la fiabilisation des hypothèses de contribution des activités non régulées ;
- la mise au point d'éventuels mécanismes de régularisation tarifaire.

Modulation des redevances

II.2 Les modalités de tarification de la prestation de base doivent être cohérentes avec l'article 3 du décret n° 2012-70 qui prévoit une « *redevance liée au coût de la prestation calculée d'après le degré d'utilisation réel* » et encadre les possibilités de modulation.

II.3 Dans ses avis n° 2012-025¹ et n° 2013-026², l'Autorité avait critiqué un système de modulation insuffisamment justifié et estimait inopportun de modifier isolément la définition et les valeurs des coefficients sans avoir une vision d'ensemble du système de modulation.

II.4 L'Autorité constate que Gares & Connexions n'a pas confirmé d'intentions précises pour conduire, en concertation avec les parties prenantes, une refonte des critères de modulation. Elle lui demande d'ouvrir la concertation sans délai sur un nouveau système de tarification applicable pour l'horaire de service 2017.

Incitations à la maîtrise des coûts

II.5 Dans son avis n° 2013-026³, l'Autorité recommandait une évolution vers un système d'incitation réelle à la maîtrise des coûts fondé sur une régulation pluriannuelle. Or, le DRG ne mentionne pas d'engagements explicites en matière de gains de productivité ni les modalités d'obtention de tels gains.

II.6 L'article L. 2122-13 du code des transports issu de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 prévoit que « les redevances incitent les gestionnaires d'infrastructure à utiliser de manière optimale leurs ressources et les technologies disponibles ». En l'état, le DRG ne répond donc pas à cette obligation.

Prévisions de trafics et d'investissements

II.7 Gares & Connexions a corrigé le traitement statistique de la base HOUAT afin de comptabiliser correctement les TGV dont le parcours touche plus de deux régions dans la modulation des trains nationaux. Cependant l'Autorité constate que la catégorisation des trains bi-tranches⁴ n'est toujours pas conforme aux critères de modulation et que Gares & Connexions n'a pas apporté les corrections nécessaires sur ce point.

II.8 L'Autorité a analysé un échantillon de programmes d'investissement pris en compte dans les tarifs 2015 et mis en service au moins partiellement en 2014. Cette analyse n'a pas relevé de différence notable entre les montants prévus et les montants comptabilisés. En revanche, la répartition des actifs entre le périmètre des activités régulées et celui des activités non régulées au moment de la mise en service s'écarte dans certains cas de celle prévue dans les tarifs. L'inexactitude touchant les prévisions entre périmètres affecte les tarifs payés par les transporteurs. L'Autorité demande donc de renforcer la justification des hypothèses prises pour la répartition des projets d'investissement entre périmètres.

Contribution des activités non régulées

II.9 La construction des tarifs 2016 de Gares & Connexions prend pour hypothèse une hausse de 3,5 millions d'euros du montant des bénéfices des activités non régulées rétrocédés, qui s'établirait donc à 14,9 millions d'euros. Si 30 gares contribuent à la rétrocession, 83% des bénéfices rétrocédés sont générés par 6 gares nationales. L'Autorité constate l'absence de contribution en 2016 des gares Paris Saint-Lazare et Paris Austerlitz. Ces résultats, qui n'ont pu être justifiés, paraissent contradictoires avec les objectifs affichés par Gares & Connexions de valorisation commerciale des gares au bénéfice du financement de son modèle économique.

II.10 Par ailleurs, l'analyse de la méthodologie appliquée par Gares & Connexions pour la construction des tarifs 2014 a révélé d'importantes lacunes dans l'affectation des surfaces en gare

¹ Paragraphes II.30 à II.34.

² Paragraphes II.40 à II.44.

³ Paragraphe II.28.

⁴ Train constitué de deux rames autonomes, pouvant se séparer ou se regrouper en cours de trajet afin de desservir chacune une destination différente.

(transporteurs, locataires régulés et activités non régulées). Gares & Connexions indique avoir travaillé, pour les tarifs 2015 puis 2016, à fiabiliser la remontée des informations et le suivi des surfaces et de leurs évolutions, en adaptant les outils informatiques et les procédures avec les agences régionales. Les tests effectués par les services de l'Autorité semblent confirmer l'engagement d'une démarche de fiabilisation en vue d'une affectation des surfaces conforme à leur usage réel⁵. En revanche, le processus de projection des surfaces en année N+2 n'est pas abouti.

Mécanismes de régularisation

II.11 Dans son avis n° 2013-026⁶, l'Autorité avait estimé que les mécanismes de régularisation tarifaire proposés par Gares & Connexions devaient être réexaminés en cherchant un meilleur arbitrage entre la prévisibilité des tarifs pour les entreprises ferroviaires et l'intérêt, pour l'ensemble des acteurs, d'une estimation au plus juste de certains paramètres constitutifs des charges et des tarifs.

II.12 Gares & Connexions a engagé en ce sens de premiers échanges bilatéraux avec l'Association des Régions de France, d'une part, et l'Union des Transporteurs Publics, d'autre part. Les avis émis par les acteurs lors de la consultation sur le projet de DRG montrent toutefois qu'il reste encore de nombreux points à discuter avant d'aboutir à une vision partagée et à la mise en œuvre de mécanismes de régularisation efficaces, incitatifs et non discriminatoires.

b. Application de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012

II.13 L'article 64 de la directive 2012/34/UE précise que celle-ci doit être transposée par les Etats membres au plus tard le 16 juin 2015. En l'attente des textes réglementaires de transposition, l'Autorité rappelle que les articles 13 et 31.2 de la directive 2012/34/UE imposent aux exploitants d'installations de services de renforcer la transparence sur les conditions d'accès aux services qu'ils fournissent.

II.14 Par ailleurs, l'Autorité estime que l'application des annexes I et II de la directive devrait conduire à considérer les quais des gares de voyageurs comme relevant de l'infrastructure ferroviaire et non plus comme une infrastructure de services. Une telle lecture affecterait la construction tarifaire des services offerts par RFF au titre de son patrimoine en gare et supposerait, en tout état de cause, l'adaptation des textes réglementaires. Dans l'attente de ces textes, le présent avis est rédigé dans le cadre réglementaire actuel.

2. Le DRG doit être complété ou modifié pour satisfaire aux exigences de transparence et de non-discrimination

II.15 L'Autorité a 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* ».

II.16 Par ailleurs, afin de prévenir les risques éventuels de discrimination, les conditions dans lesquelles Gares & Connexions fournit ses prestations doivent être décrites de manière précise. Elles doivent définir un cadre équilibré, et inclure des délais raisonnables de fourniture des prestations. Plus généralement, les nouveaux entrants doivent se voir proposer des conditions justifiées, transparentes, objectives et non discriminatoires.

Les engagements de productivité

⁵ Tests effectués durant l'instruction sur le projet de DRG 2016 sur un échantillon de 45 lots de la base Immosis (outil de gestion d'occupation des locaux) des gares de Paris Montparnasse et Paris Saint-Lazare.

⁶ Paragraphe II.31.

II.17 En application du II des articles 13-1 et 14-1 du décret n° 2003-194 modifié, Gares & Connexions et RFF doivent afficher clairement les objectifs de performance et de productivité intégrés dans les prévisions de charges servant à la construction de leurs tarifs.

II.18 Gares & Connexions fait état, depuis cette année, de deux « indicateurs de productivité » : le premier correspond au ratio « service de gare par départ-train » et le second correspond au ratio « frais de gestion de site par m² ». Ces indicateurs donnent une référence moyenne au niveau national, en valeur absolue et en évolution sur les derniers exercices.

II.19 Ces indicateurs ne sauraient suffire pour répondre aux enjeux de productivité de la gestion des gares de voyageurs. En particulier, ils ne représentent que des indicateurs de suivi, qui ne sont pas mis en perspective d'objectifs de court ou moyen terme. L'Autorité demande donc à Gares & Connexions d'afficher clairement dans le DRG les objectifs qu'il vise en matière d'évolution des charges.

II.20 De plus, l'affichage d'indicateurs agrégés au niveau national rend insuffisamment compte de la diversité des situations entre les périmètres de gare. Les analyses des services de l'Autorité montrent que, pour les tarifs 2016 des gares nationales, ces indicateurs, appliqués à chaque périmètre de gestion, varient selon une échelle allant de 1 à 100 pour les services de gare et de 1 à 15 pour les frais de gestion. L'Autorité demande que ces indicateurs soient présentés à un niveau désagrégé cohérent avec les redevances.

Les engagements de performance

II.21 S'agissant de la qualité de service, l'Autorité ne constate aucune évolution, dans les projets de DRG. Les chapitres relatifs à la qualité de service restent lacunaires et ne précisent aucunement les engagements de Gares & Connexions, tant en matière de disponibilité des installations que de 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 »⁷ au bénéfice des clients ou usagers des entreprises ferroviaires. L'Autorité réitère donc sa demande à Gares & Connexions et à RFF de compléter le DRG en conséquence.

Les prévisions d'investissements

II.22 Les programmes d'investissements de RFF et de Gares & Connexions tels que présentés dans les projets de DRG⁸ restent insuffisamment décrits au regard des dispositions de l'article 13-1 du décret n° 2012-70. Il conviendrait de détailler les investissements considérés dans la construction des tarifs par périmètre de gestion, en annexe du DRG.

La dotation aux amortissements et la valorisation des actifs de RFF

II.23 La valorisation par RFF des dotations aux amortissements dans les redevances s'écarte des valeurs d'amortissements comptables et substitue à celles-ci une valorisation technique des actifs pour les grandes halles voyageurs et une valeur actualisée pour les ascenseurs et escaliers mécaniques, censées traduire le besoin annuel moyen de renouvellement de ces actifs.

II.24 Dans son avis n° 2013-026, l'Autorité avait estimé :

- qu'il paraissait légitime que, pour le calcul des tarifs, RFF corrige les lacunes de la base comptable dans le cas d'incohérences historiques ;
- qu'en l'état actuel de la réglementation⁹, en revanche, il n'était pas possible d'inclure de mécanisme de préfinancement des investissements dans la tarification.

⁷ Article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié.

⁸ Chapitres Partie A / 6.A pour Gares & Connexions et Partie B / 5.B pour RFF.

⁹ Article 13.1 du décret n° 2003-194.

II.25 RFF a procédé à une correction de sa base d'actifs. Celle-ci conduit à une augmentation de 6,3 millions d'euros sur la tarification 2016¹⁰. Conformément aux avis exprimés par les acteurs lors de la consultation réglementaire, RFF devra fournir les éléments qui donneront l'assurance de la stabilisation définitive du périmètre des actifs pris en compte.

II.26 Afin de neutraliser cette hausse, RFF propose de mettre en œuvre un dispositif de compensation sur les redevances des prestations minimales. L'Autorité recommande de faire la plus grande clarté sur les modalités de compensation prévues.

Prestations complémentaires de mise à disposition d'espaces ou locaux en gare

II.27 La mise à disposition d'espaces ou de locaux en gare liés aux activités des entreprises ferroviaires (vente de titres de transport, locaux de service,...) relève des prestations complémentaires régularisées conformément aux articles 2 et 4 du décret n° 2012-70.

II.28 Le DRG ne précise pas de critères de priorité pour l'attribution des espaces en gare ni la procédure suivie en cas de demandes concurrentes. Il doit donc être complété sur ce point.

II.29 L'Autorité s'interroge sur le maintien de frais d'études et sur l'application effective de tels frais aux entreprises ferroviaires faisant partie de la SNCF. En particulier, si ces frais sont remboursés en cas d'installation, comme l'a indiqué Gares & Connexions lors de l'instruction, il convient de le mentionner dans le DRG.

II.30 S'agissant des redevances relatives à l'occupation d'espaces ou de locaux en gare, les plans de masse des gares concernées, qui précisent les différentes zones de modulation des redevances (centre gare, hyper-centre, attente et flux), ne sont pas accessibles, ce qui ne permet pas aux entreprises ferroviaires ou aux autorités organisatrices d'identifier, par elles-mêmes, les niveaux de loyers auxquels elles peuvent être soumises. Gares & Connexions devrait donc publier, *a minima* sur son site internet, des plans simplifiés des gares nationales permettant d'identifier les différentes zones, sans préjudice des principes de prévention des actions terroristes prévus par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Pour les autres gares, ces plans pourraient être communiqués sur demande.

II.31 L'article 13.1 du décret n° 2003-194 indique que la redevance peut être modulée « *en prenant en considération (...) les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable* ». Or, Gares & Connexions utilise ce type de modulation, en prenant en compte le prix moyen des redevances des seuls concessionnaires à l'intérieur de la gare. Cette approche n'est donc pas conforme aux dispositions du décret.

II.32 Par ailleurs, selon les explications fournies par Gares & Connexions, le loyer des espaces de la zone cœur de gare relevant des prestations régularisées (espaces destinés à la vente de billets par exemple) figurant dans le DRG résulte d'un calcul fondé sur le prix moyen des redevances des concessionnaires dans la gare considérée, alors même que de telles activités ne relèvent pas d'un usage comparable. L'Autorité considère que cette modalité de calcul des redevances de location d'espaces en gares peut constituer une barrière à l'entrée d'entreprises ferroviaires, alors qu'il ne s'agit que d'un prix de transfert pour l'entreprise ferroviaire SNCF, voire créer un risque de subventions croisées au profit des activités concurrentielles de la SNCF. Gares & Connexions doit revoir ses pratiques de tarification en conséquence.

Conditions de mise à disposition des documents contractuels

II.33 L'Autorité note que l'ensemble des documents contractuels, auxquels il est fait référence dans les annexes A2¹¹ et A3¹² du DRG, ne sont pas directement et facilement accessibles auprès de Gares & Connexions. Les entreprises souhaitant avoir accès aux gares et aux prestations y afférant

¹⁰ La correction de la base d'actifs ainsi que le changement de méthodologie pour la projection des actifs (prise en compte d'une année réalisée supplémentaire et, en conséquence, d'une année en moins dans le prévisionnel des investissements) conduit à une augmentation globale de 9,8 millions d'euros sur la tarification 2016.

¹¹ Conditions générales d'accès aux gares de voyageurs.

¹² Conditions générales d'occupation non constitutive de droits réels par les entreprises ferroviaires d'espaces ou de locaux en gare dépendant du domaine public ferroviaire.

doivent en effet faire une demande spécifique pour en disposer. Cette situation ne remplit pas les conditions de transparence prévues par la réglementation. L'Autorité rappelle que, pour être opposables, ces documents doivent être communiqués aux entreprises.

II.34 Par ailleurs, l'ordre des documents contractuels, précisé à l'article 2 des annexes A2 et A3, manque de clarté. En effet :

- l'article 2 de l'annexe A2 mentionne un « *ordre de priorité* » pour l'application des documents qui peut faire l'objet de différentes interprétations ;
- l'article 2 de l'annexe A3 mentionne « *un numéro d'ordre le moins élevé qui prévaudra* ».

Ces deux articles doivent être précisés afin de confirmer la primauté du contrat particulier sur les conditions générales.

II.35 En outre, l'Autorité s'interroge sur le maintien de certaines clauses susceptibles d'introduire un déséquilibre significatif au profit de Gares & Connexions :

- s'agissant de la sûreté financière, l'Autorité estime qu'il convient d'ajuster son niveau à un montant représentant au maximum un mois de facturation ;
- s'agissant des charges, il est d'usage que le contrat précise la répartition des dépenses locatives courantes entre le propriétaire et l'occupant, en particulier pour les charges communes des bâtiments. L'emploi de l'adverbe « *notamment* » dans l'article 21-1¹³ de l'annexe A3 ne permet pas d'offrir aux entreprises des conditions pleinement transparentes ;
- s'agissant de l'indexation des redevances, le contrat intègre des dispositions asymétriques : l'article 19.3 de l'annexe A3 prévoit qu'une hausse d'indexation profite à Gares & Connexions alors qu'une situation de baisse de l'indice serait neutralisée. De plus, l'Autorité suggère que le type d'indice pouvant être utilisé dans le contrat particulier apparaisse clairement dans les conditions générales.

La délégation de gestion de gares régionales

II.36 Au 1^{er} janvier 2014, la SNCF a lancé une expérimentation de délégation par Gares & Connexions à la branche Proximités (activités TER) de certaines missions du service de base dans les gares régionales (gares b et c). Cette expérimentation concerne les régions Bretagne, Centre, Lorraine et Picardie. Elle fait l'objet d'un protocole national signé entre les branches Gares & Connexions et Proximités, décliné sous forme d'accords locaux.

II.37 Ces délégations portent sur les missions de services de gares (accueil général, assistance PMR, information voyageurs, etc.) et, pour la région Bretagne, sur certaines missions de gestion de site (tour de gare, ouverture/fermeture des gares).

II.38 Pour l'Autorité, la pertinence opérationnelle d'une telle délégation devra être documentée par Gares & Connexions à l'issue de l'exercice 2014, notamment en termes de performance économique et de qualité de service.

II.39 Par ailleurs, la délégation donne lieu à une modification des flux de facturation :

- l'activité TER de la région concernée ne facture plus les prestations qu'elle effectue au titre des tâches de gestion de site et de services en gare pour Gares & Connexions ;
- Gares & Connexions facture à TER uniquement les prestations dont elle continue d'assurer la gestion et le pilotage, pour la partie régulée, sur la base d'un forfait prévisionnel et non plus en fonction du tarif multiplié par le trafic réel ;
- Gares & Connexions rétrocède à TER les redevances perçues des autres transporteurs ;
- cette forfaitisation conduit ainsi à contracter les flux entre Gares & Connexions et TER.

¹³ « *En sus de la redevance, l'Occupant, devra régler sa quote-part des charges d'entretien général afférentes aux parties communes de la gare, sous la forme d'un forfait de charges qui couvre notamment : le nettoyage, [...], l'entretien des installations communes (ascenseur, escalators, etc..)* »

II.40 La contraction des flux entre Gares & Connexions et son délégataire ne permet plus de garantir un suivi complet des recettes et des dépenses liées à la gestion des gares et paraît dès lors contraire au principe de séparation comptable.

II.41 En tout état de cause, le DRG, qui occulte actuellement ces situations régionales spécifiques, doit être clarifié. Une telle clarification est d'autant plus nécessaire que la SNCF indique envisager de généraliser de telles délégations sur une base pluriannuelle.

Décide :

Article 1^{er} : L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de document de référence des gares révisé pour l'horaire de service 2015.

Article 2 : L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de document de référence des gares pour l'horaire de service 2016.

Article 3 : Le présent avis sera notifié à SNCF et à RFF et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 4 novembre 2014.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente, Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO