

Avls n° 2017-061 du 28 Juin 2017
relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017

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 modifié 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 modifié relatif aux installations de service 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 ferré national ;

Vu l'avis n° 2016-046 du 12 avril 2016 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017 ;

Vu la décision n° 2016-220 du 13 décembre 2016 relative aux règles de séparation comptable et d'imputation, aux périmètres comptables et aux principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées proposés par SNCF Mobilités ;

Vu la décision n° 2017-008 du 1^{er} février 2017 portant règlement du différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par SNCF Gares & Connexions ;

Vu le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017, version du 1^{er} mars 2017, publié sur le site internet de SNCF Gares & Connexions ;

Après en avoir délibéré le 28 juin 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1.1. Principes juridiques et tarifaires applicables aux gares de voyageurs

1. Les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations qui y sont rendues sont établies dans le document de référence des gares de voyageurs (ci-après « DRG »). Elaboré par SNCF Gares & Connexions en application de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, ce document a pour objet de préciser, tant pour SNCF Gares & Connexions que pour SNCF Réseau, la nature des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs et les conditions dans lesquelles celles-ci sont fournies.
2. Aux termes du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, il appartient à l'Autorité d'émettre, dans un délai de quatre mois suivant la publication du document de référence des gares, 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.
3. Les principes de tarification applicables aux gestionnaires de gares sont fixés par le 7 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée, qui prévoit que : « *La redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.* ». L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précise en outre que les redevances perçues par les exploitants d'installations de service pour la fourniture des prestations régulées sont calculées sur la base de « *l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer* ». Il ajoute que « *le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes, et non discriminatoires, [...] pour tenir compte, selon la prestation régulée, notamment :*
 - a) *Du type de convoi, notamment de sa capacité d'emport ou de sa longueur ;*
 - b) *Du type de service de transport qu'assure le convoi ;*
 - c) *Du nombre de voyageurs susceptibles de bénéficier de la prestation ;*
 - d) *De la période horaire d'utilisation ;*
 - e) *Du délai entre la demande et la date prévue de fourniture de la prestation ;*
 - f) *De la quantité de marchandises exprimée en unités de transport intermodal ou en tonnes ;*
 - g) *De la durée d'utilisation.* »
4. L'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 fixe les principes suivants pour l'élaboration de la tarification des gares de voyageurs :
 - les redevances sont établies annuellement pour chaque périmètre de gestion¹ ;
 - les redevances visent à couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;
 - les charges prévisionnelles comprennent l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements et le coût des capitaux engagés ;
 - les prévisions de charges tiennent compte des coûts constatés pour le dernier exercice comptable et des objectifs de performance et de productivité ;

¹ Les périmètres de gestion étant entendus comme (i) les gares de voyageurs et ensembles fonctionnels de gares de voyageurs d'intérêt national pris individuellement, (ii) l'ensemble des gares de voyageurs d'intérêt régional situées dans le ressort territorial d'une région et (iii) l'ensemble des gares d'intérêt local situées dans le ressort territorial d'une région.

- pour les charges communes à la fourniture des prestations régulées et des prestations non régulées, seule la quote-part liée aux prestations régulées est prise en compte pour l'établissement des redevances ;
 - lorsqu'il est positif, 50 % du résultat des activités non régulées est rétrocédé aux activités régulées sous forme de déduction de charges ;
 - la redevance relative à l'occupation de locaux ou d'espaces peut être modulée dans des conditions transparentes et non discriminatoires et en prenant en considération la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et le prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable.
5. Ainsi, les redevances relatives aux prestations fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs sont calculées selon le principe économique de « caisse double aménagée », permettant de tenir compte du résultat des activités non-régulées exercées en gares.

1.2. L'avis n° 2016-046 portant sur le DRG 2017 dans sa version du 16 décembre 2015

6. Dans son avis n° 2016-046 du 12 avril 2016, l'Autorité a émis un avis défavorable sur le projet de tarification relatif aux prestations régulées élaboré par SNCF Gares & Connexions pour l'horaire de service 2017 et inclus dans le document de référence des gares publié le 16 décembre 2015. L'Autorité a souligné dans cet avis que les redevances de SNCF Gares & Connexions ne respectaient pas plusieurs dispositions tarifaires qui lui sont applicables.
7. En premier lieu, l'Autorité a constaté que la segmentation des gares annexée au DRG 2017 initial et utilisée pour le calcul des redevances pour l'horaire de service 2017, n'était pas conforme au I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 (segmentation selon la fréquentation des gares sur la base des deux derniers exercices connus).
8. En deuxième lieu, l'Autorité n'a pu obtenir un rapprochement entre les projections tarifaires et les charges constatées en comptabilité comme en dispose l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003. L'Autorité a en outre souligné que, s'agissant des charges relatives à la rémunération du capital, les valeurs des paramètres composant le taux du coût moyen pondéré du capital n'avaient pas été réévaluées et mises à jour, emportant ainsi une surévaluation de la rémunération du capital de l'ordre de 4,1 millions d'euros, au regard de la valeur nette comptable de la base d'actifs régulés.
9. En troisième lieu, l'Autorité a relevé que le DRG 2017 ne comportait toujours pas de mécanismes financiers d'incitation à la performance.
10. En quatrième lieu, l'Autorité a indiqué que le DRG 2017 n'apportait aucun élément nouveau de justification sur le système de modulation utilisé par Gares & Connexions, ce qui ne permet pas à l'Autorité de s'assurer que cette modulation est bien conforme aux dispositions de l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.
11. En dernier lieu, s'agissant des redevances relatives à la mise à disposition d'espaces ou de locaux, SNCF Gares & Connexions n'apportait toujours pas de justifications probantes de la conformité des tarifs proposés aux dispositions du III de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003.
12. Le 1^{er} mars 2017, SNCF Gares & Connexions a publié un DRG 2017 révisé.

2. ANALYSE

13. A titre liminaire, il convient de rappeler que la publication tardive de cette version révisée du DRG 2017 ne doit revêtir qu'un caractère exceptionnel. En effet, si l'évolution du cadre réglementaire liée

à la modification du décret du 20 janvier 2012 susvisé et la poursuite des travaux de refonte de son modèle tarifaire par le gestionnaire des gares à la suite de l'avis défavorable du 12 avril 2016 peuvent, pour tout ou partie, expliquer cette situation, l'Autorité rappelle qu'il appartient à SNCF Gares & Connexions de respecter les délais de publication tels que définis à l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé afin de ne pas méconnaître les principes de transparence et de prévisibilité prévus par l'article L. 2123-3-1 du code des transports.

2.1. Evolution des périmètres tels que définis dans la segmentation

14. Selon le paragraphe I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, « *[l]a direction autonome [...] établit, après consultation de Réseau ferré de France, une liste des gares relevant de chaque catégorie compte tenu de leur fréquentation moyenne annuelle évaluée lors des deux dernières années civiles. Cette liste est valable trois ans* » (soulignement ajouté). Ainsi, la première classification, qui a été établie pour l'horaire de service 2014, doit être mise à jour pour l'horaire de service 2017.
15. L'Autorité avait relevé, dans l'avis n° 2016-046 précité, l'absence de mise à jour de la liste des gares de chacune des catégories sur la base des trafics des horaires de service 2013 et 2014.
16. Le document de référence des gares 2017 dans sa version révisée précise que la liste des gares a été mise à jour conformément aux dispositions en vigueur et tient compte désormais de la réforme territoriale qui a induit une réduction du nombre de régions administratives.
17. Cette mise à jour sur la base des données de fréquentation des horaires de service 2013 et 2014 conduit, en particulier, au changement de catégorie de huit gares d'intérêt national en raison essentiellement d'une baisse de leur fréquentation². Le DRG 2017 dénombre désormais 120 gares de catégorie a. D'autre part, la prise en compte de la réforme territoriale entraîne, de facto, une diminution du nombre de périmètres de gestion pour les gares de catégorie b et c passant toutes deux de 21 périmètres à 12 périmètres. Au total, le DRG comprend désormais 144 périmètres de gestion.
18. Ainsi, la segmentation des gares, telle qu'affichée dans le DRG révisé, est désormais conforme aux dispositions en vigueur.

2.2. Les redevances liées à la prestation de base

2.2.1. Sur la projection des charges pour la construction de la tarification 2017

a. La connaissance des charges constatées

19. Dans son avis n° 2016-046 précité, l'Autorité avait relevé ne pas avoir suffisamment de garanties sur le fait que les redevances étaient bien établies en lien avec les coûts constatés en comptabilité tel que le prévoit l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003³.

² S'agissant de la gare du Futuroscope, préalablement fréquentée uniquement par des usagers des services de transports nationaux ou internationaux, son reclassement en gare d'intérêt régional s'explique par le développement de services de transport régionaux au départ de cette gare. La mise à jour de la segmentation des gares a également conduit au reclassement de 17 gares d'intérêt régional en gares d'intérêt local et au changement de catégorie de 32 gares d'intérêt local devenues gares d'intérêt régional.

³ L'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 dispose que « *[l]es prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent et des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs* ».

20. A la suite de cet avis, l'Autorité a demandé à SNCF Gares & Connexions de lui communiquer les éléments de rapprochement entre les projections tarifaires et les comptes de l'entité, afin de vérifier le lien entre charges constatées, charges prévisionnelles et tarification.
21. Dans ce cadre, SNCF Gares & Connexions a présenté à l'Autorité, pour les exercices 2014 et 2015, des rapprochements entre les charges constatées – établies sur la base des comptes dissociés de l'activité SNCF Gares & Connexions⁴ – et les projections tarifaires sur l'ensemble du périmètre des gares, lequel exclut les gares déléguées à Transilien ou à certaines régions TER. Sur ces dernières, des éléments ont été transmis par SNCF Gares & Connexions sans toutefois être rapprochés de données comptables. Dans tous les cas, du fait de l'inadéquation de ses systèmes d'information avec l'architecture des redevances, SNCF Gares & Connexions n'a pas été en mesure d'effectuer, d'une part, un rapprochement différenciant les périmètres régulé et non régulé et, d'autre part, un rapprochement par périmètre de gestion entre les charges constatées et la projection tarifaire pour la même année.
22. L'Autorité a analysé les rapprochements globaux présentés (sur les périmètres régulé et non régulé) en identifiant les écarts entre charges constatées et charges projetées et en estimant leur impact tarifaire. Le rapprochement entre les charges constatées et la projection tarifaire pour 2015 amène à considérer le niveau des tarifs pour 2015 comme acceptable. De même, le rapprochement au niveau global entre les charges constatées en 2015 et la projection tarifaire pour 2017 ne remet pas en cause cette dernière.
23. En l'état des éléments transmis par SNCF Gares & Connexions, il ressort que, tous périmètres de gestion confondus, le lien est établi entre les redevances figurant dans le DRG 2017 révisé et les charges constatées en comptabilité. L'Autorité rappelle toutefois que, conformément aux injonctions formulées dans sa décision de règlement de différend du 1^{er} février 2017 susvisée, SNCF Gares & Connexions devra disposer, pour les exercices comptables ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018⁵, de systèmes d'information qui permettent d'assurer un suivi entre les données réalisées et les projections tarifaires à la maille des prestations régulées. SNCF Gares & Connexions est également tenu de présenter à l'Autorité les évolutions prévues de ses systèmes d'information et de gestion permettant d'affecter les charges et produits entre prestations régulées et non régulées dans un délai de six mois à compter de la notification de cette décision, soit avant le 7 août 2017. La mise en place de cette mesure, ainsi que la correction du périmètre de séparation comptable de SNCF Gares & Connexions telle que demandée par l'Autorité dans sa décision du 13 décembre 2016 susvisée, permettront à l'avenir de mieux documenter, tracer et justifier les projections tarifaires retenues. L'Autorité souligne, enfin, que la volonté exprimée par SNCF Gares & Connexions de s'engager dans une tarification pluriannuelle à compter de 2018 ne fait que renforcer la nécessité d'une telle évolution.

b. Les objectifs de performance retenus et les dispositifs incitatifs envisagés

24. Après avoir fait le constat, dans son avis n° 2016-046 précité, de l'absence de mécanismes incitatifs associés aux indicateurs de performance, et afin d'obtenir une évaluation de ceux proposés par SNCF Gares & Connexions lors de la consultation publique sur la refonte tarifaire des gares, l'Autorité a demandé au gestionnaire des gares de mettre en œuvre, sous forme d'une « marche à blanc », les mécanismes d'incitation à la performance envisagés.

⁴ L'Autorité rappelle cependant que les règles de séparation comptable permettant d'établir ces comptes dissociés n'ont pas été approuvées à ce jour.

⁵ L'Autorité a « enjoint à SNCF Gares & Connexions de modifier l'annexe A5 du DRG pour y inclure une comptabilité analytique distinguant les charges et produits liées aux prestations régulées et aux prestations non-régulées pour les exercices comptables ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 ».

25. Dans le DRG 2017 révisé, SNCF Gares & Connexions retient cinq indicateurs de qualité de service⁶ et un indicateur de production relatif à la disponibilité des équipements (ascenseurs et escalators) qu'il entend suivre sur un périmètre de 35 gares. SNCF Gares & Connexions précise en outre que les mesures de la satisfaction client seront réalisées par un organisme extérieur et fournit un historique de ces indicateurs entre 2013 et 2016 dans 35 gares d'intérêt national (annexe A.14). Il est indiqué qu'un bilan de cette démarche et de l'impact financier qui en découlerait sera effectué par SNCF Gares & Connexions sur les 35 gares mentionnées à l'annexe A.14 du DRG 2017 révisé.
26. L'Autorité considère que des améliorations devraient être apportées aux objectifs de performance figurant dans le DRG 2017 révisé. Tout d'abord en termes d'indicateurs, SNCF Gares & Connexions devrait développer une méthode de collecte et de traitement des données relatifs à deux indicateurs de production supplémentaires – propreté et disponibilité de l'information – qui permettront de compléter les « promesses » 1 et 3 prévues dans le DRG grâce à des mesures plus objectives que les enquêtes de satisfaction clients. Ensuite, en matière de transparence, SNCF Gares & Connexions devrait présenter de manière détaillée le périmètre de gares concerné par les indicateurs de performance ainsi que la méthodologie de calcul des indicateurs et, le cas échéant, l'organisme responsable de la mesure du niveau réalisé de ces indicateurs.
27. Cette première étape est un élément important d'appréciation des mécanismes proposés par SNCF Gares & Connexions dans le cadre du projet de refonte tarifaire 2018-2020. En effet, les principales remarques issues de la consultation publique sur les évolutions envisagées portaient sur l'absence d'appréciation de l'impact financier de la proposition de SNCF Gares & Connexions. Le bilan demandé à SNCF Gares & Connexions permettra ainsi de lever ces interrogations et d'établir des niveaux d'objectifs de performance suffisamment ambitieux. De même, l'Autorité souligne que des résultats, à tout le moins partiels, pourront utilement enrichir la concertation demandée à SNCF Gares & Connexions en application de la décision de règlement du différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Mobilités⁷.

2.2.2. Sur le coût moyen pondéré du capital (« CMPC »)

28. Dans son avis du 12 avril 2016, l'Autorité avait relevé la nécessité de mettre à jour les valeurs du taux sans risque dans le calcul du CMPC. Cette mise à jour entraîne une baisse du plafond du CMPC de SNCF Gares & Connexions de 6,9 % à 6,4 % avant impôt.
29. Dans le DRG 2017 révisé, SNCF Gares & Connexions a pris en compte cette baisse de CMPC dans le calcul de ses nouveaux tarifs, en appliquant un CMPC de 6,4 % au lieu de 6,9 %. Comme indiqué *supra*, la modification du taux de CMPC retenu dans le calcul des redevances correspond à une diminution d'environ 4,1 millions d'euros de la rémunération du capital.

2.2.3. Sur la modulation tarifaire

30. Aux termes de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, « [l]e montant de chaque redevance peut être modulé des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources ».

⁶ Ces indicateurs concernent l'accès à l'information (Promesse 1), le déplacement des clients (Promesse 2), la propreté et la sûreté (Promesse 3), le confort (Promesse 4) et les services et commerces présents (Promesse 5) en gare. Cf. p. 54 du DRG 2017 dans sa version publiée le 1^{er} mars 2017.

⁷ Voir en ce sens l'article 6 de la décision n° 2017-008 du 1^{er} février 2017 précitée qui prévoit que les mécanismes d'incitation financière applicables aux objectifs de performance doivent être soumis à l'instance de concertation au plus tard le 1^{er} septembre 2017.

31. Dans son avis n° 2015-005 du 17 février 2015, l'Autorité avait relevé que le système de modulation n'était pas suffisamment justifié dans le DRG 2016 et avait émis une réserve tenant à sa justification par Gares & Connexions. A défaut, l'Autorité avait demandé au gestionnaire des gares de mettre en œuvre, au plus tard au début de l'horaire de service 2017, après concertation avec l'ensemble des acteurs intéressés, un nouveau système de modulation des redevances pour le service de base. L'Autorité soulignait ainsi que le gestionnaire des gares devait, pour mettre en œuvre une modulation tarifaire, justifier les différentiels de coûts engendrés par les activités coexistant au sein des gares et objectiver la pondération retenue dans la modulation.
32. L'Autorité relève que SNCF Gares & Connexions a engagé, en partenariat avec un cabinet de conseil en économie, une démarche visant à proposer un nouveau système de modulation des tarifs des redevances en gares. Les résultats de ces travaux, intégrés à une refonte plus globale du système tarifaire des gares, ont fait l'objet d'une première consultation publique menée en mai et juin 2016. L'Autorité constate donc que SNCF Gares & Connexions a acté le changement de système de modulation dans le projet de DRG 2018-2020 en cours de consultation.
33. Ainsi, au regard des efforts engagés par SNCF Gares & Connexions pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau système de modulation et sans préjudice de l'avis qu'elle sera amenée à rendre sur ce nouveau système, l'Autorité considère que la prolongation, pour une année supplémentaire, du système de modulation prévu dans le DRG 2017 révisé peut être admise.

2.2.4. Conclusion sur les redevances liées à certaines prestations de base

34. Considérant la mise à jour de la segmentation des gares et l'actualisation du taux de CMPC, les travaux relatifs à la révision de la modulation tarifaire et à l'instauration de mécanismes d'incitations financières afférents aux indicateurs de qualité de service engagés par SNCF Gares & Connexions et faisant partie intégrante de la refonte tarifaire des gares à compter de 2018 et, enfin, les efforts fournis par le gestionnaire des gares pour réaliser les rapprochements entre les données tarifaires et les charges constatées en comptabilité, et ce, malgré l'inadéquation de ses systèmes d'information, les redevances pour l'horaire de service 2017 peuvent être regardées comme conformes aux principes et règles de tarification applicables. L'Autorité souligne, toutefois, que cette position ne peut s'entendre qu'en raison de l'existence des injonctions prévues dans la décision du 1^{er} février 2017 susvisée et des engagements pris par SNCF Gares & Connexions dont elle s'attachera à vérifier la mise en œuvre.

2.3. Les redevances relatives à la mise à disposition d'espaces ou de locaux

35. Aux termes du III de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, « *la part de la redevance correspondant à la mise à disposition des espaces ou des locaux [...] ainsi que des espaces et locaux destinés à la mise en œuvre de contrôles de sûreté, établie par référence aux charges [...], peut être modulée dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires et en prenant en considération la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable* ».
36. Lors de ses précédents avis et décisions, l'Autorité a, à plusieurs reprises, remis en question la méthode appliquée au calcul des redevances correspondant à la mise à disposition d'espaces ou de locaux en gares.
37. En particulier, l'Autorité a constaté que SNCF Gares & Connexions n'apportait pas de justifications suffisantes quant au lien entre le niveau des redevances et les charges engendrées par cette prestation conformément aux dispositions du III de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié.

38. Dans le DRG 2017 révisé, la méthodologie retenue pour l'élaboration de ces redevances demeure inchangée sans que ne soit apportée de justification suffisante. Dans ces conditions, l'Autorité ne peut qu'émettre les mêmes réserves que celles formulées dans le cadre de ses précédents avis et décisions quant à la conformité des redevances ainsi calculées.

2.4. La redevance relative à la prestation de sûreté particulière pour certains trains à destination de la Belgique et des Pays-Bas

2.4.1. Sur la prestation spécifique de sûreté prévue pour les gares de Paris-Nord et de Lille-Europe dans le DRG 2017 révisé

39. A la suite de la déclaration de l'état d'urgence, le préfet de police de Paris et le préfet du Nord ont tous deux adopté des arrêtés prévoyant, en vue de mieux sécuriser les trains à destination de la Belgique et des Pays-Bas, une obligation de passage par des portiques de sécurité pour les passagers des trains Thalys dans les gares de Paris-Nord et de Lille-Europe⁸. En application de ces arrêtés préfectoraux, SNCF Gares & Connexions a mis en place ces portiques dès 2016.
40. En vertu du c) du I de l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, lequel prévoit que « [l]e service de base fourni dans les gares de voyageurs aux entreprises ferroviaires comprend : [...] / c) Toute prestation particulière en gare résultant d'une exigence législative ou réglementaire ou d'un accord international, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports », SNCF Gares & Connexions a introduit, à l'occasion du DRG 2017 révisé, une nouvelle prestation de sûreté applicable dans les gares de Paris-Nord et de Lille-Europe aux passagers de certains trains en partance pour la Belgique et les Pays-Bas. Le DRG 2017 révisé précise, en outre, que cette prestation est facturée sur la base d'un forfait et fait l'objet d'une régularisation à l'euro près. Il ajoute, enfin, que la mise en œuvre de la prestation ainsi que sa suspension font l'objet d'un préavis de trois mois.
41. Dans les faits, seule l'entreprise ferroviaire Thalys est assujettie à cette prestation particulière en matière de sûreté et, partant, au paiement de la redevance y afférente.
42. A titre liminaire, l'Autorité entend rappeler que le présent avis ne porte que sur la fixation des redevances établies par SNCF Gares & Connexions au titre de l'horaire de service 2017 dès lors qu'elle n'a été saisie que de la « grille tarifaire 2017 » telle que figurant à l'annexe A4 du DRG 2017 révisé. En conséquence, bien que le DRG 2017 fasse état du fait que « le coût de la prestation pour l'année 2016 devra néanmoins être supportée par le transporteur concerné », l'Autorité estime n'être saisie d'aucun tarif pour l'horaire de service 2016. Partant, il n'existe pas de tarification exécutoire de cette prestation au titre de l'horaire de service 2016.
43. En premier lieu, s'agissant du délai de préavis relatif à la réalisation de la prestation prévu dans le DRG 2017, l'Autorité estime que, dès lors que la prestation particulière en matière de sûreté doit résulter d'une exigence législative ou réglementaire, soit, en l'espèce, d'arrêtés du préfet de police et du préfet du Nord, aucun préavis de résiliation de cette prestation ne saurait être valablement instauré. En effet, dans l'hypothèse où l'arrêté préfectoral cesserait de produire des effets, quel qu'en soit le motif, la prestation serait alors dépourvue de base légale et ne pourrait être valablement facturée à l'opérateur concerné. Il en est ainsi de la durée de facturation de trois mois supplémentaires se rajoutant, dans le DRG 2017, à la date de validité des arrêtés préfectoraux. L'Autorité demande en conséquence la suppression du préavis de trois mois instauré pour la résiliation de la prestation, laquelle, de surcroît, ne saurait être facturée postérieurement à l'échéance de ces arrêtés fixée à ce jour au 15 juillet 2017.

⁸ Voir, en dernier lieu, les arrêtés n° 337 du 20 décembre 2016 (préfet du Nord) et n° 2017-00068 du 24 janvier 2017 (préfet de police).

44. En second lieu, il résulte de l'article L. 2123-3-1 du code des transports que « [l]es entreprises ferroviaires et les autres candidats ont un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes aux installations de service [...] ». S'agissant de la redevance mise en œuvre par SNCF Gares & Connexions sur le fondement du c) du I de l'article 4 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, il convient de distinguer la situation de la gare de Paris-Nord de celle de la gare de Lille-Europe.

a. En ce qui concerne la gare de Paris-Nord

45. Au regard des tests de marché effectués par la Commission européenne⁹, il apparaît que les services de transport ferroviaire international proposés par la société Thalys vers la Belgique et les Pays-Bas au départ de la gare de Paris-Nord pourraient être regardés comme substituables à des services de transport ferroviaire international proposés par d'autres entreprises ferroviaires au départ des gares de Marne-La-Vallée Chessy et de l'aéroport Charles de Gaulle 2 TGV. La mesure mise en place par SNCF Gares & Connexions caractériserait ainsi une différence de traitement entre des opérateurs assurant des services similaires.
46. Cette mesure serait susceptible d'emporter des effets de discrimination s'il apparaissait que le risque que l'arrêté du préfet de police de Paris souhaite prévenir, à travers la mesure qu'il a imposée à SNCF Gares & Connexions de mettre en place, était de même nature et de même intensité pour les services substituables mentionnés au point précédent à destination de la Belgique et des Pays-Bas.
47. En l'espèce, l'Autorité ne dispose d'aucun élément permettant d'établir que les services au départ de Paris-Nord, d'une part, et ceux au départ de Marne-La-Vallée Chessy et de l'Aéroport Charles de Gaulle 2 TGV, d'autre part, se trouvent dans des situations comparables au regard de l'objectif de sécurité des passagers que poursuit la mesure. Dans ces conditions, en l'absence d'élément propre à caractériser une différence de traitement injustifiée au regard de l'objet de l'arrêté et sachant que la redevance ne présente qu'un caractère temporaire lié à l'état d'urgence, l'Autorité émet un avis favorable sur la redevance particulière de sûreté mise en place par SNCF Gares & Connexions pour l'horaire de service 2017 en gare de Paris-Nord.

b. En ce qui concerne la gare de Lille-Europe

48. L'entreprise Thalys n'est pas la seule entreprise ferroviaire à fournir un service de transport ferroviaire à grande vitesse vers la Belgique et les Pays-Bas puisque tel est aussi le cas des entreprises SNCF Mobilités et Eurostar. Or, l'arrêté du préfet du Nord mentionne l'existence d'un risque général pour la sécurité des passagers au départ de la gare de Lille-Europe à destination de la Belgique et des Pays-Bas. Dans la mesure où les différents services assurés vers ces destinations par les entreprises Thalys, SNCF Mobilités et Eurostar au départ de la même gare de Lille-Europe apparaissent substituables, qu'ils sont assurés dans des conditions similaires d'accès pour les voyageurs de cette gare, qu'ils sont réalisés à des horaires comparables et qu'ils donnent lieu à l'utilisation de quais identiques selon des modalités communes à ces trois opérateurs, la mesure mise en place par SNCF Gares & Connexions à l'égard des seuls passagers de l'entreprise Thalys doit être regardée comme constituant un traitement différencié de situations objectivement comparables.
49. Ainsi, la tarification de cette prestation particulière méconnaît le principe de non-discrimination apprécié au regard de l'objectif de sécurité des passagers que poursuit le dispositif instauré, de sorte que SNCF Gares & Connexions aurait été fondée à écarter dans cette mesure l'application de l'arrêté préfectoral. En effet, la fourniture de cette prestation ainsi que l'application de cette redevance à la seule entreprise Thalys conduit à faire peser sur celle-ci des obligations lourdes, notamment financières, alors même que les autres entreprises ferroviaires fournissant des services similaires et se trouvant dans des conditions sécuritaires a priori identiques n'y sont pas soumises.

⁹ Voir la décision de la Commission européenne n° M.7011 – SNCF / SNCB / Thalys JV du 19 septembre 2014

50. Pour cette raison, l'Autorité émet un avis défavorable sur la fixation de la redevance liée à la prestation particulière de sûreté concernant la gare de Lille-Europe.

2.4.2. Sur le financement des prestations de sûreté au regard du fonctionnement du secteur

51. De manière générale, l'introduction de prestations de sûreté et des redevances associées dans le DRG soulève des questions au regard du bon fonctionnement du secteur, notamment dans un contexte d'ouverture des marchés et de concurrence modale.
52. En premier lieu, la mise en œuvre des prestations susmentionnées ne répond pas, par construction, au besoin de prévisibilité des opérateurs. Or, si le choix de financer de telles mesures par une redevance est rendue possible par la réglementation, l'Autorité observe que la facturation des charges associées à ces prestations, soit environ 4,4 millions d'euros, amène à un triplement des redevances pour l'entreprise Thalys et représente, à elle seule, une amputation très significative de son résultat, Thalys devant par ailleurs supporter les éventuelles pertes de trafics liées à l'accroissement du temps d'attente pour ses clients. Le coût économique de telles prestations conduit donc l'Autorité à recommander à l'Etat, en lien avec SNCF Gares & Connexions, de clarifier, dans les meilleurs délais possibles, ses choix quant à la poursuite et, le cas échéant, à la prise en charge équitable des prestations en cause.
53. En deuxième lieu, l'Autorité rappelle que, dans l'éventualité d'une inscription de la prestation dans un horizon temporel permanent et dans l'intérêt général des usagers du transport ferroviaire, il ressort de la jurisprudence que le coût de la prestation ne pourra plus être porté par une redevance mais par une taxe ou le contribuable.
54. En troisième lieu, l'Autorité souligne que le financement par le secteur ferroviaire des préoccupations sécuritaires n'est pas sans effet sur la trajectoire financière du gestionnaire de l'infrastructure, telle que validée par le contrat de performance 2017-2026 signé le 20 avril 2017 entre l'Etat et SNCF Réseau. En effet, une détérioration durable du modèle économique des transporteurs a, outre ses effets éventuels sur le volume des trafics, des conséquences directes sur le niveau des redevances d'utilisation du réseau ferré national que SNCF Réseau est en droit de pratiquer dans la mesure où la réglementation prévoit que la fixation des redevances, et plus particulièrement des majorations tarifaires au coût direct, obéit à un principe de soutenabilité par les marchés. Dans l'esprit des missions que le législateur a confiées à l'Autorité au travers des articles L. 2233-5 et L. 2233-5-1 du code des transports, l'Autorité recommande dès à présent à SNCF Réseau et à l'Etat de prendre en considération cette dimension.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances relatives aux autres prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

L'Autorité émet un avis défavorable sur les redevances relatives à la mise à disposition d'espaces ou de locaux dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

L'Autorité émet un avis favorable sur la redevance relative à la prestation de sûreté particulière pour certains trains à destination de la Belgique et des Pays-Bas pour l'horaire de service 2017 en tant qu'elle concerne la gare de Paris-Nord, sous réserve que soit supprimé le préavis de résiliation de la prestation.

L'Autorité émet un avis défavorable sur la redevance relative à la prestation de sûreté particulière pour certains trains à destination de la Belgique et des Pays-Bas pour l'horaire de service 2017 en tant qu'elle concerne la gare de Lille-Europe.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 28 juin 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman