

Décision n° 2017-116 du 4 octobre 2017
relative aux règles tarifaires, à la procédure d'allocation des capacités et à la comptabilité propre des aménagements de transport routier

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3114-5, L. 3114-6 et L. 3114-12 ;

Vu la décision n° 2016-101 du 15 juin 2016 relative à la structure-type des règles d'accès aux aménagements de transport routier et aux conditions de leur notification préalable prévue à l'article L. 3114-6 du code des transports ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 28 août au 22 septembre 2017 ;

Après en avoir délibéré le 4 octobre 2017,

Sommaire

1. CONTEXTE	4
2. ALLOCATION DES CAPACITES	4
2.1. Définitions.....	4
2.2. Dispositions générales relatives aux conditions de réservation de capacités par les transporteurs dans les aménagements de transport public routier.....	6
2.3. Dispositions spécifiques aux aménagements saturés ou susceptibles de l'être : une allocation en deux temps	7
2.3.1. Allocation des capacités pour la période de référence	7
2.3.2. Traitement des demandes arrivées en cours de période	8
2.4. Motivation des refus d'accès.....	9
2.5. Fermeté du droit d'accès	9
2.6. Allocation à la suite d'un processus d'enchères	10
2.7. Affectation des emplacements à quai et signalétique.....	10
3. TARIFICATION	10
3.1. Principes d'établissement des tarifs d'accès	11
3.1.1. Aménagements relevant du service public	11
3.1.2. Aménagements ne relevant pas du service public.....	11
3.1.3. Principes de tarification : un objectif de simplicité et de lisibilité.....	12
3.2. Détermination du plafond des charges recouvrables	12
3.3. Détermination des tarifs	13
3.4. Différenciation et modulation tarifaire	14
3.5. Recommandations ayant trait aux pénalités applicables	15
4. COMPTABILITE PROPRE	15
4.1. Conditions de mise en œuvre de l'obligation de tenue d'une comptabilité propre	16
4.1.1. Périmètre de la comptabilité propre.....	16
4.1.2. Niveau de détail des données financières souhaitées dans le cadre de la comptabilité propre	16

4.1.3. Forme de la comptabilité propre	17
4.1.4. Cas des exploitants de plusieurs aménagements de transport routier	17
4.2. Conditions de vérification de l'obligation de tenue d'une comptabilité propre	17
4.2.1. Le formalisme attendu de la part de l'exploitant.....	17
4.3. Exceptions.....	18
5. DELAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS DECOULANT DE LA DECISION ENVISAGEE	19
6. ANNEXES.....	29

1. CONTEXTE

1. Depuis le 1^{er} février 2016, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est chargée de concourir « à l'exercice d'une concurrence effective au bénéfice des usagers des services de transport, en contrôlant le respect des règles d'accès aux aménagements prévues à la section 2 [du chapitre IV du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code des transports] et en exerçant les compétences qui lui sont attribuées par la présente section et par les dispositions du titre VI du livre II de la première partie [du même code] » (article L. 3114-8 du code des transports).
2. L'exploitant d'un aménagement mentionné à l'article L. 3114-1 du code des transports (ci-après désigné par « un aménagement de transport routier »), dès lors qu'il relève de l'article L. 3114-4 du code des transports, est soumis depuis le 1^{er} mai 2016 à l'obligation de définir et mettre en œuvre « des règles d'accès des entreprises de transport public routier à l'aménagement, ainsi qu'aux services qu'il y assure ou qu'il y fait assurer, transparentes, objectives et non discriminatoires » (article L. 3114-6 du code des transports). Il est tenu de publier ces règles d'accès sur son site internet et de les notifier à l'Autorité préalablement à leur entrée en vigueur.
3. En complément de sa décision n° 2016-101 du 15 juin 2016 relative à la structure type des règles d'accès, l'Autorité doit ainsi préciser, par décision motivée, « les prescriptions applicables aux aménagements pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles d'accès, notamment les règles tarifaires et celles relatives à la procédure publique d'allocation des capacités non utilisées, dans le respect des principes fixés à [l'] article L. 3114-6 du code des transports » (5° de l'article L. 3114-12 de ce même code), ainsi que « les conditions de mise en œuvre et de vérification de l'obligation de tenue d'une comptabilité propre prévue à l'article L. 3114-5 ainsi que les exceptions à cette obligation » (4° de l'article L. 3114-12 de ce même code).
4. Il est rappelé que les aménagements exclusivement dédiés au transport scolaire sont exclus du champ d'application des dispositions prévues aux articles L. 3114-5, L. 3114-6 et L. 3114-12 du code des transports et de facto du champ d'intervention de l'Autorité (article L. 3114-1 du code des transports). Le périmètre des aménagements de transport routier concernés par la présente décision motivée est représenté par le schéma en annexe 1, et défini à l'article L. 3114-4 du code des transports.
5. En vertu des dispositions de l'article L. 3114-4, les aménagements n'ayant fait l'objet d'aucune demande de desserte par des services librement organisés relevant de l'article L. 3111-17 ne sont pas régulés et dès lors ne sont pas soumis aux obligations qui résultent de la présente décision.
6. L'Autorité rappelle que les règles d'accès doivent lui être notifiées avant leur entrée en vigueur et publiées sur internet par l'exploitant. Il en est de même des modifications de celles-ci.

2. ALLOCATION DES CAPACITES

2.1. Définitions

7. L'article L. 3114-6 du code des transports prévoit que l'exploitant d'un aménagement soumis à régulation définit et met en œuvre « des règles d'accès des entreprises de transport public routier à l'aménagement, ainsi qu'aux services qu'il y assure ou qu'il y fait assurer ».

8. Dans le cadre de l'application de la présente décision, l'exploitant d'un aménagement de transport public routier est défini comme l'unique personne physique ou morale qui exerce la responsabilité de décisionnaire final pour délivrer les autorisations d'accès à cet aménagement au bénéfice d'entreprises de transport et définir le montant des tarifs qui y sont pratiqués. Il porte également la responsabilité de la déclaration de son aménagement en vue de son inscription au registre tenu par l'Autorité, conformément aux dispositions de l'article L. 3114-3 du code des transports, ainsi que celle de la définition, la mise en œuvre et la notification des règles d'accès à l'Autorité. Toutefois, une personne publique peut déléguer à un tiers, dans le cadre d'une concession de service public, l'exploitation de l'aménagement, en particulier l'allocation des capacités. Ce tiers est alors exploitant de l'aménagement. En toute hypothèse, il convient que la convention de concession précise clairement les conditions dans lesquelles le délégataire exerce ses missions. En revanche, si la seule gestion au quotidien de l'aménagement n'est pas assurée par la personne publique mais a été confiée à une autre entité dans les formes prévues par la loi¹, la responsabilité de la mise en œuvre des prescriptions émises par l'Autorité incombe à la personne publique exploitant l'aménagement, et non à cette entité tierce.
9. L'accès correspond pour une entreprise de transport à la possibilité de bénéficier d'un ensemble de prestations offertes dans l'aménagement considéré. La principale de ces prestations est la possibilité d'y prendre en charge et d'y déposer ses voyageurs. Il résulte par ailleurs de l'article L. 3114-6 du code des transports que l'accès à l'aménagement doit s'entendre également comme la possibilité de bénéficier des autres services proposés par l'exploitant au sein de l'aménagement, tels que l'information voyageurs², la distribution des titres de transport, les services de petite maintenance ou les salles de repos des conducteurs par exemple. Dès lors qu'un de ces autres services est proposé à un opérateur, il doit l'être à tous les opérateurs dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Dans le cadre de l'application de la présente décision, l'Autorité retient le terme « **prestation de base** » pour désigner la prise en charge, la dépose et, si celle-ci existe dans l'aménagement, l'information voyageurs. Elle retient le terme « **prestations annexes** » pour désigner les autres prestations à disposition des entreprises de transport routier dans les aménagements, notamment le stationnement pour régulation ou de longue durée, la vente de billets, l'affichage à des fins publicitaires, la mise à disposition d'espaces conducteurs ou de locaux et la maintenance.
10. La capacité d'un aménagement correspond au nombre de demandes d'accès qui peuvent être satisfaites par ses installations pendant une période donnée eu égard notamment à la nature de la demande, aux caractéristiques techniques de ces installations ainsi qu'aux règles de sécurité qui leur sont applicables. Elle peut être déterminée comme un nombre de mouvements de même durée susceptibles d'être accueillis sur l'aménagement pendant une période de temps donnée (heure, année). Des contraintes spécifiques peuvent limiter la capacité théorique d'un aménagement, comme la congestion des voies d'accès à cet aménagement s'il est situé en milieu urbain par exemple. Elles doivent dès lors être explicitées par l'exploitant dans ses règles d'accès³.
11. La saturation d'un aménagement de transport public routier est appréciée, pour une période donnée (de la journée, de la semaine ou encore de l'année), comme l'impossibilité à satisfaire sur cette période toutes les demandes de capacités adressées par les entreprises de transport. Cette situation de saturation doit être attestée par des éléments de preuve tangibles⁴.

¹ Marchés publics de services en particulier.

² Affichage statique ou dynamique des horaires et des quais, signalétique, information délivrée par le personnel d'accueil de l'aménagement etc.

³ Voir décision n° 2016-101 présentant la structure-type des règles d'accès.

⁴ Cf. partie 2.4.

2.2. Dispositions générales relatives aux conditions de réservation de capacités par les transporteurs dans les aménagements de transport public routier

12. Les prescriptions listées aux points 14 à 40 relatives à l'allocation des capacités s'appliquent uniquement aux aménagements dont l'accès est soumis à réservation préalable. Ainsi, elles ne sont pas applicables aux aménagements accessibles sans réservation⁵, ce qui est le cas de certains aménagements gérés comme des parcs de stationnement.
13. Conformément aux dispositions de l'article L. 3114-6 du code des transports, ces mêmes prescriptions concernent toutes les entreprises de transport public routier qui accèdent à un aménagement ou sollicitent cet accès, et ce, quelle que soit la nature des services qu'elles assurent (services conventionnés et services librement organisés, services réguliers et services occasionnels).
14. Afin de concourir au bon développement du marché du transport routier de personnes et à l'accessibilité des aménagements soumis à réservation dans des conditions non discriminatoires, la durée maximale sur laquelle l'exploitant peut s'engager à accueillir un service est limitée à un an. Cette durée d'un an est conforme au rythme de mise à jour des horaires des services publics conventionnés et est ainsi adaptée pour la majorité des aménagements soumis à régulation, qui accueillent déjà de tels services.
15. En fonction des caractéristiques de l'aménagement et des services de transport qui le desservent, l'exploitant définit la nature des capacités qui peuvent être réservées par un transporteur pour la prise en charge et la dépose de voyageurs. Il précise notamment, dans la partie 1.c. des règles d'accès dont la structure type a été définie par l'Autorité dans sa décision n° 2016-101 du 15 juin 2016, s'il procède à une allocation de créneaux horaires de durées définies pour l'usage d'un même quai ou emplacement à quai⁶, ou bien si chacun des emplacements de son aménagement est affecté à un unique transporteur. Les capacités mises à disposition sont proportionnées aux besoins des transporteurs⁷.
16. L'exploitant précise dans les parties 3.a. et 3.b. des règles d'accès le contenu des demandes qui doivent lui parvenir et les modalités selon lesquelles il traite ces demandes (notamment les délais et le format de la réponse). Les informations demandées aux opérateurs de transport doivent être proportionnées et présenter un lien direct avec l'utilisation des capacités demandées.
17. Lorsque la capacité d'un aménagement et la dynamique d'évolution des demandes adressées à l'exploitant permettent d'exclure tout risque de refus d'accès à court ou moyen terme, l'exploitant est libre de répondre aux demandes au fil de l'eau, dans le respect des délais prévus par le code des transports⁸. Le cas échéant, il en fait mention clairement et le justifie dans la partie 3.b. des règles d'accès.
18. Dans la situation inverse, c'est-à-dire pour les aménagements susceptibles d'être saturés, l'ensemble des demandes formulées par les opérateurs souhaitant accéder à un aménagement de transport routier sont traitées selon une procédure d'allocation des capacités qui concerne tous les services, conventionnés comme librement organisés, et qui respecte les conditions posées au 2.3. L'exploitant

⁵ Il s'agit notamment des aménagements auxquels les véhicules accèdent en fonction de l'ordre d'arrivée, dans la limite des places disponibles.

⁶ Dans le cas où un même quai serait dimensionné de manière à accueillir plusieurs véhicules simultanément.

⁷ Il ne paraît pas envisageable de réserver un quai à l'usage d'un service circulant avec une faible fréquence dans un aménagement saturé par exemple, ou de prévoir des créneaux d'une durée excédant largement les besoins des transporteurs. A ce titre, prévoir un créneau minimal correspondant à une durée supérieure à 20 min ne paraît pas acceptable.

⁸ Il s'agit par exemple d'aménagements où la capacité est nettement supérieure à la demande, ou bien où la fréquentation des services publics est décroissante et celle des services librement organisés stabilisée.

en fait mention dans la partie 3.b. des règles d'accès et précise le cas échéant les créneaux horaires saturés pour la période en cours.

19. Dans l'hypothèse où l'exploitant aurait choisi de répondre aux demandes d'accès au fil de l'eau, conformément au point 17, mais ferait face brusquement à un nombre élevé non anticipé de demandes d'accès, susceptibles d'engendrer une saturation de l'aménagement sur certains créneaux et des refus d'accès ultérieurs, il ne doit s'engager que sur une durée relativement courte, au maximum six mois, pendant laquelle il définit et met en œuvre une procédure répondant aux conditions définies au point 2.3.

2.3. Dispositions spécifiques aux aménagements saturés ou susceptibles de l'être : une allocation en deux temps

20. La variabilité dans le temps des besoins d'accès aux aménagements implique que puisse avoir lieu une révision régulière de toutes les autorisations d'accès, a minima tous les ans. L'exploitant définit donc une période de référence, pour laquelle il alloue les capacités de son aménagement et au terme de laquelle il procède à une révision de toutes les autorisations accordées. La durée est choisie par l'exploitant et dépend notamment du rythme de révision des horaires des services accueillis. Elle est précisée en partie 3 des règles d'accès selon la structure type prévue par l'Autorité.
21. L'allocation des capacités s'effectue en deux phases : l'exploitant procède tout d'abord à une allocation des capacités pour la période de référence, puis il traite les demandes d'accès ou de modifications qui lui parviennent au cours de cette période.

2.3.1. Allocation des capacités pour la période de référence

22. L'exploitant définit en partie 3.a. des règles d'accès, selon la structure type prescrite par l'Autorité, une période d'ouverture des réservations pendant laquelle les opérateurs soumettent leurs demandes d'accès pour la période de référence. Il procède ensuite à l'allocation des capacités selon des modalités qu'il définit de manière exhaustive en partie 3.c. de ses règles d'accès.
23. Il traite conjointement l'ensemble des services, quelle que soit leur nature (services conventionnés comme services librement organisés).
24. Dans le cas où plusieurs demandes d'accès s'avèrent impossibles à satisfaire simultanément en raison des contraintes de capacité de l'aménagement, l'exploitant formule une proposition d'adaptation des demandes des opérateurs⁹ dans le but d'aboutir à des alternatives raisonnables ayant l'impact le plus limité possible sur les conditions d'exploitation des différents services et leur disponibilité pour les usagers. Cette proposition est faite dans des conditions transparentes (dans la mesure du possible, prise de contact avec toutes les parties prenantes) et, lorsque le nombre important de créneaux saturés et de demandes en conflit le justifie, détaillées par l'exploitant en partie 3.c. de ses règles d'accès.

⁹ Il s'agit de mener, dans la limite des moyens dont dispose l'exploitant, toute démarche propre à recueillir les besoins des opérateurs et les éventuels décalages horaires qui leur paraissent tolérables pour apporter une réponse aussi satisfaisante que possible pour eux, proportionnée aux problèmes d'accès et aux demandes en conflit, et ne pas entraver le bon développement de l'offre de transport.

25. Dans le cas où les opérateurs refusent la proposition d'adaptation faite conformément aux dispositions du paragraphe précédent, l'exploitant met en place des règles objectives, transparentes et non discriminatoires à appliquer. Il peut notamment prévoir de traiter selon des niveaux de priorité différents les demandes des services. Ces niveaux sont alors définis en partie 3.c. de ses règles d'accès, et soigneusement justifiés par des différences objectives de situation.
26. A cet égard, en vertu du principe de non-discrimination posé par la loi, les services publics ne sauraient être regardés par principe comme prioritaires par rapport aux services librement organisés. Toutefois, il appartient à l'exploitant de gare routière d'accorder des facilités d'accès à la gare nécessaires à l'accomplissement des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie. Les restrictions ainsi apportées aux règles de concurrence et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être justifiées et strictement proportionnées aux besoins de ces obligations de service public
27. Dans ces conditions, les services publics de transport susceptibles de faire l'objet d'une priorité sont notamment :
- les transports scolaires au sens de l'article L. 3111-7 du code des transports, dès lors que ces services ne peuvent, de par leur objet, être assurés à un autre horaire ;
 - les services permettant une desserte des territoires qui ne pourrait être assurée par d'autres moyens de transport collectifs.
28. A titre secondaire, une priorité peut également être reconnue aux services de transport cadencés, pour autant qu'une fréquence suffisante soit assurée, dès lors que la flexibilité horaire de tels services est nécessairement plus faible.
29. En dernier ressort et en cas de conflits de priorité persistants, l'exploitant peut prioriser les services en correspondance sur l'aménagement ou, pour les aménagements adossés fonctionnellement à une installation ou une infrastructure ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne destinée à l'accueil des passagers, les services transportant le plus de passagers à destination de l'installation ou infrastructure principale. Dans la mesure du possible, l'exploitant s'attache, dans le cas d'opérateurs concurrents, à permettre un accès minimal de tous aux créneaux les plus demandés.
30. Dans la perspective de l'évolution du marché des services de transport routier à moyen terme, l'autorisation d'accès aux aménagements sur des durées plus longues que celle de la période de référence, tout comme la reconduction tacite d'autorisations d'accès des opérateurs déjà présents dans l'aménagement, ne sont pas envisageables, afin de ne pas figer les positions sur un marché en croissance.

2.3.2. Traitement des demandes arrivées en cours de période

31. L'exploitant définit dans la partie 3.a. de ses règles d'accès les modalités de soumission des nouvelles demandes en cours de période de référence et procède ensuite à l'allocation des capacités selon des modalités qu'il explicite en partie 3.b. ou 3.c. de ses règles d'accès, en tenant compte de l'ordre d'arrivée des demandes. En tout état de cause, il n'est pas envisageable que l'exploitant interdise par principe les demandes en cours de période de référence.
32. Dans ce cadre, l'exploitant ne peut allouer des capacités pour des durées excédant la fin de la période de référence en cours.

33. L'Autorité rappelle par ailleurs que, conformément à l'article R. 3114-6 du code des transports, « *la procédure publique d'allocation des capacités non utilisées [...] est définie de manière à assurer la bonne information des entreprises de transport public routier sur l'existence d'emplacements d'arrêts disponibles et leur accès effectif à ces emplacements* ». Il convient donc que les exploitants tiennent à la disposition des opérateurs intéressés un état complet et précis des éventuelles capacités disponibles, dont la publication sur le site internet de l'exploitant est recommandée.

2.4. Motivation des refus d'accès

34. L'article L. 3114-7 du code des transports prévoit que les refus d'accès sont motivés. Cette obligation implique que l'exploitant doit exposer avec un degré de détail et de justification suffisant les motifs pour lesquels il refuse un accès, afin de permettre à l'opérateur de les comprendre et, le cas échéant, d'y apporter une contradiction¹⁰. Cette disposition s'applique tant aux emplacements de dépose ou de prise en charge des voyageurs qu'aux emplacements de régulation ou aux autres prestations annexes délivrées au sein de l'aménagement. Ainsi, un service, s'il est proposé à un opérateur, doit être proposé à tous sous réserve des motifs de refus d'accès listés au point suivant.
35. Différentes raisons peuvent justifier un refus d'accès : il peut s'agir en particulier de contraintes liées aux heures d'ouverture ou au dimensionnement de l'aménagement (restrictions quant au gabarit des véhicules susceptibles d'être accueillis pour l'accès aux emplacements de prise en charge et de dépose des voyageurs, saturation).
36. Dans le cas où la saturation d'un aménagement de transport routier serait invoquée pour motiver le refus d'une demande d'accès, notamment au cours de la période de référence, concernant les emplacements à quai, l'exploitant doit être en mesure de justifier auprès de l'opérateur et de l'Autorité, si cette dernière en fait la demande, que le nouveau service perturberait de manière significative les conditions d'exploitation des services déjà présents. L'exploitant peut notamment s'appuyer sur le nombre de mouvements existants aux mêmes horaires, fournir un graphique d'occupation des quais et des informations sur les caractéristiques et la ponctualité des services accueillis. Il doit être en mesure de démontrer qu'il n'est pas possible de proposer une solution ou des horaires d'accès alternatifs au sein de l'aménagement dans les limites de la marge de tolérance acceptable par l'opérateur autour des horaires demandés.

2.5. Fermeté du droit d'accès

37. En vertu du besoin de prévisibilité du contexte d'exploitation pour les opérateurs de transport, il ne paraît pas envisageable qu'un exploitant revienne sur des autorisations d'accès délivrées pour la période de référence, hors cas de force majeure ou de travaux urgents non planifiés dans le périmètre de l'aménagement.
38. L'Autorité recommande à ce titre que toute circonstance prévisible susceptible de limiter l'accès aux capacités de l'aménagement, comme la survenue de travaux, soit identifiée et communiquée aux opérateurs présents ou potentiels dès que l'exploitant en a connaissance et en tout état de cause préalablement à l'allocation des capacités pour la période de référence, par exemple via une publication sur le site internet de l'exploitant.

¹⁰ Cf. notamment l'article L. 211-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *La motivation [...] doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* »

39. Par dérogation aux dispositions du point 36, et dans le strict respect des conditions qu'il définit dans ses règles d'accès, l'exploitant peut, après une mise en demeure de l'opérateur demeurée infructueuse, lui retirer des autorisations d'accès délivrées en cas de violation caractérisée du règlement d'exploitation ou d'une non-utilisation prolongée des capacités allouées afin notamment d'éviter toute préemption de capacités dans les aménagements saturés.

2.6. Allocation à la suite d'un processus d'enchères

40. Un processus d'enchères est envisageable pour allouer les capacités d'aménagements faisant face à un déséquilibre important entre l'offre et la demande ou à une concurrence importante sur quelques créneaux spécifiques. Cependant, l'Autorité considère qu'il importe de privilégier des critères de sélection des demandes permettant le meilleur développement de l'offre de transport plutôt que des critères fondés sur l'élasticité-prix des demandes individuelles des opérateurs. Etant donnée la complexité des processus d'enchères envisageables, l'Autorité recommande qu'ils soient réservés à des situations ponctuelles présentant de forts enjeux notamment économiques lorsque les utilisateurs paraissent en mesure d'y consacrer l'attention et les moyens suffisants.
41. Dans l'éventualité où les capacités d'un aménagement seraient allouées à la suite d'un mécanisme d'enchères, le processus envisagé ne doit concerner que les seuls créneaux pour lesquels la demande dépasse la capacité offerte et doit être décrit à la partie 3.c. des règles d'accès.

2.7. Affectation des emplacements à quai et signalétique

42. En fonction des circonstances locales, les quais peuvent offrir une qualité de service différente. Sont considérés comme contribuant à la qualité de service à quai, de manière non exhaustive, les éléments suivants : proximité et visibilité depuis le bâtiment voyageurs, facilité d'accès, qualité de l'information à quai, présence d'abris voyageurs.
43. Dans les circonstances décrites au point précédent, l'affectation des postes à quai doit également suivre des règles objectives, transparentes et non-discriminatoires.
44. Dans le cas où des postes à quai offrent une qualité de service et des capacités différentes, leur affectation s'inscrit dans la procédure d'allocation des capacités décrite au 2.3. Dans le cas contraire, cette affectation peut être réalisée postérieurement.
45. Au demeurant, la signalétique au sein d'un aménagement de transport routier et à ses abords, dans la mesure où elle est installée à l'initiative de l'exploitant, traite les transporteurs de manière non discriminatoire. Par exemple, s'il existe un fléchage vers l'aménagement, celui-ci doit être générique (« gare routière ») ou citer l'ensemble des opérateurs.

3. TARIFICATION

46. Les prescriptions et principes présentés ci-après s'appliquent à la tarification de l'accès aux emplacements à quai ainsi qu'à celle de l'ensemble des services qui sont rendus dans l'aménagement, comme le stationnement pour régulation ou la vente de billets. En cas de tarification de l'accès à un

aménagement ou à un service proposé sur un aménagement, celle-ci s'applique à tous les utilisateurs¹¹ et les règles mentionnent l'ensemble des tarifs applicables.

3.1. Principes d'établissement des tarifs d'accès

47. Il peut arriver que des transporteurs acquittent aujourd'hui à la fois une redevance pour service rendu auprès de l'exploitant de l'aménagement et une redevance pour occupation du domaine public auprès du gestionnaire du domaine sur lequel est implanté l'aménagement.
48. L'Autorité recommande, par souci de transparence et de simplicité, que l'accès d'un opérateur à un aménagement de transport routier donne lieu à une tarification, une facturation et une perception uniques, du ressort de l'exploitant. Dans cette hypothèse, le tarif unique couvre notamment les coûts relatifs à l'occupation domaniale lorsqu'ils existent, charge à l'exploitant de reverser au propriétaire du domaine, le cas échéant, une quote-part du tarif perçu à due proportion du montant de redevance pour occupation du domaine public perçu antérieurement.

3.1.1. Aménagements relevant du service public

49. Dans le cas d'aménagements relevant du service public, le tarif d'accès à l'aménagement et à ses équipements a le caractère d'une redevance pour service rendu. Son montant doit donc par principe trouver sa contrepartie dans la prestation fournie par le service à l'utilisateur¹², le montant comprenant une rémunération raisonnable des capitaux investis. Le cas échéant, l'exploitant pourrait envisager de fixer le montant du tarif de façon à également inclure la valeur économique du service rendu pour l'utilisateur. Cependant, celle-ci pouvant être appréciée sur la base des recettes ou du résultat tirés de l'usage du service rendu¹³, il paraît peu probable que les critères de calcul du tarif puissent être compatibles avec les principes de non-discrimination et d'objectivité posés par l'article L. 3114-6 du code des transports, ceux-ci ayant vocation à être appliqués à tous les utilisateurs (publics ou privés), y compris l'exploitant lorsqu'il est lui-même utilisateur (directement ou indirectement) de l'aménagement.
50. L'Autorité retient donc le principe d'un plafonnement de la redevance acquittée par tout transporteur utilisant un aménagement relevant du service public au coût du service rendu, en ce compris la rémunération des capitaux investis¹⁴. L'exploitant d'un aménagement relevant du service public est libre de définir le tarif d'accès à cet aménagement et à ses équipements dans la mesure où le montant facturé à chaque opérateur ne dépasse pas le montant des charges qui lui sont affectées, défini ci-après en parties 3.2 et 3.3, et respecte les conditions de transparence, d'objectivité et de non-discrimination établies par le code des transports (partie 3.4).

3.1.2. Aménagements ne relevant pas du service public

51. S'agissant des aménagements ne relevant pas du service public mais adossés fonctionnellement à d'autres infrastructures de transport ou situés sur le domaine public autoroutier, les principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination fixés par le code des transports (partie 3.4)

¹¹ L'accès comme les services proposés ne peuvent pas être gratuits pour certains utilisateurs et payants pour d'autres.

¹² Dans le cas présent, l'entreprise de transport.

¹³ Le tarif d'accès peut par exemple être déterminé comme un pourcentage du chiffre d'affaires de l'opérateur.

¹⁴ Coût de l'infrastructure, des équipements et des éventuels services en tant que tels.

s'appliquent. Ils imposent que les tarifs d'accès soient définis en lien avec les coûts des prestations proposées¹⁵, ceux-ci étant appréciés conformément aux dispositions des parties 3.2 et 3.3.

3.1.3. Principes de tarification : un objectif de simplicité et de lisibilité

52. L'exploitant d'un aménagement de transport routier de voyageurs doit justifier qu'il ne recouvre pas au titre de la tarification qu'il pratique un montant supérieur aux coûts qu'il supporte dans le cadre de cette activité.
53. Certains aménagements comprennent des espaces physiques utilisés pour d'autres activités, outre celle d'accès et de prise en charge de voyageurs. Il peut s'agir par exemple d'espaces de vente de billets, de commerces, de locaux de bureaux.
54. Pour ces aménagements, deux méthodes existent pour définir les charges à couvrir par la tarification.
55. La première, dite « caisse simple », revient à déterminer les charges à couvrir par la tarification en considérant l'ensemble des charges de l'aménagement et en en déduisant les recettes liées aux autres activités. Cela peut supposer de mettre en place un système de facturations internes, notamment si une partie des locaux est utilisée par l'exploitant lui-même dans le cadre d'une autre activité (de manière équivalente aux loyers perçus par les tiers pour la mise à disposition de locaux).
56. L'Autorité constate que ces facturations devraient s'appliquer essentiellement à des prestations de billetterie ou de mise à disposition de locaux ou bureaux, pour lesquelles des références ou des prix de marché peuvent être aisément identifiés et justifiés.
57. La seconde, dite « caisse double », consiste à identifier les charges à couvrir pour chaque activité et chaque zone de l'aménagement. Ainsi, et le cas échéant, les charges afférentes à la seule zone relative aux commerces doivent être spécifiquement isolées, de même que celles afférentes à la zone de bureaux, etc. Cette méthode est généralement complexe à mettre en œuvre et présente difficilement les garanties de transparence et d'objectivité suffisantes. Elle est de surcroît délicate à justifier dans la mesure où elle nécessite souvent de répartir un ensemble d'actifs et de charges communs à plusieurs activités, comme le nettoyage de l'ensemble de l'aménagement par exemple, selon des clés de répartition qui doivent être définies de manière pertinente et justifiée. Dès lors, la complexité de la caisse double paraît peu proportionnée aux enjeux de la tarification de ces aménagements.
58. Pour ces raisons, et compte tenu du faible nombre d'aménagements proposant des prestations annexes ou dont l'exploitant exerce d'autres activités lucratives significatives, l'Autorité demande, par souci de simplicité et de transparence, l'utilisation d'une méthode en caisse simple pour l'ensemble des aménagements sur le périmètre géographique de la gare routière. Néanmoins, afin d'inciter les exploitants au développement des activités commerciales dans leurs aménagements, la mise en place d'un mécanisme de partage des bénéfices liés à ces activités paraît acceptable, sous réserve que le partage soit proportionné entre l'exploitant et les usagers.

3.2. Détermination du plafond des charges recouvrables

59. L'exploitant justifie que le montant des tarifs perçus dans son aménagement ne dépasse pas les coûts variables et fixes encourus pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures et des équipements, dans la mesure où ces derniers sont mis à disposition de tous les transporteurs ou

¹⁵ Voir par exemple, s'agissant de la tarification des redevances appliquées en contrepartie de services d'assistance en escale, la décision CJUE, 5 juillet 2007, aff. C-181/06, Deutsche Lufthansa AG c/ ANA – Aeroportos de Portugal SA

nécessaires au bon fonctionnement de l'aménagement¹⁶. Sont compris dans ces coûts les amortissements de ces mêmes infrastructures et équipements, majorés d'une rémunération des capitaux engagés par l'exploitant¹⁷.

60. Au vu des éléments présentés ci-avant, le plafond des charges recouvrables est défini sur la base d'une caisse simple et doit être constitué des :

- Charges d'exploitation : il s'agit de l'ensemble des charges opérationnelles nécessaires au fonctionnement de l'aménagement telles qu'isolées au niveau de la comptabilité propre, nettes des éventuelles recettes, internes comme externes ;
- Charges de capital : il s'agit des charges liées aux éventuels actifs immobilisés (le cas échéant, nets de subventions). Les charges de capital correspondent à la dotation aux amortissements, nets de reprises de subventions le cas échéant, tels qu'isolés au sein de la comptabilité propre, et à la rémunération des capitaux engagés.

Le niveau de rémunération des capitaux engagés est déterminé par l'exploitant de l'aménagement. S'agissant des aménagements relevant du service public, celui-ci ne doit toutefois pas excéder un niveau de bénéfice raisonnable, celui étant défini comme le taux de rémunération du capital habituel pour le secteur concerné, en tenant compte du niveau de risque encouru.

Dans le cas d'une maintenance exceptionnelle, si le coût des travaux est susceptible d'occasionner une augmentation significative des tarifs, le gestionnaire peut les traiter comme un investissement pour l'évaluation des charges recouvrables, en justifiant la durée d'amortissement retenue. Ce retraitement doit alors faire l'objet d'un suivi extra-comptable, qui doit être inclus dans les justificatifs à communiquer à l'Autorité en cas de besoin dans le cadre de la vérification de la comptabilité propre (cf. partie 4).

61. De ces charges issues de la comptabilité propre sont exclues les charges d'exploitation et de capital qui résultent d'une exploitation manifestement inefficace de l'aménagement ou bien qui sont liées à des équipements ou espaces non utilisés issus d'un surdimensionnement manifeste de la capacité par rapport à la demande courante. Ces situations sont caractérisées pour chaque aménagement de transport routier par comparaison avec des aménagements similaires du point de vue de leurs caractéristiques techniques et commerciales.

62. Les charges résiduelles restent à la charge de l'exploitant ou des autres utilisateurs concernés. Dans le cas où plusieurs aménagements comparables du point de vue de leur fréquentation, des effectifs qui leur sont affectés et des services disponibles sont exploités par une même entité, il est laissé la possibilité à celle-ci de considérer de manière globale les charges imputables à la gestion de tous ces aménagements pour la détermination d'une unique grille tarifaire commune.

3.3. Détermination des tarifs

63. Les tarifs d'accès à l'aménagement sont déterminés par l'exploitant qui choisit de recouvrer tout ou partie du plafond des charges recouvrables défini conformément aux dispositions de la partie précédente, le montant total des charges couvertes par les tarifs ne pouvant ainsi excéder le plafond des charges recouvrables.

¹⁶ Il s'agit des locaux réservés au personnel chargé de la régulation ou de l'accueil des voyageurs par exemple.

¹⁷ La rémunération de capitaux investis par des entités tierces qui n'ont pas le statut d'exploitant ne peut être incluse dans les charges recouvrables.

64. L'exploitant répartit le montant des charges qu'il entend recouvrer entre les différents utilisateurs de l'aménagement selon des unités d'œuvre qu'il aura définies¹⁸, en se fondant par exemple, pour la prestation de base, telle que définie au point 9 :
- sur le nombre de mouvements de chaque utilisateur rapporté au nombre total de mouvements accueillis ou la capacité utilisée par l'opérateur rapportée à la capacité totale de l'aménagement, le cas échéant en tenant compte des différenciations tarifaires retenues,
 - sur les surfaces utilisées par chaque opérateur rapportées à la surface totale de l'aménagement lorsque chaque service se voit affecter un quai,
 - sur le temps consacré par le personnel en gare à la régulation et l'information voyageurs pour chaque service si son estimation repose sur des éléments objectifs connus de l'exploitant.
65. La répartition des charges recouvrées entre les différents utilisateurs de l'aménagement est conforme à l'usage prévisionnel ou existant de l'aménagement par ceux-ci et proportionnée à la capacité de l'exploitant à le contrôler. Si l'usage fait par chaque transporteur n'est pas connu avec précision par l'exploitant, dans le cas de certains aménagements disponibles sans réservation ou sans contrôle d'accès par exemple, la grille tarifaire s'appuie sur une estimation raisonnable de cet usage, définie en concertation avec les transporteurs. Une tarification forfaitaire n'est acceptable que dans ces seuls cas et l'exploitant s'efforce de proposer différents forfaits adaptés à la demande de services réguliers comme de services occasionnels.
66. En ce qui concerne les prestations annexes destinées aux entreprises de transport routier (billetterie, stationnement pour régulation ou de longue durée, petite maintenance, etc.), l'exploitant est libre de fixer un prix de marché. Pour rappel, les recettes tirées de ces activités sont déduites du plafond des charges recouvrables servant à la détermination des tarifs des autres services destinés aux transporteurs (notamment, mise à disposition des emplacements de prise en charge et de dépose de voyageurs).
67. L'exploitant ne peut procéder après clôture de l'exercice comptable à une régularisation à la hausse des montants perçus auprès des entreprises pour la période écoulée pour prendre en compte les écarts entre les charges ou les trafics prévisionnels et les charges ou trafics réels. Cette régularisation à la hausse nuirait en effet aux conditions de transparence et de prévisibilité du contexte d'exploitation, nécessaires au bon développement de l'offre de transport.

3.4. Différenciation et modulation tarifaire

68. Les éventuelles différenciations tarifaires par catégorie d'utilisateurs ne doivent pas être discriminatoires et doivent être justifiées par des différences objectives dans l'usage des aménagements et proportionnées à ces usages. Les droits supplémentaires ouverts aux services qui acquittent des tarifs au toucher plus élevés sont donc précisés dans la partie 4 des règles d'accès (il peut s'agir par exemple d'une durée supplémentaire accordée pour la prise en charge et la dépose des voyageurs ou pour le stationnement aux emplacements prévus).

¹⁸ Le cas échéant, l'exploitant peut utiliser une combinaison des unités d'œuvre ci-dessous listées pour répartir les charges qu'il recouvre s'il dispose des éléments de justification nécessaires. Il le précise dans l'annexe des règles d'accès prévue à cet effet.

69. En particulier, si la qualité et les services proposés aux emplacements à quai sont sensiblement différents (cf. point 42¹⁹) et que l'affectation des emplacements est fixe, il est envisageable de considérer que les capacités proposées constituent des produits différents. Dans ce cas, ceux-ci sont définis dans la partie 4 des règles d'accès et peuvent faire l'objet de tarifs différenciés.
70. Egalement, si des dépenses d'investissement et de mise à niveau des infrastructures ont été engagées par l'exploitant pour l'accueil de véhicules d'un gabarit particulier (bus articulés par exemple), une différenciation des tarifs d'accès pour ces véhicules visant à refléter les charges plus importantes supportées par l'exploitant est envisageable.
71. A usage identique de l'aménagement, les tarifs d'accès peuvent également être modulés en vue de limiter des externalités négatives telles que la congestion (par exemple, tarifs majorés à la pointe). Dans ce cas, l'exploitant indique avec précision dans les règles d'accès les objectifs poursuivis par chacun des éléments de la modulation, celle-ci devant s'appliquer de manière non-discriminatoire à l'ensemble des utilisateurs de l'aménagement.
72. L'Autorité recommande que l'application cumulée des différenciations et modulations ne se traduise pas par une grille tarifaire trop complexe et insuffisamment transparente pour les opérateurs.

3.5. Recommandations ayant trait aux pénalités applicables

73. L'exploitant a la faculté de prévoir des pénalités raisonnables, mais suffisamment élevées pour être dissuasives en cas de non-utilisation prolongée des créneaux ou emplacements affectés aux transporteurs, en particulier pour éviter toute préemption de capacités dans les aménagements saturés.
74. Il en va de même en cas de dépassement de la durée autorisée à quai, susceptible de perturber l'exploitation et de limiter la capacité d'accueil de l'aménagement. Cette pénalité peut être indexée sur le temps réel à quai des véhicules lorsque l'exploitant dispose des équipements nécessaires pour le contrôler.
75. De la même manière, il revient à l'exploitant de facturer tout ou partie du tarif prévu par passage en cas d'annulation d'une réservation de créneau avec un préavis insuffisant.

4. COMPTABILITE PROPRE

76. Une tarification de l'accès en lien avec les coûts de l'exploitant et ne présentant pas de discrimination entre opérateurs impose pour l'exploitant d'être en mesure de justifier ses tarifs à l'Autorité et, pour ce faire, de lui présenter les coûts utilisés pour évaluer ces tarifs. Dans le cas où l'exploitant exerce également une activité d'opérateur, il doit pouvoir démontrer que ces coûts sont strictement limités à l'activité de gestion de l'aménagement. En effet, une tarification couvrant des charges relatives à d'autres activités constituerait une subvention croisée entre ces activités et aurait donc pour effet une augmentation des tarifs d'accès pour les opérateurs souhaitant accéder à l'aménagement.

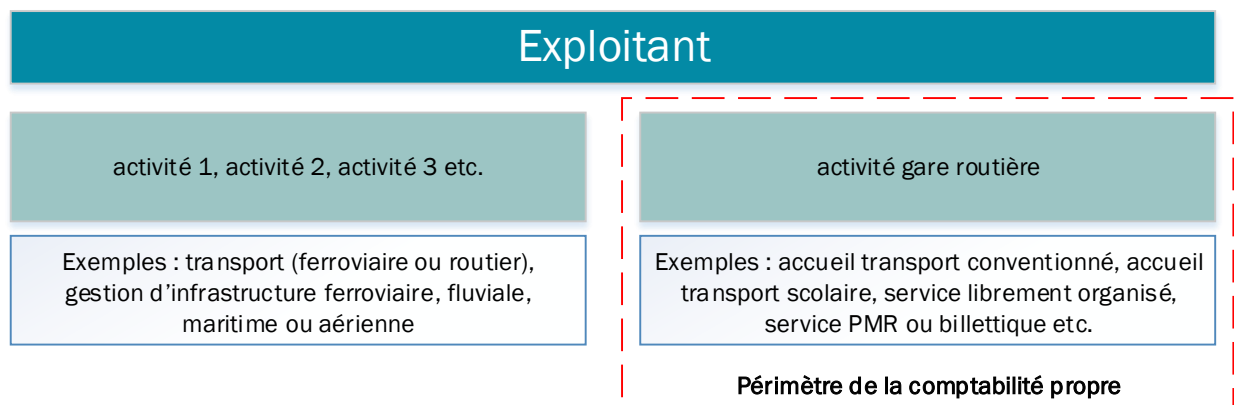
¹⁹ Pour rappel, sont considérés comme contribuant à la qualité de service à quai, de manière non exhaustive, les éléments suivants : proximité et visibilité depuis le bâtiment voyageurs, facilité d'accès, qualité de l'information à quai, présence d'abris voyageurs.

77. La comptabilité propre permet donc de faire le lien entre la comptabilité générale de l'exploitant et les charges utilisées dans le cadre de la tarification de l'accès à l'aménagement. C'est une comptabilité spécifique, prévue par le code des transports, et dont la tenue est obligatoire.

4.1. Conditions de mise en œuvre de l'obligation de tenue d'une comptabilité propre

4.1.1. Périmètre de la comptabilité propre

78. L'Autorité considère que la comptabilité propre vise à permettre un suivi comptable de l'activité de l'aménagement de transport public routier, par opposition à toute autre activité que pourrait effectuer l'exploitant hors du cadre strict de sa mission d'exploitation de cet aménagement, comme du transport, la gestion d'une infrastructure de transport adossée (gare ferroviaire, aéroport) ou d'autres activités annexes hors du site de l'aménagement.
79. Dans la mesure où la tarification de l'accès est établie en application d'un principe de caisse simple pour l'ensemble de l'aménagement, le périmètre de la comptabilité propre intègre l'ensemble des actifs, produits et charges liés aux activités dans le périmètre géographique de l'aménagement, soit les éventuels services de billettique ou commerces par exemple.
80. De manière à respecter le principe de non-discrimination entre opérateurs, la mise en place d'une telle comptabilité propre implique, si l'exploitant est également opérateur, que celui-ci mette en place une facturation interne de l'accès à l'aménagement, de la billettique, de la mise à disposition de bureau ou de tout autre service qui serait proposé à l'opérateur dans l'aménagement.
81. Le périmètre de la comptabilité propre se schématise comme suit :



4.1.2. Niveau de détail des données financières souhaitées dans le cadre de la comptabilité propre

82. La comptabilité propre permet à l'exploitant de justifier que le montant des redevances n'excède pas le coût de l'activité d'exploitant de l'aménagement majoré, le cas échéant d'une rémunération raisonnable des capitaux engagés. Son niveau de détail est en lien avec les éléments pris en compte.

83. Ainsi, la comptabilité propre présente les produits et charges d'exploitation en lien avec l'activité de l'aménagement. La comptabilité propre présente *a minima* les charges et produits directement liés à l'activité.
84. Si des charges financières liées directement à l'activité de l'aménagement sont prises en compte dans l'évaluation de la tarification, le compte de résultat présente également le résultat financier.
85. En ce qui concerne le bilan, la comptabilité propre présente les éléments permettant de faire le lien avec le montant des amortissements utilisés pour construire la tarification, le cas échéant. Ces éléments doivent permettre à l'Autorité de s'assurer de la bonne affectation des actifs sur le périmètre concerné.

4.1.3. Forme de la comptabilité propre

86. Pour établir cette comptabilité propre, l'exploitant peut s'appuyer sur son suivi de gestion interne existant, comme sa comptabilité analytique, le cas échéant.
87. En termes de forme de la comptabilité propre, dans la mesure où la comptabilité analytique distingue les charges par destination (par activité par exemple) et non par nature (charges de personnel, achats...), et par mesure de simplification, l'exploitant peut établir des comptes propres selon le format utilisé pour la comptabilité analytique, avec des comptes par destination, ou selon le même format que des comptes sociaux, qui sont quant à eux classés par nature.
88. Quel que soit le format choisi, l'exploitant doit cependant être en capacité d'établir et de présenter à l'Autorité un rapprochement entre cette comptabilité propre et la comptabilité générale, *a minima* au niveau des grands agrégats du compte de résultat. Pour faciliter ce rapprochement, la comptabilité propre est annuelle, avec la même date de clôture comptable que la comptabilité sociale de l'exploitant.
89. Par ailleurs, l'objectif de la comptabilité propre étant de pouvoir faire le lien avec la tarification des accès, le format des comptes propres permet un rapprochement entre les projections tarifaires et les données réalisées.

4.1.4. Cas des exploitants de plusieurs aménagements de transport routier

90. Si l'exploitant est en charge de la gestion de plusieurs aménagements de transport routier et qu'il propose des tarifs différents pour chaque aménagement ou par type d'aménagement, la comptabilité propre reste au niveau de l'activité de gestion de l'ensemble de ces aménagements.
91. Un suivi analytique des coûts des différents aménagements de transport routier est cependant effectué par l'exploitant, afin de lui permettre de justifier la tarification de chacun de ces aménagements.

4.2. Conditions de vérification de l'obligation de tenue d'une comptabilité propre

4.2.1. Le formalisme attendu de la part de l'exploitant

92. En vue de remplir sa mission de concourir à l'exercice d'une concurrence effective, l'Autorité contrôle qu'une comptabilité propre a été mise en place par les exploitants.

93. Pour permettre à l'Autorité d'effectuer une vérification de la comptabilité propre de l'exploitant, celui-ci est en mesure de lui présenter de manière tracée et justifiée le passage entre sa comptabilité générale et la comptabilité propre à l'activité de l'aménagement. Par conséquent, l'exploitant formalise la construction de sa comptabilité propre ainsi que le rapprochement entre la comptabilité générale et la comptabilité propre.
94. Dans ce cadre, l'exploitant transmet à l'Autorité, sur demande, les éléments suivants :
- la comptabilité générale relative à l'entité juridique, toutes activités confondues : états financiers (bilan, compte de résultat et annexes) de l'année de référence ayant servi de base pour la construction du compte de résultat de l'aménagement ;
 - la comptabilité propre (isolant l'activité de l'aménagement) :
 - i. compte de résultat de l'année de référence ayant servi de base pour la construction du tarif (par nature ou destination) ;
 - ii. clés de répartition retenues pour isoler l'aménagement à partir de la comptabilité générale, par type de produit ou charge. Ces clés sont détaillées et explicitées (détail du calcul de la clé : unités d'œuvre retenues, répartition par activité...);
 - iii. détail des immobilisations relatives à l'activité de l'aménagement, afin de faire le lien avec les amortissements du compte de résultat.
95. Les éléments justificatifs liés à ces répartitions et évaluations de clés sont conservés par l'exploitant et pourront être demandés par l'Autorité le cas échéant.
96. Afin de simplifier la procédure de vérification de l'obligation de comptabilité propre, l'Autorité propose en annexe 2 un document pouvant formaliser le passage du compte de résultat global (« comptabilité générale ») au compte de résultat propre de l'aménagement (« comptabilité propre »), dans le cas où la comptabilité propre présenterait le compte de résultat par nature²⁰.
97. Ce document devrait être adapté pour le cas où l'exploitant choisirait d'établir une comptabilité propre par destination et non par nature.
98. Ce document permet de présenter de manière détaillée les clés de répartition retenues afin d'obtenir la comptabilité propre relative à l'aménagement. Il sera par ailleurs possible d'intégrer dans ce fichier le détail des immobilisations relatives à l'activité de l'aménagement si le système d'information comptable de l'exploitant le permet.

4.3. Exceptions

99. L'obligation de mise en place d'une telle comptabilité propre s'applique à tous les exploitants régulés, à l'exception de ceux gérant des aménagements accessibles gratuitement et avec réservation.

²⁰ Ce document prendra la forme d'un fichier Excel à remplir.

5. DELAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS DECOULANT DE LA DECISION ENVISAGEE

100. Les exploitants soumis à régulation à la date d'entrée en vigueur de la présente décision sont tenus d'adopter des règles d'accès conformes aux obligations définies aux parties 2 et 3 (allocation des capacités et tarification) au plus tard au 1^{er} janvier 2018. De manière pratique, cela signifie que ces dispositions ne s'appliqueront que pour la première période de référence à partir du 1^{er} janvier 2018.
101. Les exploitants soumis à régulation à la date d'entrée en vigueur de la décision envisagée et qui ne rentrent pas dans le champ des exceptions prévues en partie 4 sont tenus de se conformer aux obligations liées à la comptabilité propre à la date du premier exercice comptable ouvert à compter du 1^{er} janvier 2018.
102. La décision de l'Autorité s'applique aux contrats en cours d'exécution au 1^{er} janvier 2018, eu égard au motif d'intérêt général qui s'attache à la mission que la loi a impartie à l'Autorité de concourir à l'exercice d'une concurrence effective au bénéfice des usagers de transport (article L. 3114-8 du code des transports). Elle s'applique donc dans les mêmes conditions, et sous réserve des mêmes dispositions transitoires, notamment dans le cas de contrats de concession conclus entre collectivités et entités tierces pour l'exploitation d'aménagements de transport public routier.
103. Toutefois, les aménagements de transport routier pour lesquels il existe, à la date d'entrée en vigueur de la présente décision, un unique tarif d'accès aux prestations de base, applicable à l'ensemble des utilisateurs de l'aménagement et inférieur à 5 euros par toucher, bénéficient d'une dérogation pour une durée supplémentaire de six mois pour se conformer à la décision adoptée par l'Autorité.
104. Par ailleurs, dans l'hypothèse où les tarifs entre utilisateurs sont différenciés, l'exploitant peut établir à titre transitoire un tarif unique, à recettes constantes, en divisant cette cible de recettes par le nombre de mouvements prévus sur l'année, pour bénéficier de la même dérogation pour une durée de six mois, sous réserve que le tarif ainsi défini soit inférieur à 5 euros par toucher. Ce tarif transitoire, dans l'attente de la mise en place d'une comptabilité propre et d'une nouvelle tarification correspondante, ne saurait être différencié entre utilisateurs en l'absence d'éléments de justification, lesquels sont précisément demandés par l'Autorité dans sa décision.
105. En tout état de cause, dans l'attente de l'entrée en vigueur de règles d'accès conformes à ces dispositions, les exploitants doivent respecter les principes généraux édictés à l'article L. 3114-6 du code des transports (transparence, objectivité et non-discrimination).

DÉCIDE

Champ d'application de la décision

Article 1^{er} La présente décision s'applique aux aménagements soumis à régulation en application de l'article L. 3114-4 du code des transports.

Définitions

- Article 2**
1. « **Exploitant d'un aménagement de transport public routier** » : l'unique personne physique ou morale qui exerce la responsabilité de décisionnaire final pour délivrer les autorisations d'accès à cet aménagement au bénéfice d'entreprises de transport et pour définir le montant des tarifs qui y sont pratiqués. Dans le cadre d'un contrat de concession de service public, le cocontractant de la personne publique est considéré comme étant l'exploitant.
 2. « **Accès** » : la possibilité de bénéficier d'un ensemble de prestations offertes dans l'aménagement considéré.
 3. « **Prestation de base** » : la prise en charge, la dépose et, si celle-ci existe dans l'aménagement, l'information des voyageurs.
 4. « **Prestations annexes** » : les autres prestations à disposition des entreprises de transport routier dans les aménagements, notamment le stationnement de longue durée, la vente de billets, l'affichage à des fins publicitaires, la mise à disposition d'espaces conducteurs ou de locaux et la maintenance.
 5. « **Capacité d'un aménagement** » : le nombre de demandes d'accès qui peuvent être satisfaites par les installations au cours d'une période donnée, eu égard notamment à la nature de la demande, aux caractéristiques techniques des installations concernées ainsi qu'aux règles de sécurité qui leur sont applicables. Cette capacité peut être déterminée comme un nombre de mouvements de même durée susceptibles d'être accueillis sur l'aménagement pendant une période de temps donnée (heure, année).

Des contraintes spécifiques susceptibles de limiter la capacité théorique d'un aménagement, comme la congestion des voies d'accès à cet aménagement s'il est situé en milieu urbain, sont explicitées par l'exploitant dans ses règles d'accès.
 6. « **Saturation d'un aménagement de transport de transport public routier** » : l'impossibilité à satisfaire toutes les demandes de capacités adressées par les entreprises de transport.

Règles générales relatives aux capacités disponibles dans les aménagements

Article 3 Les dispositions des articles 4 à 17 s'appliquent aux aménagements dont l'accès est soumis à réservation préalable. Elles concernent toutes les entreprises de transport public routier qui accèdent à un aménagement ou sollicitent cet accès, et ce, quelle que soit la nature des services qu'elles assurent.

Article 4 La durée maximale sur laquelle l'exploitant peut s'engager à accueillir un service est limitée à un an.

Article 5 L'exploitant définit la nature des capacités qui peuvent être réservées par un transporteur pour la prise en charge et la dépose de voyageurs. Les capacités mises à disposition sont proportionnées aux besoins des transporteurs.

Procédure d'allocation des capacités

Article 6 Lorsque la capacité d'un aménagement et la dynamique d'évolution des demandes adressées à l'exploitant permettent d'exclure tout risque de refus d'accès à court ou moyen terme, l'exploitant est libre de répondre aux demandes en continu.

Article 7 Dans la situation inverse à celle présentée à l'article 6, les dispositions des articles 8 à 12 s'appliquent aux aménagements saturés ou susceptibles de l'être.

Dans l'hypothèse où l'exploitant aurait choisi de se placer dans le cadre de l'article 6 ci-dessus mais ferait face brusquement à un nombre élevé non anticipé de demandes d'accès, susceptibles d'engendrer une saturation de l'aménagement sur certains créneaux et des refus d'accès ultérieurs, l'exploitant autorise les entreprises de transport à y accéder pour une durée limitée n'excédant pas six mois, durée pendant laquelle il met en œuvre une procédure répondant aux conditions définies aux articles 8 à 12.

Article 8 L'exploitant définit une période de référence, d'une durée maximale d'un an, pour laquelle il alloue les capacités de son aménagement et au terme de laquelle il procède à une révision de toutes les autorisations accordées.

Cette période de référence délimite deux phases différentes d'allocation des capacités, à savoir une phase d'allocation pour cette période entière, décrite aux articles 9 à 11, et une phase d'allocation au cours de cette période, décrite à l'article 12.

Article 9 Dans le cadre de l'allocation des capacités pour la période de référence, si plusieurs demandes d'accès s'avèrent impossibles à satisfaire simultanément en raison des contraintes de capacités de l'aménagement, l'exploitant propose une adaptation des demandes des opérateurs dans le but d'aboutir à des alternatives raisonnables ayant l'impact le plus limité

possible sur les conditions d'exploitation des différents services et leur disponibilité pour les usagers.

Article 10 Dans le cas où les opérateurs refusent la proposition d'adaptation faite conformément aux dispositions de l'article 9, l'exploitant met en place des règles de priorité objectives, transparentes et non discriminatoires.

En vertu du principe de non-discrimination posé par la loi, les services publics ne sauraient être regardés par principe comme prioritaires par rapport aux services librement organisés. Toutefois, il appartient à l'exploitant de gare routière d'accorder des facilités d'accès à la gare nécessaires à l'accomplissement des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie. Les restrictions ainsi apportées aux règles de concurrence et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être justifiées et strictement proportionnées aux besoins de ces obligations de service public.

Les services publics de transport susceptibles de faire l'objet d'une priorité sont notamment :

- les transports scolaires au sens de l'article L. 3111-7 du code des transports, dès lors que ces services ne peuvent, de par leur objet, être assurés à un autre horaire ;
- les services permettant une desserte des territoires qui ne pourrait être assurée par d'autres moyens de transport collectifs ;

A titre secondaire, une priorité peut également être reconnue aux services de transport cadencés, pour autant qu'une fréquence suffisante soit assurée, dès lors que la flexibilité horaire de tels services est nécessairement plus faible.

En dernier ressort et en cas de conflits de priorité persistants, l'exploitant peut prioriser les services en correspondance sur l'aménagement ou, pour les aménagements adossés fonctionnellement à une installation ou une infrastructure ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne destinée à l'accueil des passagers, les services transportant le plus de passagers à destination de l'installation ou infrastructure principale.

Article 11 En tout état de cause, l'exploitant s'attache, dans le cas de demandes d'opérateurs concurrentes, à permettre un accès minimal de tous aux créneaux les plus demandés.

Article 12 Au cours de la période de référence, l'exploitant traite les demandes d'accès ou de modifications qui lui parviennent.

Il définit dans les règles d'accès les modalités de soumission des demandes et d'allocation des capacités dans ce cadre spécifique, en tenant compte de l'ordre d'arrivée des demandes.

Article 13 Dans tous les cas, l'exploitant justifie avec précision les motifs pour lesquels il refuse un accès, afin de permettre à l'opérateur de les comprendre et, le cas échéant, d'y apporter des observations.

Cette disposition s'applique tant aux emplacements de dépose ou de prise en charge des voyageurs qu'aux emplacements de régulation ou aux autres prestations annexes délivrées au sein de l'aménagement.

Article 14 Dans le cas où la saturation d'un aménagement de transport routier serait invoquée pour motiver le refus d'une demande d'accès, l'exploitant est en mesure de justifier auprès de l'opérateur et de l'Autorité, si cette dernière en fait la demande, que le nouveau service perturberait de manière significative les conditions d'exploitation des services déjà présents.

Article 15 Les autorisations d'accès délivrées pour la période de référence ne peuvent être retirées, sauf dans les cas de force majeure, de travaux urgents non planifiés et, dans le strict respect des conditions définies dans les règles d'accès et après une mise en demeure de l'opérateur demeurée infructueuse, de violation caractérisée du règlement d'exploitation, de non-paiement des redevances d'accès ou de non-utilisation prolongée des capacités allouées.

Article 16 Dans l'éventualité où les capacités d'un aménagement seraient allouées à la suite d'un processus d'enchères, cette modalité d'allocation ne concerne que les seuls créneaux pour lesquels la demande dépasse la capacité offerte et est décrite précisément dans les règles d'accès.

Article 17 Dans le cas où des postes à quai offrent une qualité de service et qu'il existe en conséquence une segmentation des capacités offertes en fonction des postes à quai, l'affectation des postes à quai est effectuée conjointement à l'allocation des capacités.

Tarification

Article 18 Les dispositions des articles 19 à 32 s'appliquent à la tarification de l'accès aux emplacements à quai ainsi qu'à celle de l'ensemble des services qui sont rendus dans l'aménagement, comme le stationnement pour régulation ou la vente de billets.

Article 19 La tarification s'applique à tous les utilisateurs de l'aménagement. Elle est présentée de manière exhaustive dans les règles d'accès.

Article 20 La redevance acquittée par tout transporteur utilisant un aménagement relevant du service public est plafonnée au coût du service rendu, en ce compris la rémunération des capitaux investis.

Les tarifs d'accès à l'aménagement sont déterminés par l'exploitant qui choisit de recouvrer tout ou partie du plafond des charges recouvrables défini conformément aux dispositions des articles 22 à 26, le montant total des charges couvertes par les tarifs ne pouvant excéder le plafond des charges recouvrables.

Article 21 Les tarifs d'accès aux aménagements ne relevant pas du service public mais adossés fonctionnellement à d'autres infrastructures de transport ou situés sur le domaine public autoroutier sont définis en lien avec les coûts des prestations proposées, ceux-ci étant appréciés conformément aux dispositions des articles 22 à 26.

Article 22 L'exploitant justifie que le montant des tarifs perçus dans son aménagement ne dépasse pas les coûts variables et fixes encourus pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures et des équipements, dans la mesure où ces derniers sont mis à disposition de tous les transporteurs ou nécessaires au bon fonctionnement de l'aménagement.

Sont compris dans ces coûts les amortissements de ces mêmes infrastructures et équipements, majorés, le cas échéant, d'une rémunération des capitaux engagés par l'exploitant.

Article 23 Le plafond des charges recouvrables, défini sur la base d'une caisse simple, est constitué des charges d'exploitation et des charges de capital.

Les charges d'exploitation correspondent à l'ensemble des charges opérationnelles nécessaires au fonctionnement de l'aménagement telles qu'isolées au niveau de la comptabilité propre, nettes des éventuelles recettes, internes comme externes.

Les charges de capital correspondent aux charges liées aux éventuels actifs immobilisés (le cas échéant, nets de subventions) et sont composées de la dotation aux amortissements, nets de reprises de subventions le cas échéant, tels qu'isolés au sein de la comptabilité propre, ainsi que de la rémunération des capitaux engagés.

Article 24 S'agissant des aménagements relevant du service public, le niveau de rémunération des capitaux engagés n'excède pas un niveau de bénéfice raisonnable, défini comme le taux de rémunération du capital habituel pour le secteur concerné, en tenant compte du niveau de risque encouru.

Article 25 Dans le cas d'une maintenance exceptionnelle, si le coût des travaux est susceptible d'occasionner une augmentation significative des tarifs, le gestionnaire peut les traiter comme un investissement pour l'évaluation des charges recouvrables, en justifiant la durée d'amortissement retenue. Ce retraitement fait alors l'objet d'un suivi extra-comptable, inclus dans les justificatifs à communiquer à l'Autorité en cas de besoin dans le cadre de la vérification de la comptabilité propre.

Article 26 Dans le cas où plusieurs aménagements comparables du point de vue de leur fréquentation, des effectifs qui leur sont affectés et des services disponibles sont exploités par une même entité, cette dernière peut considérer de manière globale les charges imputables à la gestion de tous ces aménagements pour la détermination d'une unique grille tarifaire commune.

Article 27 L'exploitant répartit le montant des charges qu'il entend recouvrer entre les différents utilisateurs de l'aménagement selon des unités d'œuvre qu'il aura définies, en se fondant par exemple, pour la prestation de base :

- sur le nombre de mouvements de chaque utilisateur rapporté au nombre total de mouvements accueillis ou la capacité utilisée par l'opérateur rapportée à la capacité totale de l'aménagement, le cas échéant en tenant compte des différenciations tarifaires retenues,
- sur les surfaces utilisées par chaque opérateur rapportées à la surface totale de l'aménagement lorsque chaque service se voit affecter un quai,
- sur le temps consacré par le personnel en gare à la régulation et l'information voyageurs pour chaque service si son estimation repose sur des éléments objectifs connus de l'exploitant.

Article 28 La répartition des charges recouvrées entre les différents utilisateurs de l'aménagement est conforme à l'usage constaté ou prévisionnel de l'aménagement par ceux-ci et proportionnée à la capacité de l'exploitant à le contrôler.

Si l'usage fait par chaque transporteur n'est pas connu avec précision par l'exploitant, la grille tarifaire s'appuie sur une estimation raisonnable de cet usage, définie en concertation avec les transporteurs. Une tarification forfaitaire n'est acceptable que dans ces seuls cas. L'exploitant s'efforce alors de proposer différents forfaits adaptés à la demande de services réguliers comme de services occasionnels.

Article 29 L'exploitant est libre de fixer un prix de marché pour les prestations annexes destinées aux entreprises de transport routier. Les recettes tirées de ces activités sont déduites du plafond des charges recouvrables servant à la détermination des tarifs des autres services destinés aux transporteurs.

Article 30 Les éventuelles différenciations tarifaires par catégories d'utilisateurs sont justifiées par des différences objectives dans l'usage des aménagements et proportionnées à ces usages. Les droits supplémentaires ouverts aux services qui acquittent des tarifs au toucher plus élevés doivent être précisés dans les règles d'accès.

Article 31 L'exploitant peut prévoir une modulation tarifaire en vue de limiter des externalités négatives telles que la congestion. Dans ce cas, l'exploitant indique avec précision, dans les règles d'accès, les objectifs poursuivis par chacun des éléments de la modulation et son caractère proportionné à ces objectifs.

Article 32 Si des dépenses d'investissement et de mise à niveau des infrastructures ont été engagées par l'exploitant pour l'accueil de véhicules d'un gabarit particulier, l'exploitant peut procéder à une différenciation des tarifs d'accès pour ces véhicules visant à refléter les charges plus importantes qu'il supporte.

Autres règles d'accès

Article 33 La signalétique au sein d'un aménagement de transport routier et à ses abords, dans la mesure où elle est installée à l'initiative de l'exploitant, doit traiter les transporteurs de manière non discriminatoire.

S'il existe un fléchage vers l'aménagement installé sous la responsabilité ou à l'initiative de l'exploitant, celui-ci doit être générique ou citer l'ensemble des opérateurs.

Comptabilité propre

Article 34 Les exploitants d'aménagements accessibles gratuitement ne sont pas soumis aux dispositions des articles 35 à 39.

Article 35 La comptabilité propre est tenue annuellement par l'exploitant. La date de clôture de cette comptabilité propre coïncide avec celle de l'exercice comptable.

Article 36 La comptabilité propre de l'exploitant présente, par nature ou par destination, les produits et les charges d'exploitation et les éléments d'actifs immobilisés en lien avec l'activité de l'aménagement et son périmètre géographique.

Si des charges financières liées directement à l'activité de l'aménagement sont prises en compte dans l'évaluation de la tarification, le compte de résultat présente également le résultat financier.

Article 37 L'exploitant de gare routière, soumis à l'obligation de tenue d'une comptabilité propre, formalise la construction de cette comptabilité propre et établit annuellement un rapprochement entre celle-ci et la comptabilité générale, *a minima* au niveau des grands agrégats du compte de résultat.

L'exploitant est en mesure de présenter à l'Autorité notamment, sur demande, le compte de résultat de l'activité d'aménagement, le détail des immobilisations relatives à cet aménagement ainsi que le détail et la justification des clés de répartition retenues pour isoler comptablement l'aménagement.

Article 38 Si l'exploitant est en charge de la gestion de plusieurs aménagements de transport routier et qu'il propose des tarifs différents pour chaque aménagement ou par type d'aménagement, la comptabilité propre s'effectue au niveau de l'activité de gestion de l'ensemble de ces aménagements.

Un suivi analytique des coûts des différents aménagements de transport routier est cependant effectué par l'exploitant, afin de lui permettre de justifier la tarification de chacun de ces aménagements.

Article 39 Le format des comptes propres est établi de manière à permettre un rapprochement avec les projections de produits et charges utilisés dans la construction tarifaire, le cas échéant.

Dispositions transitoires

Article 40 Les exploitants soumis à régulation à la date d'entrée en vigueur de la présente décision adoptent des règles d'accès conformes aux obligations définies aux articles 3 à 32 au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les exploitants ayant défini une période de référence inférieure ou égale à un an et ayant débuté avant la date d'effet de la présente décision disposent d'un délai supplémentaire allant jusqu'à l'ouverture de la période de référence suivante.

Article 41 Les exploitants soumis à régulation à la date d'entrée en vigueur de la présente décision et qui ne rentrent pas dans le champ des exceptions prévues à l'article 34 se conforment aux obligations liées à la comptabilité propre à la date du premier exercice comptable ouvert à compter du 1^{er} janvier 2018.

Article 42 Les aménagements de transport routier pour lesquels il existe, à la date d'entrée en vigueur de la présente décision, un unique tarif d'accès aux prestations de base, applicable à l'ensemble des utilisateurs de l'aménagement et inférieur à 5 euros par toucher, bénéficient d'une dérogation pour une durée supplémentaire de six mois pour se conformer à l'ensemble des obligations définies par l'Autorité.

Dans l'hypothèse où les tarifs entre utilisateurs sont différenciés, l'exploitant peut établir à titre transitoire un tarif unique, à recettes constantes, en divisant cette cible de recettes par le nombre de mouvements prévus sur l'année, pour bénéficier de la même dérogation pour une durée de six mois, sous réserve que le tarif ainsi défini soit inférieur à 5 euros par toucher.

Article 43 La présente décision s'applique, dans les mêmes conditions et sous réserve des mêmes dispositions transitoires, aux contrats en cours d'exécution passés par les collectivités publiques avec des entités tierces.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 4 octobre 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

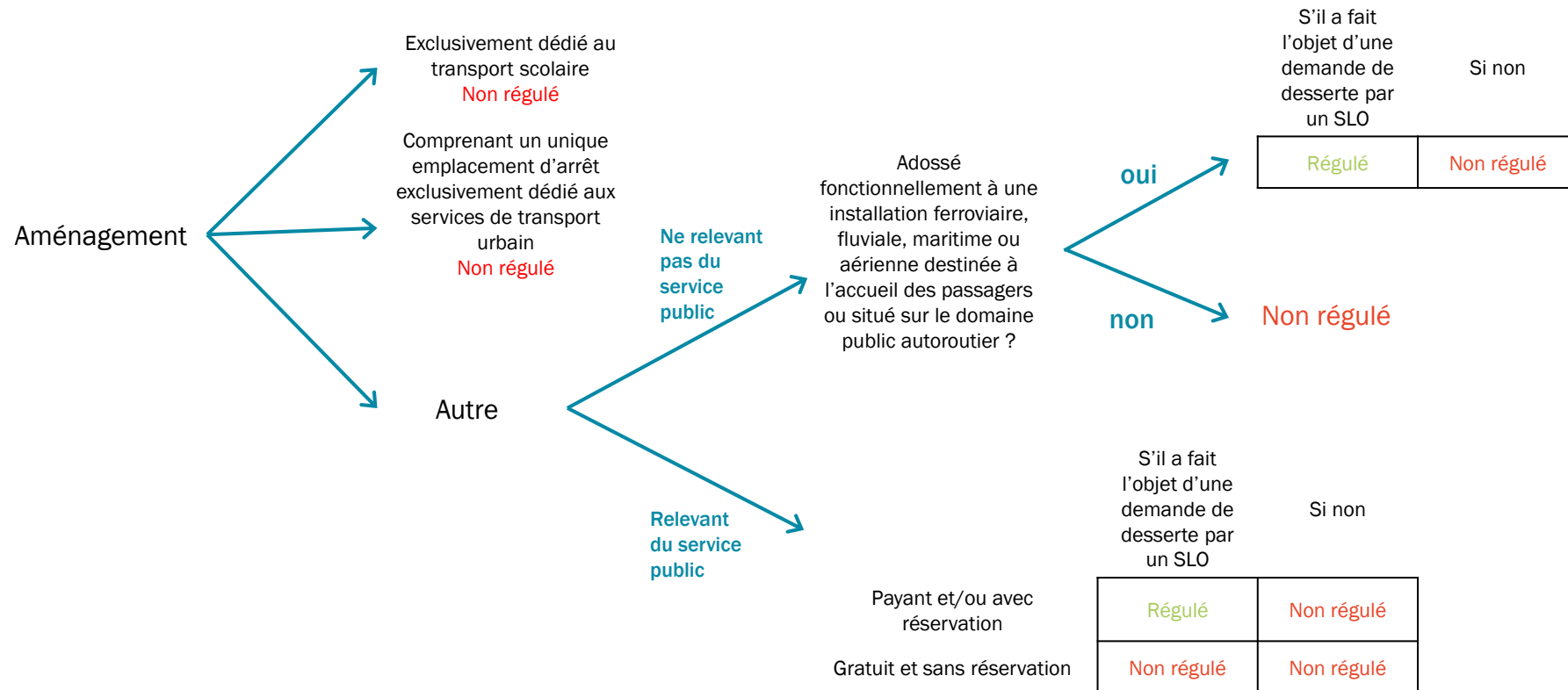
Bernard Roman

6. ANNEXES

Annexe 1 : Périmètre des aménagements concernés par la présente décision motivée

Annexe 2 : Formalisation proposée en termes de justification du passage de la comptabilité générale à la comptabilité propre aux aménagements

Annexe 1 : Périmètre des aménagements concernés par la présente décision motivée



Annexe 2 : Formalisation proposée en termes de justification du passage de la comptabilité générale à la comptabilité propre aux aménagements

Gares routières - modèle de vérification de la comptabilité propre							
Date de saisie du présent document :				cellules à remplir			
Année de référence pour la construction du tarif :				Pour ajouter une ligne (cas où le poste est ventilé de façon directe et indirecte), sélectionner le poste concerné (en colonne A) et cliquez ci-			Cliquez ici
Application des tarifs pour l'année :							
Type de données de référence :							
Montant en K€ convention de signe : produits : + charges : -	Comptabilité générale au 31/12/	Ce poste concerne-t-il la gare routière ?	Type de ventilation	Clé de répartition retenue (à détailler dans l'onglet "Calcul des clés")	Valeur (%)	Commentaire méthodologie (saisie libre)	Comptabilité analytique gare routière au 31/12/
Recettes transports publics							-
Recettes transports privés							-
Commissions/vente de titres							-
Subvention d'exploitation							-
Autres produits (à préciser)	-						-
ventes de marchandises							-
règlements et provisions, transfert de charges							-
autres produits							-
Total produits	-						-
Charges de personnel							-
Charges sociales							-
Achats et charges externes (à préciser)	-						-
Autres achats et charges externes							-
Autres (montant non significatif)							-
loyer							-
Impôts et taxes							-
Dotations aux amortissements							-
Autres charges (à préciser)	-						-
Total charges	-						0
Résultat d'exploitation	-						-

Détail des clefs de répartition

Poste et unité d'œuvre				Répartition par activité				Evaluation de la clé		
Poste concerné (colonne A)	Sous poste concerné le cas échéant	Numéro de ligne (1er onglet)	Unité d'œuvre utilisée	Base totale	Gare routière	Autre activité 1	Autre activité 2	Gare routière	Autre activité 1	Autre activité 2
Exemple : ACE	Loyer	25	Surface (m ²)	300	100	150	50	33%	50%	17%