

Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France

Juillet 2016



arafer
autorité de régulation des activités
ferroviaires et routières

Propos liminaires

L'article 29 de la loi du 4 août 2014, portant réforme ferroviaire prévoit que le gouvernement remette au Parlement, dans un délai de deux ans, « un rapport relatif à la gestion des gares de voyageurs ainsi qu'aux modalités et à l'impact d'un transfert à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport. Ce rapport étudie également la possibilité de créer un établissement public reprenant l'intégralité des missions de Gares & Connexions et qui serait intégré au sein du groupe public ferroviaire ».

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) souhaite contribuer au débat à venir sur le positionnement du gestionnaire des gares, sur la base d'éléments objectifs fondés notamment sur son expé-

rience de la régulation de l'accès aux gares de voyageurs.

Cette étude présente le contexte juridique et économique propre aux gares ferroviaires de voyageurs (chapitre 1) avant de faire un état des lieux de leur gestion en France et en Europe (chapitre 2). L'Arafer rappelle ensuite les objectifs que devrait viser, de son point de vue, une évolution des structures (chapitre 3) afin de formuler des recommandations quant au positionnement souhaitable du gestionnaire des gares (chapitre 4).

Sommaire

01

Introduction

Contexte juridique	05
Contexte économique et concurrentiel	07
La gare de voyageurs : une infrastructure essentielle	
La gare de voyageurs : au centre de l'intermodalité pour le transport de voyageurs	
La gare de voyageurs : un marché biface	

02

État des lieux

Les gares ferroviaires de voyageurs en Europe	10
Panorama des gares européennes	
La propriété et les modalités de gestion des gares de voyageurs en Europe	
La gestion des gares de voyageurs en France	13
Conséquences de la structure patrimoniale des gares	
Un modèle tarifaire et organisationnel opaque	

03

Les objectifs d'une réforme

Améliorer l'efficacité de la gestion des gares	17
L'organisation de la gestion des gares	
La mise en œuvre d'un cadre de régulation incitative	
La prise en compte des externalités croisées	
Préparer et accompagner l'ouverture à la concurrence	19
Dans le transport ferroviaire	
Sur les autres marchés de transport de personnes	
Autonomiser le financement des investissements en gares	22

04

Analyse des scénarios possibles

La gestion des gares mono-transporteurs	23
La situation actuelle de rattachement de la gestion des gares multi-transporteurs à l'opérateur SNCF Mobilités ne peut être aménagée	24
Le maintien de la situation actuelle	
Une filiale de SNCF Mobilités	
Les positionnements alternatifs pour la gestion des gares multi-transporteurs	26
Le rattachement à l'EPIC de tête SNCF	
La création d'un EPIC au sein du groupe public ferroviaire	
Le transfert à SNCF Réseau	
La création d'une filiale de SNCF Réseau	
Une société anonyme à capitaux publics	

CONCLUSION les recommandations de l'Arafer

29

Notes | 30

Synthèse

La gestion des gares est porteuse d'enjeux importants en matière d'efficacité économique, de développement de la concurrence dans les transports, notamment ferroviaire, et de développement de la mobilité.

En premier lieu, la recherche d'une efficacité accrue, c'est-à-dire d'une plus grande performance au meilleur coût, passe impérativement par la constitution d'un gestionnaire de gares disposant en propre des moyens humains nécessaires à ses activités. Or, la gestion opérationnelle des gares est aujourd'hui très largement déléguée par Gares & Connexions au personnel des autres activités de SNCF Mobilités, les effectifs de Gares & Connexions représentant moins de 10% des 17 000 agents travaillant quotidiennement dans les gares.

Afin d'éviter l'enlisement induit par la création, en 1997, d'un gestionnaire d'infrastructure dénué des moyens nécessaires, il s'agit donc de suivre les principes ayant prévalu dans la loi du 4 août 2014 pour la gestion des infrastructures et qui ont conduit à la création d'un gestionnaire de plein exercice, SNCF Réseau. Un chemin similaire doit être imaginé pour la gestion des gares, en créant un gestionnaire de plein exercice. Cette réforme pourrait alors être le socle d'autres ajustements structurels favorables à l'efficacité de la gestion des gares, comme la réunification du patrimoine en gare ou une refonte du modèle tarifaire favorisant un cadre pluriannuel plus incitatif.

En second lieu, l'ouverture des marchés domestiques à la concurrence n'est désormais plus une perspective lointaine et impose de mettre en œuvre les réformes nécessaires. Or, l'intégration verticale de la gestion des gares ferroviaires et de l'exploitation de services de transport ferroviaire est susceptible d'entraver le développement de la concurrence sur le marché aval du transport de voyageurs du fait de la nature d'infrastructure essentielle des gares. Ce risque d'atteinte à la concurrence est renforcé par le fait que les gares ferroviaires sont des pôles d'échanges multimodaux et que leur gestionnaire appartient à un groupe présent sur de nombreux marchés connexes du transport de voyageurs (services de transport urbain, interurbain librement organisé, gestion des gares routières, etc.).

S'agissant des gares utilisées par plusieurs transporteurs, la concurrence sur le marché du transport ferroviaire domestique prévue par le 4^e paquet ferroviaire impose de s'orienter vers une solution exempte de risques d'atteinte à la concurrence. Dès lors, le *statu quo*, tout comme la poursuite du rattachement de la gestion des gares à l'opérateur historique de manière directe ou indirecte, ne sont pas envisageables.

Parmi les solutions envisageables, c'est-à-dire celles garantissant une indépendance réelle du gestionnaire des gares, la création d'une filiale de SNCF Réseau apparaît comme pertinente car elle offre, d'une part, les conditions pour inscrire rapidement et durablement la gestion des gares dans un cadre pluriannuel incitatif et permet, d'autre part, une autonomie financière suffisante, éventuellement ouverte à des apporteurs de capitaux. De même, la création d'une société à capitaux publics est également envisageable.

S'agissant des gares étroitement liées au transport régional conventionné, l'Arafer considère que l'objectif d'amélioration de la gestion incite à donner davantage de leviers d'action aux autorités organisatrices, dans un contexte où l'intégration opérationnelle entre l'exploitation des services de transport et l'exploitation de la gare peut être envisagée, voire privilégiée, en veillant à ne pas porter atteinte aux principes de concurrence.

Introduction

Contexte juridique

À la création de l'établissement public Société nationale des chemins de fer français par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (Loti), l'ensemble des biens immobiliers dépendant du domaine public et privé antérieurement concédés à la société anonyme d'économie mixte du même nom, en ce compris les gares de voyageurs, lui ont été remis en dotation.

Cet état de fait a perduré jusqu'à la création, par la loi n° 97-135 du 13 février 1997, de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) afin de mettre en conformité le cadre juridique français avec les prescriptions de la directive 91/440/CE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, qui imposaient une séparation, à tout le moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation de services de transport ferroviaire.

Ainsi, aux termes de l'article 5 de la loi du 13 février 1997, l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire et les immeubles non-affectés à l'exploitation des services de transport ferroviaire ont été transférés en pleine propriété à RFF, devenu SNCF Réseau en 2015.

À cet égard, le décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France a précisé que ce transfert devait concerner les quais des gares de voyageurs, y compris leurs ouvrages de couverture et les plates-formes, les escaliers, rampes et ascenseurs des quais, les passages souterrains et les passerelles. En revanche, les gares de voyageurs ont été affectées à l'entreprise ferroviaire historique SNCF, devenue SNCF Mobilités, qui est tenue, en vertu de l'article L. 2141-1 du code des transports de gérer, de façon transparente et non discriminatoire les gares de voyageurs.

L'article 13 de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen impose aux exploitants de gares de voyageurs se trouvant sous le contrôle direct ou indirect d'une entité qui est également active sur des marchés nationaux de services de transport ferroviaire et y occupent une position dominante, de disposer d'une indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis de cette entité. Les missions de gestion des gares de voyageurs ont été confiées, en France, à une direction autonome de SNCF Mobilités, Gares & Connexions,

dotée de comptes distincts et présentant des garanties d'indépendance vis-à-vis de l'entreprise ferroviaire (article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015).

Toutefois, l'Arafer considère, comme elle l'a indiqué dans son avis du 8 juin 2016¹, que les dispositions prévues à l'article susmentionné ne suffisent pas à garantir l'indépendance décisionnelle et organisationnelle du gestionnaire requise par l'article 13 de la directive 2012/34/UE, eu égard, notamment, au fait que le gestionnaire des gares dépend, en l'absence de ressources humaines propres suffisantes, du concours des autres services de SNCF Mobilités pour assurer la réalisation de ses prestations en gares et que son budget demeure tributaire d'arbitrages internes à cet établissement public.

La gestion des gares de voyageurs a été confiée à une direction autonome de SNCF Mobilités

Lors des débats relatifs à l'adoption de la réforme ferroviaire de 2014, la question de la gouvernance des gares a soulevé des interrogations. Ils ont conduit à l'adoption d'un amendement prévoyant que « dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement remet aux commissions parlementaires compétentes en matière ferroviaire, un rapport relatif à la gestion des gares de voyageurs ainsi qu'aux modalités et à l'impact d'un transfert de celle-ci à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport. Ce rapport étudie également la possibilité de créer un établissement public reprenant l'intégralité des missions de Gares & Connexions et qui serait intégré au sein du groupe public ferroviaire ».

Pour ce faire, le gouvernement a confié le 1^{er} décembre 2015 une mission sur l'organisation de la gestion des gares ferroviaires de voyageurs à l'Inspection générale

des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable. Les conclusions de cette mission ne sont pas connues à l'heure où l'Arafer publie cette étude thématique.

La question du positionnement du gestionnaire de gares et de ses moyens d'action se pose avec d'autant plus d'acuité que le projet de 4^e paquet ferroviaire, qui devrait être adopté fin 2016, consacre le principe d'ouverture à la concurrence des services nationaux et régionaux de transport ferroviaire. Plus précisément, l'open access, c'est-à-dire la « concurrence sur le marché » devra être rendue possible à compter de l'horaire de service 2021 pour les services non conventionnés comme les services à grande vitesse, et devrait concerner principalement les gares accueillant des voyageurs nationaux qui feront face à l'arrivée de concurrents de l'opérateur historique SNCF Mobilités. S'agissant du transport conventionné, notamment du transport régional, c'est la modalité d'ouverture à une « concurrence pour le marché » qui s'impose et il est prévu que les autorités organisatrices de transport (AOT) puissent recourir à des appels d'offres dès 2019.

Au regard de ces échéances qui relèvent d'un horizon de court terme à l'échelle temporelle d'une industrie de réseau comme le transport ferroviaire, et compte tenu du caractère indispensable de l'accès aux gares de voyageurs pour l'exercice d'une concurrence aval, sur ou pour le marché, il apparaît d'autant plus urgent de s'interroger sur le positionnement du gestionnaire de ces installations.

L'open access, c'est-à-dire la « concurrence sur le marché » devra être rendue possible à compter de l'horaire de service 2021



Contexte économique et concurrentiel

Cette partie vise à rappeler les principales caractéristiques qui font des gares de voyageurs un objet économique singulier et justifient une réflexion particulière sur le positionnement du gestionnaire des gares de voyageurs.

LA GARE DE VOYAGEURS : UNE INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE

La notion d'infrastructure essentielle trouve de nombreuses applications dans le secteur des transports, depuis l'arrêt *Terminal Railroad* de la Cour suprême des États-Unis en 1912, qui concernait précisément le secteur ferroviaire. Elle a été utilisée dans la jurisprudence de l'Union européenne au travers notamment de la décision n° 94/19/CE de la Commission européenne du 21 décembre 1993 opposant la société Sea Containers à la société Stena Sealink au sujet de l'accès et de l'utilisation du port de Holyhead détenu et exploité par Sealink. En France, la notion d'infrastructure essentielle a notamment été appliquée, s'agissant du secteur des transports, par le Conseil de la concurrence dans la décision du 3 septembre 1996 portant sur l'utilisation d'une hélistation et la fourniture de services aux équipages des hélicoptères utilisant l'hélistation².

Dans son arrêt du 9 septembre 1997 portant sur la décision du 3 septembre 1996 précitée, la cour d'appel de Paris définit la notion d'infrastructure essentielle comme suit : « les ressources essentielles désignent des installations ou des équipements indispensables pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables ». Il résulte de la jurisprudence tant européenne que nationale qu'une infrastructure est dite essentielle dès lors qu'elle est indispensable à la production d'un bien ou d'un service et qu'elle n'est pas reproductible dans des conditions économiques satisfaisantes. Les gares ferroviaires de voyageurs regroupent l'ensemble de ces qualités.

D'une part, les gares sont indispensables au développement d'offres de transport de voyageurs puisqu'une entreprise ferroviaire qui souhaite développer une activité commerciale de transport ferroviaire de voyageurs n'a d'autre choix, afin de commercialiser son offre, que de devoir accéder à cette infrastructure pour embarquer et débarquer les voyageurs, et aux services qui y sont offerts, notamment la mise à disposition d'espaces ou de locaux adaptés à la vente de titres de transport. Le caractère indispensable de ces infrastructures pour le développement d'une activité de transport ferroviaire a été reconnu par le Conseil d'État dans un arrêt du 22 juillet 1848 opposant le ministère des Travaux publics à Tournois : « un chemin de fer ne peut pas se composer seulement de la voie sur laquelle s'opère la traction ; il y a un certain nombre d'accessoires qui forment les dépendances nécessaires de ces nouvelles voies de communication : telles sont les stations de voyageurs ».

D'autre part, l'importance des investissements nécessaires à la construction et à l'exploitation des gares de voyageurs et l'existence d'économies d'échelle – c'est-à-dire la baisse du coût moyen lorsque le nombre de trains accédant à la gare augmente – rendent la duplication des gares sous-optimale d'un point de vue économique, d'autant plus qu'elle est susceptible d'induire des investissements sur le réseau. De plus, le positionnement actuel des gares, le plus souvent au centre d'un espace urbain, et les contraintes relatives à la disponibilité d'espaces immobiliers au cœur des villes,

notamment des grandes métropoles, rendent la reproduction à l'identique quasiment impossible. Quand bien même un nouvel entrant souhaiterait construire sa propre gare, celle-ci souffrirait d'une localisation moins attractive pour les voyageurs.

La qualité d'infrastructure essentielle des gares de voyageurs légitime, aux plans économique et concurrentiel, l'existence d'un droit d'accès pour les entreprises ferroviaires, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, tel que reconnu par l'article L. 2123-3-1 du code des transports, ainsi que la mission générale confiée à ce titre à l'Arafer par l'article L. 2131-4.

Par ailleurs, les enjeux d'accès sont accrus pour les gares connaissant des problèmes de saturation. Ces phénomènes de saturation, lorsqu'ils sont conjoncturels lors de périodes de pointe par exemple, peuvent entraîner un rationnement de l'accès à cette infrastructure avec pour conséquence une dégradation du service de l'entreprise ferroviaire qui le subit. Si ces phénomènes sont structurels, le gestionnaire des gares doit étudier les adaptations possibles, par exemple une augmentation de la capacité de l'infrastructure ou l'optimisation de l'exploitation.

Il existe un risque que le gestionnaire des gares, lorsqu'il est intégré à un opérateur de transport, refuse ou dégrade l'accès à cette infrastructure par les autres entreprises ferroviaires et, ce faisant, leurs conditions d'accès au marché aval des services de transport ferroviaire de voyageurs.

Ce risque ne peut être exclu malgré les dispositions prévues par les décrets du 7 mars 2003 et 10 février 2015 dans la mesure où Gares & Connexions n'est actuellement qu'une branche de SNCF Mobilités.

Il convient de noter, enfin, que le secteur ferroviaire présente des garanties d'indépendance entre la gestion des gares et l'exploitation des services de transport relativement faibles en comparaison d'autres secteurs régulés. Dans le secteur de l'électricité, la directive européenne n° 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE dispose que les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité soient juridiquement et fonctionnellement séparés des autres activités de l'entreprise verticalement intégrée sans pour autant être séparés patrimoniallement. Ces garanties d'indépendance, notamment l'indépendance juridique, sont bien plus fortes que celles requises par l'article 13 de la directive 2012/34/UE qui disposent que « *la mise en place de divisions distinctes au sein d'une même entité juridique* » peut être suffisante.

LA GARE DE VOYAGEURS : AU CENTRE DE L'INTERMODALITÉ POUR LE TRANSPORT DE VOYAGEURS

L'intermodalité est la combinaison de différents modes de transport permettant aux voyageurs de disposer d'une chaîne de transport continue entre le point d'origine de leur trajet et leur destination finale. De par leur positionnement au centre des agglomérations et le rôle historique du transport ferroviaire dans les modes de déplacement, les gares ferroviaires sont un lieu d'interconnexion. Elles sont souvent des interfaces entre le transport ferroviaire et le transport urbain (trams, bus, métro). Quels que soient les territoires, les conditions d'accès aux gares constituent des enjeux forts dans

le cadre des politiques locales de mobilité, les modes de rabattement ou de diffusion privilégiés (modes doux, transport public, voiture particulière) dépendant assez largement de la structure urbaine de la zone de chalandise de la gare. Plus marginalement, certaines gares ferroviaires, à l'instar de la gare Aéroport CDG 2 ou Lyon Saint-Exupéry TGV, sont aussi un lieu d'interconnexion entre le transport ferroviaire et le transport aérien.

Depuis octobre 2015, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a libéralisé le marché du transport interurbain par autocar. SNCF Mobilités, par l'intermédiaire de sa filiale Ouibus (ex-iDBUS), s'est positionné sur ce marché au côté d'acteurs comme FlixBus, Isilines, Megabus et Starshipper. Ce positionnement prolonge la stratégie mise en œuvre depuis plusieurs années par SNCF Mobilités de diversification de ses activités, en tant qu'acteur de l'intermodalité. SNCF Mobilités développe des offres de transports publics avec sa filiale Keolis – dont elle a pris le contrôle exclusif en 2012 - des offres de stationnement en gare grâce à Effia Stationnement, de conseil en mobilités avec Kisio³. Ou encore, plus récemment, des offres de covoiturage grâce à sa filiale Ecolutis (IDVroom) intégrée au groupe en 2013 et une offre de location de véhicules entre particuliers grâce à sa prise de participation majoritaire, en juin 2016, dans la société OuiCar. Outre le développement des activités de transport, SNCF Mobilités a aussi diversifié ses activités de gestionnaire d'infrastructures avec l'exploitation par Gares & Connexions d'une trentaine de gares routières, toutes situées à proximité d'une gare ferroviaire.

Cette diversification des activités de l'entreprise ferroviaire historique n'est pas en elle-même critiquable, la demande de transport intermodal étant de plus en plus forte de

la part des usagers. Elle présente néanmoins des risques d'atteinte à la concurrence dans la mesure où l'accès privilégié aux infrastructures stratégiques que constituent les gares ferroviaires peut servir à bloquer l'entrée de concurrents sur des marchés connexes. Ce qui est notamment développé dans les décisions de l'Autorité de la concurrence autorisant la prise de contrôle des sociétés Keolis et Effia par les sociétés SNCF-Participations et Caisse de Dépôt et Placement du Québec⁴. Dans ces décisions, il était relevé que l'opération de fusion entre l'exploitant ferroviaire, qui est également le gestionnaire des gares ferroviaires de voyageurs, et l'un des principaux opérateurs du marché du transport urbain en France était « *de nature à entraîner une forclusion de l'accès des concurrents de Keolis aux marchés de transport public routier de voyageurs en limitant leur possibilité de proposer des services d'information et de billetterie dans les gares* ». L'opération n'a été autorisée que sous réserve d'engagements de la SNCF.

Cette analyse, qui mettait en avant les risques d'atteinte à la concurrence résultant de l'existence d'effets de levier issus de la position de la SNCF en tant que gestionnaire des gares est aisément transposable au transport interurbain par autocar et aux autres modes de transport.

Avec l'adossement de certaines gares routières à des gares ferroviaires, des offres de transport interurbain sont en effet amenées à se développer au départ et/ou à l'arrivée de ces pôles d'échange. L'intégration horizontale – entre le transport ferroviaire, le transport urbain et le transport interurbain par autocar – et l'intégration verticale des activités de transport de voyageurs et de gestion des gares ferroviaires et routières au sein de SNCF Mobilités font courir des risques d'atteinte à la concurrence sur des marchés connexes au marché du transport ferroviaire de voyageurs.

Il convient d'en tenir compte dans l'analyse du positionnement et de l'organisation fonctionnelle du gestionnaire des gares, d'autant plus que le marché des services de transport interurbain par autocars est naissant mais très dynamique⁵.

LA GARE DE VOYAGEURS : UN MARCHÉ BIFACE

Les gares ferroviaires de voyageurs n'offrent pas que des services liés à leur activité de gestionnaire d'infrastructure de transport ; elles offrent également des services commerciaux aux passagers, qui sont pourvoyeurs de recettes et peuvent être un facteur d'attractivité pour les voyageurs dans un contexte de concurrence intermodale. En d'autres termes, l'activité ferroviaire régulée du gestionnaire des gares exerce une externalité positive sur les activités non régulées présentes en gare (commerces, restaurants, etc.) : plus les entreprises ferroviaires transportent de voyageurs, plus le nombre de clients potentiels des commerces et donc le bénéfice attendu des activités non régulées sont importants. En conséquence, la demande d'espaces commerciaux en gare dépend du nombre de voyageurs transitant dans la gare.

Les gares de voyageurs présentent donc les caractéristiques d'un marché ou d'une plateforme biface, entendu dans la littérature économique récente⁶ comme « un marché où un intermédiaire permet à des vendeurs et des acheteurs d'interagir⁷ ». Cette notion décrit une organisation de

marché différente de la relation contractuelle verticale classique dans laquelle le fournisseur et l'acheteur sont en relation directe. Selon Glen Weyl⁸, les marchés bifaces présentent trois caractéristiques importantes : la plateforme est une entreprise multi-produit, qui offre des services différents sur chaque côté du marché et ce à des prix différents ; elle génère des externalités entre les différentes faces du marché, c'est-à-dire que le bénéfice des utilisateurs d'une face du marché dépend du nombre d'utilisateurs présents sur l'autre face du marché et la plateforme détient un pouvoir de marché bilatéral, c'est-à-dire qu'elle établit les prix sur les deux faces du marché.

Cette caractéristique de plateforme biface amène à s'interroger sur l'affectation des recettes commerciales en présence d'externalités croisées, une problématique déjà largement abordée dans la littérature sur la gestion des aéroports. Elle emporte des conséquences sur les principes de tarification applicables et n'est donc pas neutre du point de vue de la concurrence sur le marché aval. Il est généralement admis que le système de caisse unique, dans lequel l'intégralité des recettes commerciales participe à la couverture des charges de l'infrastructure au même titre que les redevances d'accès, ou à tout le moins un système de caisse double aménagée, dans lequel seulement une partie des recettes liées aux activités non régulées participe à la couverture des charges de l'infrastructure, est sus-

ceptible de réduire les redevances en gares demandées aux entreprises ferroviaires et de faciliter ainsi l'entrée de nouveaux entrants⁹ sur le marché. En tout état de cause, au vu des conséquences structurantes pour le marché et des effets sur les incitations du gestionnaire à investir que peut avoir le système d'affectation des recettes commerciales choisi, il importe que le gestionnaire des gares tienne compte de leur caractère de marché biface dans l'élaboration de sa tarification.

Cette caractéristique de marché biface doit aussi être prise en compte dans l'analyse de la réorganisation de la gestion des gares de voyageurs. Dans la mesure où le potentiel de développement des recettes des activités non régulées est important, comme en atteste de nombreux exemples étrangers¹⁰, celles-ci peuvent permettre au gestionnaire des gares de bénéficier de sources de revenus supplémentaires afin de financer ses investissements. Afin de préserver ces sources de revenus et d'inciter le gestionnaire de gares à les développer, la réorganisation de la gestion des gares de voyageurs doit permettre au gestionnaire de disposer de marges de manœuvre et de moyens lui permettant d'exploiter pleinement les avantages qu'il tire du caractère biface des gares.

// CONCLUSION

L'intégration verticale de la gestion des gares ferroviaires et de l'exploitation de services de transport ferroviaire est susceptible d'entraver le développement de la concurrence sur le marché aval des services de transport de voyageurs du fait de la caractéristique d'infrastructure essentielle des gares.

Ce risque d'atteinte à la concurrence est renforcé par le fait que les gares ferroviaires sont des pôles d'échanges multimodaux et que leur gestionnaire appartient à un groupe présent sur plusieurs marchés connexes du transport. Cette diversification associée au

contrôle d'infrastructures essentielles est susceptible d'engendrer des distorsions de concurrence sur des marchés connexes au marché du transport ferroviaire, par le biais d'effets de levier.

Enfin, les caractéristiques de marché biface des gares nécessite d'internaliser, dans la tarification aux entreprises ferroviaires, les externalités croisées existantes entre les activités de transport et les activités commerciales en gare, tout en maintenant les incitations du gestionnaire à développer ces activités qui représentent un potentiel important de revenus.

État des lieux

Afin de déterminer les objectifs que la réorganisation de la gestion des gares doit poursuivre, et en complément des éléments de contexte développés dans la précédente partie, il est utile de dresser un panorama des caractéristiques et des modes de gestion des gares de voyageurs en Europe, puis de décrire précisément le mode de gestion des gares en France.

Les gares ferroviaires de voyageurs en Europe

PANORAMA DES GARES EUROPÉENNES

Dans son 4^e rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire publié en juin 2014¹¹, la Commission européenne dénombre plus de 22 000 gares de voyageurs au sein de l'Union européenne. La situation est très hétérogène en Europe tant sur le nombre de gares que sur leur importance. Ces deux éléments sont influencés aussi bien par la superficie du pays que par les choix politiques en matière d'organisation des transports. L'Allemagne, réputée pour sa politique de décentralisation et de soutien aux transports en commun, dispose du plus grand nombre de gares en Europe avec environ 6 500 gares. Avec près de 3 000 gares de voyageurs, la France arrive en deuxième position, suivie par la Pologne, le Royaume-Uni, l'Italie avec respectivement 2 700, 2 500 et 1 900 gares environ.

Derrière le nombre total de gares dans un pays se cachent des situations diverses, tant sur le plan de l'importance de l'infrastructure que sur la fréquentation des gares au plan national. Ainsi, en France, parmi les 3 000 gares recensées, 1 750 sont en réalité des haltes ferroviaires, c'est-à-dire des points d'arrêt dépourvus de bâtiment voyageurs et/ou de personnel présent en permanence. La réglementation distingue trois catégories de gares : les gares d'intérêt national (gares a), qui accueillent au moins 250 000 usagers réalisant un trajet national ou international par an¹², les gares d'intérêt régional (gares b), par lesquelles transitent au moins 100 000 voyageurs nationaux ou internationaux par an, et enfin les gares d'intérêt local (gares c).

Selon cette segmentation, 128 gares sont considérées comme d'intérêt national. Gares & Connexions estime même que seulement une trentaine de gares d'intérêt national – celles qui accueillent plus de 5 millions de voyageurs réalisant un trajet national par an – sont structurantes pour le réseau ferré national, les autres ayant une dimension régionale¹³.

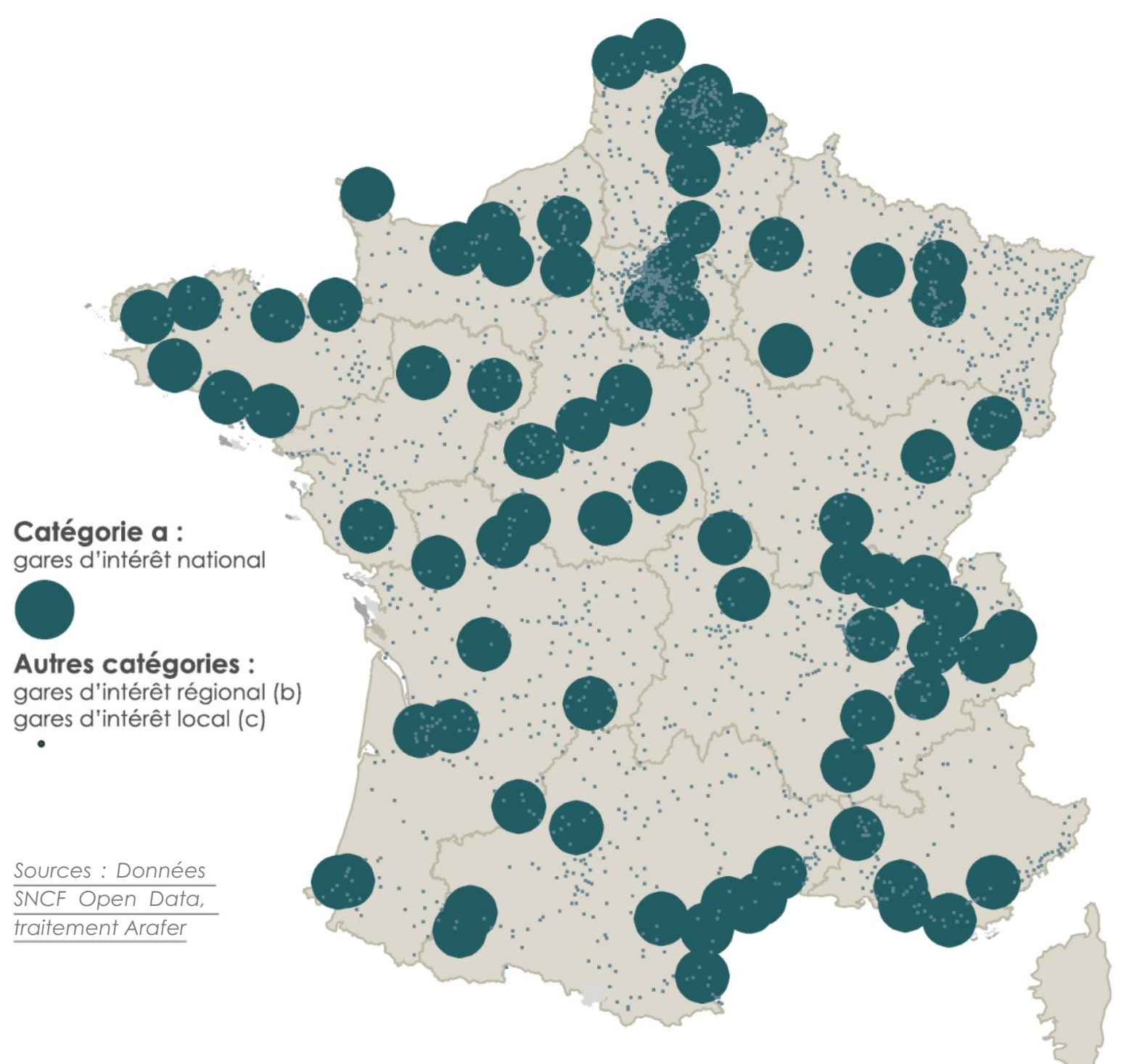
Pour leur gestion, Gares & Connexions délègue une part importante de ses missions en gare aux activités de transport de voyageurs de SNCF Mobilités.

En effet, sur les 17 000 agents¹⁴ qui travaillent quotidiennement dans ces gares, seuls 1 200 à 1 400 dépendent de la direction autonome Gares & Connexions, soit moins de 10%.

3 000
gares en
France

dont
1 750
haltes
ferroviaires

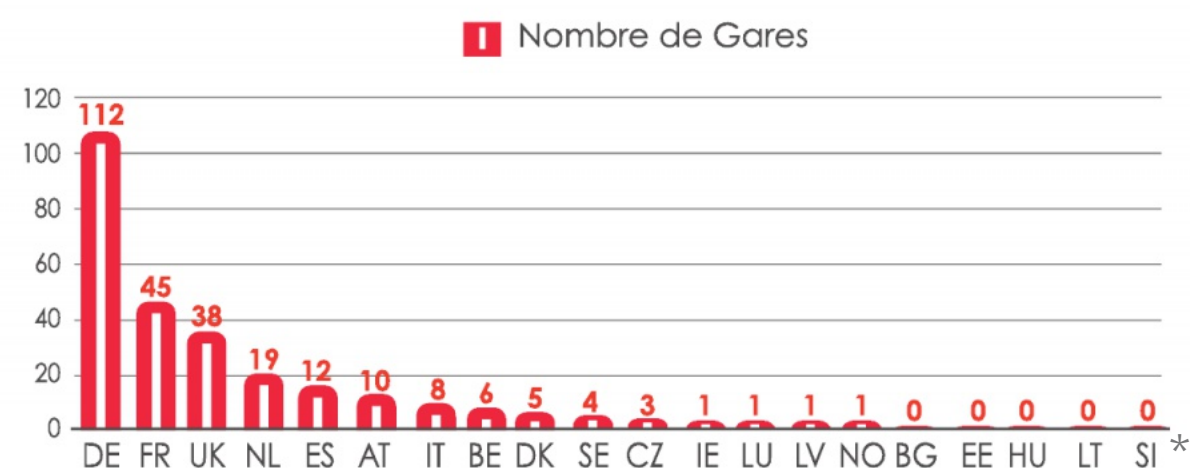
1- Carte des gares ferroviaires en France en 2014



De son côté, la Commission européenne distingue quatre catégories de gares européennes, selon un critère relatif au nombre de voyageurs accueillis chaque jour¹⁵. Sont ainsi distinguées les gares accueillant plus de 25 000 voyageurs par jour, celles accueillant plus de 10 000 voyageurs par jour, celles accueillant plus de 1 000 voyageurs par jour et enfin celles accueillant moins de 1 000 voyageurs par jour. Selon ce critère, qui décompte le nombre de voyageurs indépendamment de l'origine-destination, la Commission dénombre environ 250 grandes gares en Europe (cf. Figure 2), c'est-à-dire des gares accueillant plus de 25 000 voyageurs par jour, soit plus de 9 millions de voyageurs par an. En France, elle recense 45 grandes gares contre 112 en Allemagne et 38 au Royaume-Uni. La gare la plus importante en Europe, selon ce rapport, est celle de Paris-gare du Nord – y compris la partie souterraine dédiée au transport

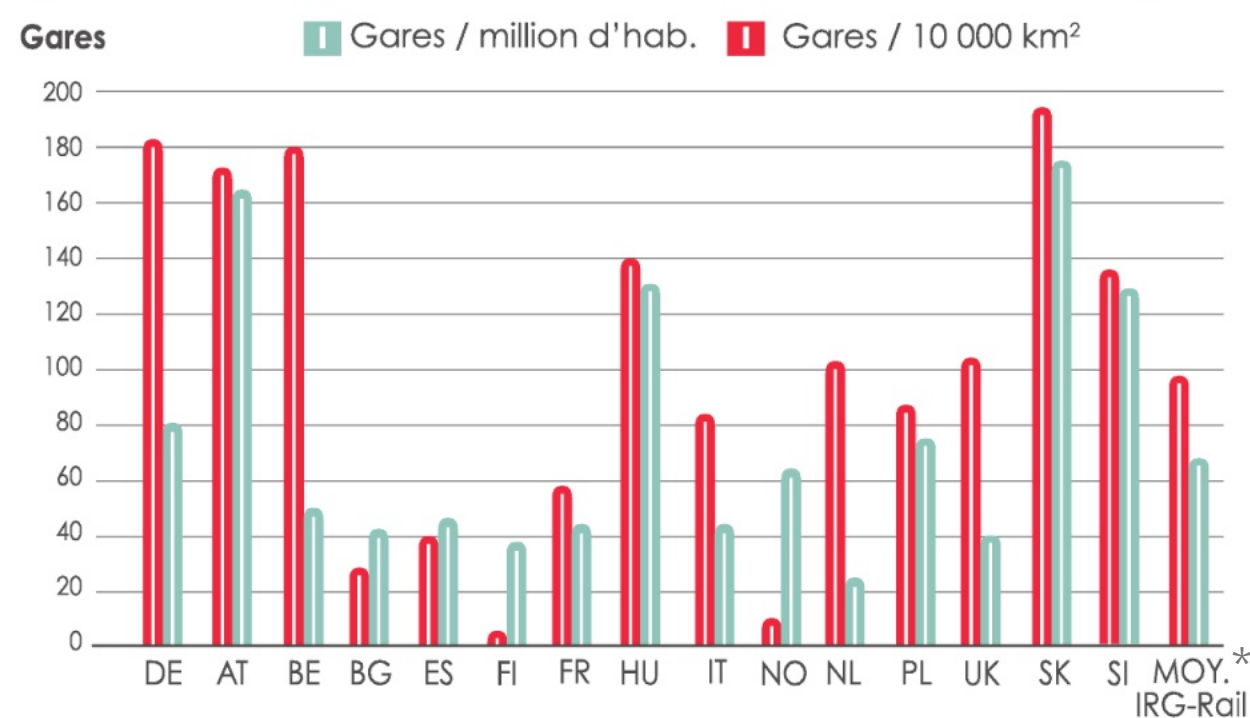
régional – qui accueille environ 190 millions de voyageurs par an, dont environ 20 millions de voyageurs nationaux ou internationaux.

2 - Nombre de gares de voyageurs accueillant plus de 25 000 voyageurs par jour par pays



Source : Données issues du questionnaire RMMS 2014 et annexées au rapport annuel de la Commission européenne

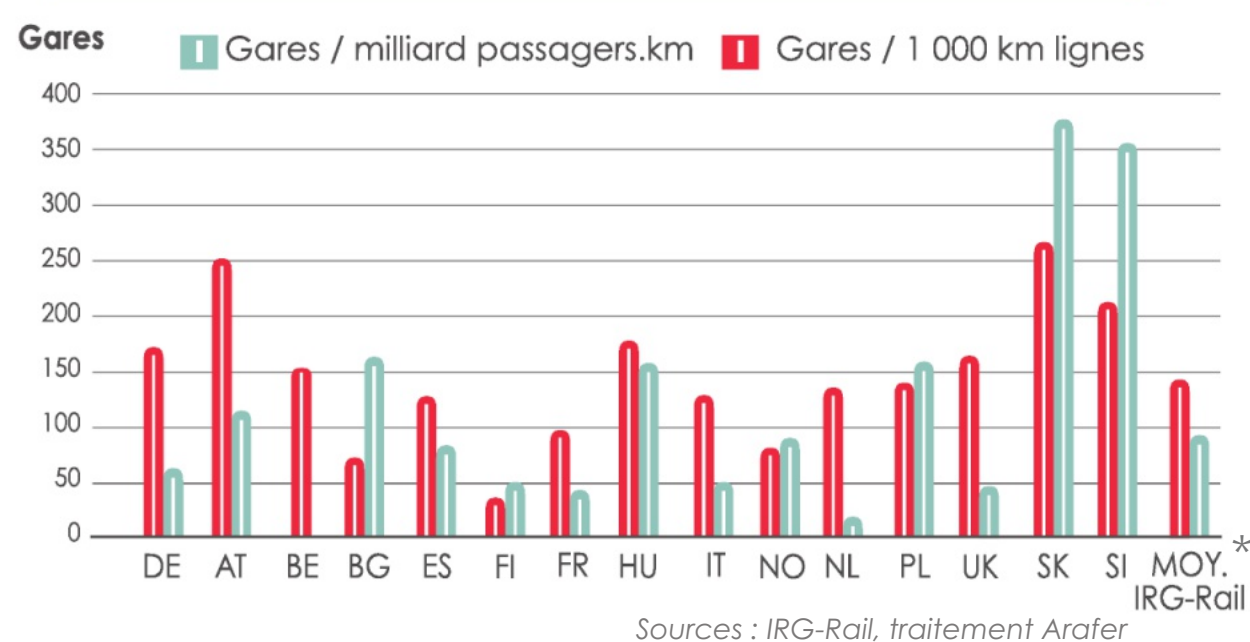
3 - Comparaison de la densité de gares au regard de la superficie et de la population des pays européens



Les données issues de l'observatoire des marchés réalisé par le groupe des régulateurs indépendants des activités ferroviaires, IRG-Rail, permettent de réaliser des comparaisons de l'importance du maillage territorial en termes de nombre de gares entre pays de l'Union européenne. Ces comparaisons s'appuient sur deux grands types de données : des données géographiques et démographiques¹⁶ (cf. Figure 3) et des données relatives aux réseaux nationaux, c'est-à-dire la longueur de lignes et le nombre de passagers-kilomètres (cf. Figure 4).

Au sein de l'Union européenne, il existe une hétérogénéité relativement importante en termes de dimensionnement du réseau de gares. L'Autriche, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovaquie ont la plus grande densité de gares parmi les membres de l'IRG-Rail, que l'on considère le nombre de gares par habitant ou le nombre de gares par kilomètre-carré. En France, le nombre de gares par habitant ou par kilomètre-carré est en deçà de la moyenne européenne.

4 - Comparaison de la densité de gares au regard de la dimension du réseau et du nombre de passagers - kilomètre des pays européens



* DE : Allemagne ES : Espagne IT : Italie UK : Royaume-Uni
 AT : Autriche FI : Finlande NO : Norvège SK : Slovaquie
 BE : Belgique FR : France NL : Pays-Bas SI : Slovénie
 BG : Bulgarie HU : Hongrie PL : Pologne DK : Danemark
 LV : Lettonie EE : Estonie LT : Lituanie SE : Suède
 IE : Irlande LU : Luxembourg CZ : Rep. Tchèque

Si l'on se concentre sur les caractéristiques des réseaux ferroviaires en Europe, des tendances similaires se dégagent. La Slovaquie et l'Autriche se démarquent des autres pays de l'Union en raison du nombre important de gares pour 100 kilomètres de ligne. La France, quant à elle, présente en moyenne 10 gares pour 100 kilomètres de ligne environ. S'agissant du nombre de gares par passager-kilomètre, l'interprétation est plus délicate dès lors que cette valeur tient compte aussi bien du nombre de passagers fréquentant les gares que des distances réalisées par ces voyageurs. Par exemple en France, le faible nombre de gares par passager-kilomètre s'explique à la fois par des fréquentations importantes de ces gares, notamment en Île-de-France, et, s'agissant des autres gares, par la longueur des trajets effectués par les voyageurs utilisant ces gares.



LA PROPRIÉTÉ ET LES MODALITÉS DE GESTION DES GARES DE VOYAGEURS EN EUROPE

La structure patrimoniale, le lien éventuel entre l'exploitant des gares et une entreprise ferroviaire ainsi que l'indépendance organisationnelle de l'exploitant sont déterminants pour garantir un accès transparent et non discriminatoire en vue de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire national. Sur ce point, les pays de l'Union européenne se caractérisent également par une diversité de situations.

Concernant la propriété des gares de voyageurs en Europe, selon le 4^e rapport de la Commission européenne sur l'évolution du marché ferroviaire, en Espagne, en Pologne, au Royaume-Uni et en Slovaquie, les gares appartiennent au gestionnaire d'infrastructure alors qu'en Bulgarie, au Luxembourg, au Portugal et en République tchèque, elles sont la propriété de l'État.

En Allemagne, les gares de voyageurs sont détenues, dans la plupart des cas, par DB Stations & Services, une filiale, depuis 1999, de Deutsche Bahn AG (DB AG) pilotée via la direction DB Netz¹⁷. Toutefois, près de 900 sont détenues par 65 exploitants¹⁸. La situation est similaire en Finlande où les gares sont détenues par le gestionnaire d'infrastructure, par l'opérateur historique, par les collectivités locales ou par d'autres structures. De même, en Autriche, le gestionnaire d'infrastructure, ÖBB-Infrastruktur AG, est

le propriétaire d'environ 1 100 gares alors qu'environ 300 sont détenues par des gestionnaires d'infrastructure verticalement intégrés à une entreprise ferroviaire.

Dans ce paysage, la situation patrimoniale des gares en Belgique et en France apparaît donc particulière. En Belgique, les gares de voyageurs sont la propriété de la SNCB, entreprise ferroviaire en monopole sur le marché des services de transport ferroviaire national. En France, les bâtiments dédiés aux voyageurs sont affectés à SNCF Mobilités¹⁹ alors que les quais, les marquises et les passages souterrains ou aériens menant aux quais sont la propriété de SNCF Réseau.

Si la propriété des gares est importante dans l'analyse de l'indépendance du gestionnaire des gares vis-à-vis de l'opérateur historique, leurs modalités d'exploitation doivent aussi être regardées avec attention. D'après un rapport de 2015 de l'IRG-Rail dressant un panorama des principes tarifaires appliqués aux gares de voyageurs en Europe²⁰, dans environ la moitié des pays ayant répondu à l'enquête, la gestion des gares de voyageurs est une compétence exclusive du gestionnaire d'infrastructure.

Dans les autres pays, leur gestion suit des modèles différents. Au Royaume-Uni, les gares les plus importantes, au nombre de 19, sont exploitées par Network Rail, le gestionnaire d'infrastructure, alors que le reste des gares est exploité par

les entreprises ferroviaires titulaires de franchises attribuées par appels d'offres. La situation est comparable en Pologne où le gestionnaire d'infrastructure, PKP PLK S.A., exploite les principales gares du pays alors que les autres gares sont exploitées soit par l'opérateur historique, soit par des entreprises ferroviaires.

De par la situation patrimoniale variée en Allemagne, en Finlande et en Autriche, le nombre d'exploitants de gares est significatif. L'Allemagne compte ainsi 66 exploitants différents, dont 45 entreprises ferroviaires, alors que l'Autriche en compte 15.

La France et la Belgique ont confié l'exploitation de l'ensemble des gares de voyageurs à leur opérateur historique, respectivement SNCF Mobilités et SNCB, avec, dans les deux cas, la mise en place d'une direction autonome disposant d'une comptabilité séparée. En revanche, l'indépendance supposée résulter de l'autonomie d'une direction, même autonome, n'a en pratique que peu de portée si celle-ci ne dispose pas des moyens humains et financiers lui permettant de réaliser elle-même l'exploitation opérationnelle.

La gestion des gares de voyageurs en France

Cette partie dresse un bilan de la gestion des gares dans l'Hexagone, tenant compte en particulier des travaux que l'Arafer a conduits dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme sur la tarification.

LES CONSÉQUENCES DE LA STRUCTURE PATRIMONIALE DES GARES

// La multipropriété des gares

Comme cela a été évoqué précédemment, le patrimoine des gares est réparti entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités, via sa branche Gares & Connexions. Il est divisé de la manière suivante :

- **les bâtiments voyageurs et, le cas échéant, les espaces permettant d'accéder aux quais transversaux dans les gares « tête de ligne », ont été affectés à SNCF Mobilités et regroupés au sein de la direction autonome Gares & Connexions, créée en 2009.**
- **les quais, marquises et accès aux voies (souterrains ou non) sont, depuis la loi du 13 février 1997, la propriété de RFF, devenue SNCF Réseau en 2015.**

En Europe, on ne retrouve cette division du patrimoine qu'en France, en Suède et en Finlande, dans certaines gares dont les bâtiments sont détenus par l'entreprise ferroviaire VR Ltd²¹.

Cette affectation complexe de la propriété des gares crée ainsi deux propriétaires distincts pour un ensemble foncier souvent considéré comme unique par les utilisateurs, voyageurs ou accompagnants, qui n'ont souvent pas conscience de l'existence d'une telle situation. Dans les faits, cette division du patrimoine, si elle se reflète

bien dans l'existence d'une double redevance payée par les entreprises ferroviaires avec, d'une part, la redevance gares revenant à Gares & Connexions et, d'autre part, la redevance quais revenant à SNCF Réseau, ne se retrouve pas dans l'exploitation quotidienne des gares de voyageurs. En effet, SNCF Réseau délègue la gestion de son patrimoine en gare à Gares & Connexions qui assure le suivi courant et opérationnel au travers de la convention de services en gare (CSG). Cette convention, qui comporte des prestations comme le nettoyage, le déneigement des quais ou encore l'entretien des espaces verts²², crée une situation, au regard du mode de tarification de type « Cost + », de double marginalisation²³ qui pénalise le consommateur final.

Au-delà de ces contraintes opérationnelles et de cette division des tâches, une telle scission de la propriété des gares pose également des contraintes pour l'investissement en gare. Dans le cadre de la rénovation d'une gare, les interlocuteurs sont multipliés, notamment pour l'organisation des travaux et les négociations avec les autres maîtres d'ouvrage ou les cofinanceurs. Opérationnellement, la clarification des périmètres et des responsabilités ainsi que la gestion de la coordination des travaux peuvent ainsi s'avérer complexes.

Si cette dissociation de la propriété des gares a pu s'expliquer par le fait que les quais font partie intégrante des installations du réseau ferré national, dès lors qu'ils constituent l'un des éléments conditionnant la

compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure, alors que les bâtiments voyageurs sont orientés vers le service aux voyageurs, qui ne faisait pas partie des prérogatives de RFF en 1997, elle se révèle être un frein au bon suivi et à une gestion cohérente et rationalisée des gares au quotidien.

// Des propriétaires multi-activités

La gestion des gares constitue l'activité principale de Gares & Connexions et recouvre des activités régulées, rémunérées au travers des redevances d'accès en gares (environ 54% du chiffre d'affaires total²⁴) et des activités de mise à disposition d'espaces et de commerces en gares (respectivement environ 11% et 15% du chiffre d'affaires total). À sa création, en 2009, Gares & Connexions s'est vue affecter en propre un effectif de 1 100 employés dédiés à la gestion des gares et issus de la SNCF²⁵.

Gares & Connexions assure également deux autres activités « annexes ». La première est la gestion du patrimoine de SNCF Réseau via la convention de service en gare (CSG), qui représente environ 6% du chiffre d'affaires total de Gares & Connexions. La seconde activité « annexe » est la gestion des « technigares », anciennement nommées « agences bâtiment énergie » (ABE), dont l'activité est l'entretien et la maintenance des bâtiments. Depuis 2013, ces technigares, auparavant dépendantes de l'ancienne branche Infrastructures de la SNCF, ont été rattachées à Gares & Connexions au motif que près de la moitié de leur activité est réalisée en gares.

54 %

du CA de Gares & Connexions provient des activités régulées

11 %

du CA de Gares & Connexions provient de la mise à disposition d'espaces en gare

15 %

du CA de Gares & Connexions provient de la mise à disposition de commerces en gare

20 %

Autre CA (entretien de bâtiments pour tiers)

Les bâtiments sur lesquels interviennent les technigares peuvent ainsi appartenir, soit à Gares & Connexions, soit à d'autres entités du groupe public ferroviaire, y compris au sein de SNCF Mobilités. Les technigares représentent environ 14 % du chiffre d'affaires total de Gares & Connexions. Soulignons que cette intégration a eu pour effet d'augmenter significativement le nombre d'agents travaillant pour Gares & Connexions, avec l'incorporation d'environ 1 600 salariés supplémentaires, ce qui a conduit à plus que doubler l'effectif initial de Gares & Connexions.

S'agissant de SNCF Réseau, la redevance quai représente environ 100 M€ de chiffre d'affaires sur un total de 6,5 Mds€²⁶ en 2015. Par rapport à son activité principale de gestion du réseau ferré national et aux priorités données à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à la maintenance et au renouvellement du réseau, l'exploitation des quais occupe une place secondaire.

UN MODÈLE TARIFAIRE ET ORGANISATIONNEL OPAQUE

L'identification d'un métier de gestionnaire des gares, avec la création de Gares & Connexions, ainsi que les exigences accrues des transporteurs ou des autorités organisatrices ont été une source incontestable de professionnalisation de la gestion des gares au cours des dernières années. L'adaptation des systèmes d'information aux voyageurs dans les gares tant nationales que locales témoigne de cette dynamique. L'expérimentation d'équipements ou de services nouveaux y est certainement plus forte que dans le reste des activités de gestion d'infrastructure du secteur ferroviaire. Pour autant, les attentes des voyageurs sont fortes, tout comme les critiques des parties prenantes, et imposent donc un diagnostic factuel afin de déterminer

les leviers, voire les ruptures d'organisation ou de modèle économique, à mettre en place pour répondre aux enjeux de cette activité.

// La dispersion de l'information

Pour la gestion des 3 000 gares françaises, Gares & Connexions a recours à de nombreux prestataires internes au sein de SNCF Mobilités. En effet, les agents affectés à la branche ne suffisent pas pour répondre à la gestion sur le terrain des gares de voyageurs. Ces agents assurent donc essentiellement, outre la conduite des investissements, le pilotage de la sous-traitance interne de la gestion des gares, sous-traitance assurée par les différentes activités voyageurs telles que Voyages SNCF, Transilien ou encore TER. Le recours à la sous-traitance peut présenter l'avantage de mutualiser les moyens dans certaines gares, au sein desquelles l'affectation d'un agent aux seules prestations relatives à la gestion des gares peut réduire la productivité globale. Il convient toutefois de noter que cette perte éventuelle de productivité doit être évaluée au regard des risques d'atteinte à la concurrence engendrée par cette mutualisation.

Gares & Connexions fait également appel à de la sous-traitance externe, plus courante pour des prestations comme le nettoyage ou le gardiennage.

Et enfin, dans certaines régions, Gares & Connexions a mis en place des délégations de gestion des gares des catégories b et c, partielle ou totale. Actuellement, six régions²⁷ font l'objet de délégation :

- **en Île-de-France, Gares & Connexions a confié la gestion des gares à la direction déléguée des gares Transilien (DDGT) au sein de l'activité SNCF Transilien de SNCF Mobilités. La DDGT gérant l'intégralité des gares b et c d'Île-de-France, Gares &**

Connexions n'a donc pas de visibilité ni de contrôle sur les charges réelles de gestion de ces gares ;

- **cinq régions font l'objet d'une délégation partielle en cours d'expérimentation : Picardie, Bretagne, Lorraine, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire. Dans ces régions, la délégation est confiée aux agences TER régionales. Contrairement à la DDGT, seule la gestion des prestations régulées de services en gare est confiée à l'activité TER de SNCF Mobilités qui établit une partie du tarif. En conséquence, tout ou partie des charges et produits des régions déléguées ne sont plus enregistrées dans les comptes de Gares & Connexions et le gestionnaire des gares est ainsi susceptible de perdre de l'information sur ces gares b et c.**

Or, la détermination des redevances en gare s'appuie notamment sur la prévision des coûts encourus. La connaissance des coûts constatés en comptabilité est donc un élément indispensable au gestionnaire des gares afin de s'assurer de la pertinence de ses projections et de la correcte évaluation des redevances.

L'enchevêtrement des acteurs et des interfaces ne peut permettre de mettre en place une parfaite connaissance des coûts : les différentes conventions et délégations créent un décalage entre les données tarifaires utilisées par le gestionnaire des gares et les coûts réellement supportés par le délégataire.

S'agissant de SNCF Réseau, ce dernier ne semble disposer que de très peu d'informations sur le coût réel d'exploitation de son patrimoine en gare. Même s'il reçoit des comptes

rendus réguliers de la part de Gares & Connexions, il n'existe que peu de moyens de contrôle sur les refacturations forfaitaires de certains postes de charges prévues dans la convention.

// Un modèle tarifaire complexe source d'inefficacité

/// description du modèle actuel

S'agissant du modèle tarifaire de Gares & Connexions, pour rappel, l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE consacre le principe selon lequel « *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* ».

S'agissant des gares de voyageurs, l'article 13-1 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire pose un certain nombre de principes selon lesquels :

- **les redevances sont établies annuellement pour chaque périmètre de gestion, qui s'entendent, conformément à l'article 13-1 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003, comme les gares de voyageurs et ensembles fonctionnels de gares de voyageurs d'intérêt national pris individuellement (catégorie a), l'ensemble des gares de voyageurs d'intérêt régional situées dans le ressort territorial d'une région (catégorie b) et l'ensemble des gares d'intérêt local situées dans le ressort territorial d'une région (catégorie c) ;**
- **les redevances visent à couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;**
- **les charges prévisionnelles com-**

prennent 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 ;**
- **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.**

Dans les faits, la répartition des charges entre le périmètre des transporteurs et celui des autres occupants (espaces de vente de billets, locaux commerciaux, bureaux) ainsi que, au sein du périmètre des autres occupants, entre les activités régulées et les activités non régulées, est fonction de clés de répartition définies dans le document de référence des gares (DRG).

/// les limites du modèle tarifaire actuel

Le modèle tarifaire actuel a été mis en place pour l'horaire de service 2014. Gares & Connexions a récemment lancé une consultation publique pour présenter des propositions de refonte du modèle tarifaire visant à répondre aux critiques émises par les parties prenantes. Ces dernières ont notamment souligné le manque de transparence, tant du document de référence des gares (DRG) que de la méthode de calcul de la redevance en gares, l'absence de mécanismes incitatifs

Le modèle tarifaire actuel mis en place par Gares & Connexions est complexe et difficile à appréhender

permettant de garantir un certain niveau de qualité de service et enfin le manque de prévisibilité pour les entreprises ferroviaires et les AOT en raison de la périodicité annuelle des tarifs.

Dans le cadre de l'instruction des différents DRG, l'Arafer a pu constater que le modèle tarifaire actuel mis en place par Gares & Connexions est complexe et difficile à appréhender.

Premièrement, la segmentation actuelle des gares entraîne le calcul d'un tarif sur 170 périmètres de gestion, à savoir 128 gares a et 21 ensembles de gares régionales pour les catégories b et c (soit 42 périmètres supplémentaires). Ce nombre important de périmètres de gestion augmente la difficulté d'élaboration du tarif puisqu'il amène à prendre des hypothèses de projections précises de charges sur 170 périmètres.

Deuxièmement, l'affectation des charges communes entre activités régulées et non régulées s'effectue à l'aide de clés de répartition. Bien qu'elles semblent simples à appréhender (affectation au prorata des surfaces ou du chiffre d'affaires), Gares & Connexions rencontre des difficultés dans le suivi précis de ces clés sur un ensemble de 3 000 gares. Notamment, les clés des surfaces (surface totale et surface « cœur de gare »)²⁸ sont amenées à évoluer dans le temps, parfois même d'une année sur l'autre du fait de travaux en gares entraînant la diminution ou l'augmentation des surfaces.

L'actualisation des clés des surfaces nécessite donc, d'une part, un suivi fin du métrage global d'une gare et, d'autre part, l'identification des surfaces dédiées aux activités régulées et de celles affectées aux activités non régulées.

Troisièmement, les tarifs sont difficilement prévisibles pour les opérateurs puisqu'ils sont calculés annuellement et que plusieurs autres facteurs que ceux énoncés précédemment contribuent à la volatilité des redevances. C'est le cas notamment des investissements en gares. En cas d'importants travaux de rénovation, les amortissements générés par la mise en service de nouveaux investissements ainsi que la rémunération du capital calculée sur ces nouveaux actifs font augmenter le tarif de la prestation de base pour les transporteurs. C'est le cas également des variations du trafic puisque les tarifs sont calculés en divisant les charges totales affectées au périmètre régulé d'un périmètre de gestion par le trafic : une baisse ou une hausse du trafic a donc un impact sur les redevances annuelles. S'agissant de la périodicité des redevances, l'Arafer, dans son avis du 8 juin 2016, a renouvelé sa recommandation d'élaborer des tarifs pluriannuels pour les gares de voyageurs,

en rappelant les vertus tant pour les entreprises ferroviaires que pour la mise en tension du gestionnaire.

Enfin, le modèle tarifaire actuel est jugé peu incitatif à la maîtrise des charges et des investissements sur le périmètre régulé. En effet, par construction tarifaire, Gares & Connexions a la garantie de couvrir son coût complet s'agissant des activités régulées. Si le principe de caisse double constitue une incitation pour Gares & Connexions à maîtriser certaines charges communes d'exploitation ou d'investissement, il n'en demeure pas moins que ce dernier s'assigne ses propres objectifs de productivité et de performance. Dans le cadre de règlements de différends relatifs aux gares²⁹, l'Arafer a, à plusieurs reprises, indiqué à Gares & Connexions la nécessité de mettre en place des indicateurs de performance, en concertation avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transport, et de définir des mécanismes d'incitation.

Au final, la complexité du modèle tarifaire induit un besoin de suivi et de contrôle accru pour Gares & Connexions, les systèmes d'information et de gestion actuels ne permettant pas un rapprochement exhaustif entre les données comptables et les données tarifaires.



// CONCLUSION

La comparaison européenne des gares ferroviaires de voyageurs montre qu'il existe une certaine hétérogénéité tant en termes de maillage territorial que de structure patrimoniale ou de mode de gestion des gares. Toutefois, le modèle de gestion consistant en un gestionnaire des gares verticalement intégré à l'opérateur historique de transport est peu répandu.

D'autre part, malgré les résultats positifs issus d'une identification plus forte du métier de gestionnaire des gares depuis la création de Gares & Connexions, le modèle de gestion des gares en France est source d'inefficacité et d'opacité en raison de la multi-

propriété du patrimoine en gares et d'un modèle tarifaire complexe et insuffisamment incitatif à la productivité et à la performance.

Enfin, le fait qu'une très large part de la gestion opérationnelle des gares soit aujourd'hui déléguée au personnel de l'opérateur historique et que le gestionnaire des gares n'ait donc pas l'entière maîtrise des moyens humains nécessaires à la réalisation et au développement de ses activités, constitue un facteur majeur d'inefficacité.

Les objectifs d'une réforme

Une réforme de la gestion des gares devrait répondre à l'impérieuse nécessité d'améliorer l'efficacité de leur gestion opérationnelle, en préparant l'ouverture à la concurrence des services de transport et en permettant le financement des besoins d'investissements.

Améliorer l'efficacité de la gestion des gares

L'ORGANISATION DE LA GESTION DES GARES

L'amélioration de la gestion des gares passe par une modification de l'organisation actuelle tendant à :

- **affecter le patrimoine en gare à une même entité ;**
- **permettre au gestionnaire de gares de maîtriser ses moyens de production sans recourir à la délégation à l'opérateur historique de transport.**

Si elle répond à des considérations d'ordre technique, la répartition du patrimoine en gare et de sa gestion entre SNCF Réseau et Gares & Connexions est génératrice de coûts et de dysfonctionnements opérationnels. Au-delà de la question du positionnement du gestionnaire de gares dans le groupe public ferroviaire, il est donc justifié que le patrimoine relatif aux gares de SNCF Réseau, notamment les quais, ou tout du moins leur revêtement³⁰, les équipements de couverture des quais, ainsi que leur accès, soit regroupé avec celui affecté à Gares & Connexions. Ce regroupement permettrait d'une part, de créer un ensemble cohérent ainsi qu'une unité de gestion. D'autre part, l'affectation du patrimoine à une même

entité permettrait aux parties prenantes d'avoir un unique interlocuteur et de n'avoir qu'une seule facture pour l'accès à la gare. Enfin, la modification de la répartition du patrimoine en gare garantirait une meilleure cohérence entre les différents investissements (quais et bâtiments des gares) et réduirait les coûts de transaction. Cela permettrait d'éviter la double marginalisation qu'engendre le recours à la convention de services en gare. Cette logique d'un patrimoine en gare unifié est retenue par la quasi-totalité des pays européens.

Une fois l'ensemble du patrimoine des gares réuni, le gestionnaire des gares devrait être pourvu de moyens et de compétences dédiés afin de disposer de tous les leviers d'action lui permettant d'assumer pleinement la responsabilité de gestion et d'exploitation de ses gares. La situation expérimentée par RFF qui, bien que propriétaire des actifs, ne disposait pas des moyens humains pour assurer les missions qui lui étaient confiées et déléguait donc la gestion de l'infrastructure à l'entreprise ferroviaire historique, devrait, à cet égard, être porteuse d'enseignements.

Gares & Connexions sous-traite actuellement les prestations de services en gare, qui sont assurées par du personnel provenant des activités de transport ferroviaire de voyageurs au sein de l'opérateur historique SNCF Mobilités à savoir TER, Voyages SNCF, SNCF Transilien ou SNCF Intercités. Ce poste de charges représente plus d'un tiers de la prestation de base des transporteurs. Or, Gares & Connexions devrait avoir les moyens de mettre en concurrence ses sous-traitants afin de réaliser des économies et des gains de productivité. De même, une plus grande maîtrise des moyens de production, notamment du personnel en gares, lui permettrait d'avoir de réels leviers de négociation sur les coûts facturés par ses prestataires. Le coût de la prestation s'expliquant essentiellement par des charges de personnel (17 000 agents travailleraient au service des voyageurs dans les gares), il conviendrait d'examiner l'opportunité de transférer une partie significative des effectifs des activités de transport ferroviaire de voyageurs réalisant ces prestations en gares, à l'instar du transfert de l'activité de l'entretien et de maintenance des bâtiments qui avait été réalisé en 2013.

L'Arafer rappelle que pour d'autres industries de réseau comme l'électricité par exemple, l'Union européenne a, pour garantir l'accès aux infrastructures essentielles existantes, imposé aux opérateurs historiques d'assurer une indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis des activités ouvertes à la concurrence et de mettre en place une séparation juridique pour les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution verticalement intégrés. Les articles 17, relatif aux gestionnaires de réseau de transport d'électricité, et 26, concernant les gestionnaires de réseaux de distribution, de la directive 2009/72/CE précisent que cette indépendance suppose que les gestionnaires disposent des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'exercice de leurs missions.

LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE DE RÉGULATION INCITATIVE

La réforme ferroviaire du 4 août 2014 a élargi les pouvoirs du régulateur, en étendant le champ de ses avis conformes aux installations de service dont font partie les gares (art. L. 2133-5 du code des transports), à compter de l'horaire de service 2016. Outre les questions relatives aux conditions d'accès et à l'équité des tarifs entre les différents utilisateurs des gares, l'Autorité s'attache à s'assurer que l'exploitation de ces installations est optimisée. C'est pourquoi, au travers de ses avis conformes et de ses décisions de règlements de différends, l'Autorité vise à mettre en œuvre un cadre de régulation plus incitatif.

En 2015, partant des règlements de différends relatifs aux prestations fournies en gares par SNCF Mobilités ou SNCF Réseau, l'Arafer a enjoint les gestionnaires des gares et des quais à préciser dans le document de référence des gares les objectifs de performance

et de productivité qu'ils doivent prendre en compte conformément aux dispositions du II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194. L'Autorité souligne, cependant, que ces objectifs de performance et de productivité ne peuvent être correctement appréciés que si elle est en mesure de réaliser un suivi des coûts et de comparer les niveaux des charges pris en compte dans le calcul des redevances et ceux effectivement supportés par les gestionnaires. Dans son avis du 12 avril 2016³¹, l'Arafer a précisé qu'« en l'absence de ces éléments [relatifs à la connaissance des coûts constatés,] l'Autorité ne peut se prononcer sur le fait que les redevances sont bien établies en lien avec les coûts constatés en comparabilité comme le prévoit l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003, ni vérifier que le montant des redevances perçues par Gares & Connexions ne dépasse pas le coût de la prestation majorée d'un bénéfice raisonnable autorisé par l'article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE ».

Ensuite, l'Arafer a invité les gestionnaires à préciser, en concertation avec les acteurs, les indicateurs de performance et, le cas échéant, les mécanismes d'incitation financière. Ces dispositions, qui visent à garantir aux utilisateurs un service de qualité, relèvent de principes généraux de bonne gestion que les régulateurs doivent encadrer.



Les opérateurs historiques doivent assurer une indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis des activités ouvertes à la concurrence

L'Autorité rappelle que ces mesures ne produiront leurs effets que si elles s'inscrivent dans un cadre de régulation pluriannuel, sous le contrôle du régulateur. Un tel schéma permettrait par exemple de lisser l'impact des investissements sur les tarifs et de faire bénéficier le gestionnaire des gares d'une partie des efforts qu'il réaliserait. Actuellement, la révision annuelle des tarifs prévue à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 désincite fortement le gestionnaire des gares à mettre en œuvre des processus de maîtrise des coûts dès lors que le bénéfice de ces efforts pourrait être annihilé l'année suivante par le biais du réajustement des redevances.

L'Arafer précise toutefois que la mise en œuvre d'une régulation incitative et la refonte du modèle de tarification ne peuvent constituer l'unique évolution recherchée pour une gestion plus efficace des gares et qu'une telle démarche ne peut être que complémentaire aux modifications structurelles pour dégager des gains d'efficacité bénéficiant *in fine* à l'ensemble des acteurs du secteur.

LA PRISE EN COMPTE DES EXTERNALITÉS CROISÉES

Comme cela a été rappelé précédemment, les gares de voyageurs sont des marchés bifaces sur lesquels existent des externalités positives entre les activités régulées et les activités non régulées. Toutefois, eu égard à l'hétérogénéité du patrimoine des gares, leur potentiel commercial varie selon la situation locale. Si les grandes gares nationales présentent les caractéristiques pour accueillir de véritables centres commerciaux au sein des agglomérations comme par exemple Paris-Saint-Lazare ou Paris-gare du Nord, le potentiel des gares dédiées au transport régional en matière de développement d'activités non régulées paraît moindre mais ne doit pas pour autant

être négligé. En effet, ces gares ont vocation à accompagner le quotidien de leurs utilisateurs grâce à la présence de services ou commerces de proximité, de sorte que leur potentiel de développement mérite d'être évalué.

L'évolution du positionnement du gestionnaire des gares et les travaux menés sur le nouveau modèle tarifaire doivent tenir compte de cette différence de potentiel entre les gares tout en évitant de délaisser les gares régionales. Le risque existe en effet que le gestionnaire privilégie celles accueillant des trafics nationaux ou internationaux importants et délaisse les gares régionales parce qu'il les considère, *a priori*, moins rentables. Or, comme le suggère la classification retenue par la Commission européenne, qui

tient compte du nombre total de voyageurs et non des seuls voyageurs nationaux ou internationaux, les gares régionales peuvent avoir un potentiel d'attractivité qui doit faire l'objet d'une évaluation par le gestionnaire des gares au même titre que les grandes gares nationales.

En incitant le gestionnaire à développer les recettes complémentaires aussi bien dans les gares nationales que dans les gares régionales, la réforme contribuera à faire diminuer le coût global de l'accès pour les transporteurs.

Préparer et accompagner l'ouverture à la concurrence

DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE

Les gares ferroviaires de voyageurs sont des infrastructures essentielles dont l'accès doit être garanti afin de disposer de conditions favorables pour accompagner l'ouverture à la concurrence prévue par le quatrième paquet ferroviaire.

D'un point de vue tarifaire, l'avis conforme que rend l'Arafer garantit des conditions tarifaires équitables et non discriminatoires, pour autant que le régulateur soit en mesure de confronter les charges réellement supportées par le gestionnaire des gares à celles estimées et incluses dans le calcul des redevances. De

plus, d'un point de vue technique, l'accès aux gares depuis le réseau ferré national présente un risque de discrimination limité dès lors que l'attribution des sillons et la conception du graphique d'occupation des voies, qui détermine l'occupation des voies et quais en gares au cours d'une semaine type, relèvent de la compétence de SNCF Réseau et non du gestionnaire des gares.

Toutefois, des risques de discrimination non tarifaire ne peuvent être par principe exclus. À titre d'illustration, s'agissant du secteur aérien, le Conseil de la concurrence a, dans sa décision du 2 juin 1998³², sanctionné Aéroports de Paris (ADP), qui dispose d'un monopole sur les facilités essentielles aéroportuaires en Île-de-France, pour

abus de position dominante et entente verticale avec Air France. Le Conseil de la concurrence avait constaté qu'ADP avait abusé de sa position dominante en imposant à TAT European Airlines d'avoir recours au personnel d'ADP pour la manœuvre de passerelles amovibles, lui interdisant de fait d'utiliser son propre personnel d'escale, alors même qu'une telle obligation ne s'appliquait pas à Air France. Ces pratiques avaient contribué à favoriser Air France, l'opérateur historique, au détriment de ses concurrents.

Le positionnement du gestionnaire des gares et son indépendance organisationnelle et fonctionnelle seront des éléments structurants pour faciliter et garantir l'ouverture à la concurrence

Dans le cas des gares, des pratiques discriminatoires non tarifaires pourraient consister à défavoriser certaines entreprises ferroviaires en dégradant la qualité de l'information les concernant ou en leur attribuant des emplacements pour leurs services de billettique à l'écart des flux de voyageurs, par exemple. En Allemagne, l'autorité nationale de concurrence, le Bundeskartellamt, a lancé en 2014 des poursuites à l'encontre de Deutsche Bahn AG, accusée par ses concurrents d'avoir, entre autres choses, abusé de sa position dominante en instaurant des clauses dans les contrats de location d'espaces en gare rendant de fait la vente de billets de ses concurrents impossible. Dans un communiqué du 24 mai 2016, le Bundeskartellamt indique avoir obtenu de la part de DB AG la suppression de ces clauses, ce qui facilite désormais la vente de billets en gares pour l'ensemble des entreprises ferroviaires³³.

Ce risque d'atteinte à la concurrence est d'autant plus fort que la transposition de la directive 2012/34/UE en droit national prévoit que le gestionnaire des gares peut, au titre des prestations connexes délivrées en gares, fournir un service de billettique pour l'ensemble des entreprises ferroviaires utilisant la gare. Dans la mesure où l'exploitation opérationnelle des gares est réalisée par le personnel des activités voyageurs de SNCF Mobilités, ce dernier pourrait être en mesure de favoriser la vente des services de l'opérateur historique.

À ce risque de favoritisme, s'ajoute l'effet potentiellement dissuasif d'une telle situation. Une entreprise ferroviaire qui souhaiterait développer une offre commerciale au départ d'une gare serait en effet dans l'obligation de communiquer au gestionnaire des gares des informations concernant son plan de transport, ses besoins en matière de prestations complémentaires en gares ou encore sa politique tarifaire tout en sachant que celui-ci, pour les besoins de gestion opérationnelle de la gare, les communiquerait à du personnel de SNCF Mobilités, son concurrent potentiel. L'entreprise ferroviaire pourrait donc craindre que l'opérateur historique utilise ces informations pour mettre en place une stratégie d'éviction.

Ces risques de pratiques anticoncurrentielles ne peuvent être considérés comme théoriques. En effet, dans sa décision du 18 décembre 2012³⁴, l'Autorité de la concurrence a sanctionné la SNCF pour avoir utilisé, dans son propre intérêt commercial, des informations confidentielles stratégiques sur ses concurrents auxquelles elle avait eu accès en tant que gestionnaire délégué d'infrastructure. La SNCF a en outre été sanctionnée pour avoir fait obstacle à l'accès des concurrents aux capacités ferroviaires et notamment aux cours de marchandises, en mettant en place une stratégie de rétention de l'information.

Au regard de l'hétérogénéité des gares en France, l'analyse des risques d'atteinte à la concurrence doit cependant être effectuée en tenant compte de la situation de chaque type de gares et du mode de concurrence susceptible de s'exercer sur le marché des services de transport. S'agissant des gares d'intérêt national ou des gares régionales multi-transporteurs, le positionnement du gestionnaire et son indépendance organisationnelle et fonctionnelle seront des éléments structurants pour faciliter et garantir l'ouverture à la concurrence dès lors que ces gares assurent la desserte de lignes susceptibles d'être exploitées en *open access*. Dans ces gares, les entreprises ferroviaires devront disposer de conditions d'accès et de services identiques pour que la concurrence soit effective et bénéficie aux voyageurs. Certaines gares régionales, quant à elles, devraient être utilisées quasi-exclusivement par le transporteur exploitant le service public régional. De ce fait, le groupement de la délégation de l'exploitation de ces gares avec celle du service public de transport via des appels d'offres peut être source de gains d'efficacité. Dans ce cas, les conditions nécessaires à une concurrence effective pour le marché s'appuieront sur la transparence et la qualité des informations que l'AOT transmet aux candidats.



SUR LES AUTRES MARCHÉS DE TRANSPORT DE PERSONNES

Il est d'autant plus nécessaire d'être vigilant sur le positionnement du gestionnaire des gares que ces installations sont des lieux d'échange intermodal indispensables à la production d'offres dites « sans couture » et que Gares & Connexions est intégré à un opérateur multimodal. Or, cette situation présente des risques d'atteinte à la concurrence sur des marchés connexes à celui des services de transport ferroviaire de par les effets de levier dont elle permet de bénéficier.

A titre d'illustration, à la suite d'une procédure ouverte devant l'Autorité de la concurrence à l'initiative de Transdev, il a été considéré que « *compte tenu de la prééminence du ferroviaire par rapport aux autres modes de transports, des besoins croissants d'intermodalité pour les transports urbains et de la connexité manifeste entre les marchés de transport et de l'assistance technique, la mise à disposition directe du savoir-faire du groupe SNCF, via la filiale SNCF Partenariat (une structure sans moyens dédiés mobilisant des cadres, l'image et la*

réputation de l'EPIC ferroviaire) était susceptible d'avantager Keolis de façon décisive pour répondre aux appels d'offres des collectivités »³⁵. Comme suite à ces préoccupations de concurrence, les établissements publics SNCF et SNCF Mobilités et leurs filiales SNCF Partenariat et Keolis ont proposé des engagements destinés à empêcher Keolis, active sur le marché concurrentiel du transport urbain, ou toute autre de ses filiales, de mobiliser à son seul profit le savoir-faire ferroviaire de la maison mère pour présenter des offres non répliquables par les concurrentes pour l'attribution de marchés de conseil et d'assistance technique aux exploitants de transport urbain.

Il convient de souligner que le cadre de régulation des gares routières adopté par le législateur tient compte de l'existence de tels risques pour le marché du transport de voyageurs par autocar. En effet, l'article L. 3114-13 du code des transports dispose que « l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières fixe les obligations s'appliquant à toute personne exerçant un contrôle sur l'exploitation d'aménagements relevant de l'article L. 3114-1, à tout exploitant de ces

aménagements ou à tout fournisseur de services à destination des entreprises de transport public routier dans ces aménagements, exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personnes, au sens de l'article L. 3114-14 » (*soulignement ajouté*).

Le législateur a créé un cadre de régulation asymétrique des exploitants de gares routières disposant d'une position assimilable à une position dominante³⁶ sur un des marchés du secteur des transports de personnes³⁷. Ces dispositions répondent à la nécessité de considérer l'importance des effets de levier entre les différents marchés du secteur des transports de personnes, *a fortiori* en présence d'infrastructures essentielles. La prise en compte de ces effets doit éclairer le choix du positionnement du gestionnaire des gares ferroviaires dans le cadre d'une réforme.

Autonomiser le financement des investissements en gares

Depuis la parution du rapport « La gare contemporaine », remis au Premier ministre le 10 mars 2009, par la sénatrice Fabienne Keller³⁸, aucun rapport public relatif aux besoins d'investissements pour les gares de voyageurs au niveau national n'a été publié. L'Arafer constate néanmoins que le niveau des investissements s'est significativement accru depuis 2010. À cette date, les investissements annuels réalisés par Gares & Connexions représentaient 150 M€. Sur la période 2013-2015, les investissements ont progressé pour atteindre un montant de mise en service de 704 M€, soit une moyenne de 235 M€ par an. Gares & Connexions prévoit de poursuivre ses efforts d'investissements avec environ 930 M€³⁹ de mise en service sur la période 2015-2017, environ 310 M€ par an pour l'ensemble des gares de France.

Environ 70% de ces investissements portent sur l'activité régulée des gares, qui fait l'objet d'un subventionnement à hauteur de 45%.

En l'absence de diagnostic approfondi sur les besoins d'investissement à moyen et long terme, l'Arafer estime que le maintien en état du patrimoine et le développement des capacités de certains pôles d'échanges soumis à une croissance des trafics supposent que le gestionnaire des gares poursuive ses efforts en matière d'investissements, sans pour autant négliger les problématiques de rationalisation du patrimoine.

Il importe aussi de pouvoir procéder aux investissements nécessaires au développement des activités non régulées qui sont un enjeu fort pour le modèle économique des gares et le développement du trafic ferroviaire. Gares & Connexions dispose aujourd'hui d'une structure financière qui lui permettrait de s'endetter. En effet, les comptes dissociés de Gares & Connexions, publiés sur le site de SNCF Mobilités, font apparaître un niveau d'endettement limité au regard de sa capitalisation (taux d'endettement⁴⁰ de 30%).

Gares & Connexions pourrait amplifier son effort d'investissement en recourant davantage au levier de l'endettement, dans la limite du respect de ratios garantissant une structure financière saine et à condition de s'inscrire dans un cadre de régulation stable et prévisible.

Or, de par son intégration dans SNCF Mobilités, Gares & Connexions se trouve aujourd'hui contraint par les arbitrages budgétaires internes dictés par des objectifs de maîtrise de l'endettement au niveau de l'établissement public. Cette situation constitue un frein à l'investissement et aux choix d'investissements du gestionnaire des gares, indépendant du cadre de régulation en place et des besoins économiques identifiés pour le bon exercice de sa mission.



De la même façon, l'activité principale du gestionnaire d'infrastructure oriente de manière évidente les priorités de financement de SNCF Réseau. Les chantiers stratégiques de SNCF Réseau restent la maintenance de la performance du réseau, avec 4,9 Mds€ dédiés à la maintenance et à la modernisation du réseau en 2015 et 1 500 chantiers majeurs engagés.

La réforme doit permettre de faciliter le financement des investissements en gare, par l'endettement ou l'apport de capitaux au futur gestionnaire unique, étant entendu que la levée des freins à l'investissement ne signifie pas la validation d'une dérive de l'endettement ou s'abstenir de sélectionner rigoureusement les investissements. L'objectif est la constitution d'un gestionnaire des gares plus autonome, notamment responsable du financement de ses investissements, dans le respect des principes de bonne gestion.

// CONCLUSION

La réforme doit principalement avoir pour objet d'accroître l'autonomie du gestionnaire des gares pour que ce dernier améliore encore l'efficacité de leur gestion et soit le garant d'une concurrence sur les marchés des transports de voyageurs.

Cette autonomie sera entière si, et seulement si, le gestionnaire jouit d'un patrimoine en gares unifié mais aussi de ressources humaines et financières propres lui permettant de gérer directement ses gares et de les moderniser. Ce n'est qu'à cette condition que le gestionnaire disposera des moyens suffisants pour gagner en efficacité.

Analyse des scénarios possibles

À l'instar des modifications structurelles engagées dans d'autres secteurs ouverts à la concurrence, la réforme du secteur ferroviaire engagée par la loi du 4 août 2014, a initié un processus visant à renforcer l'indépendance de gestion des installations de service en prévoyant le transfert d'une majorité de ces installations à SNCF Réseau. Cette dynamique doit être poursuivie avec la réflexion à engager, d'une part, sur le positionnement du gestionnaire des gares de voyageurs et, d'autre part, sur les prérequis permettant d'assurer une gestion efficace de ce patrimoine national.

Après l'examen de la situation des gares mono-transporteurs, les différents scénarios qui peuvent être envisagés pour la gestion des gares multi-transporteurs sont présentés et appréciés au regard des objectifs décrits dans le chapitre 3.

La gestion des gares mono-transporteurs

La grande majorité des gares et des haltes est utilisée exclusivement, ou quasi exclusivement, par des services conventionnés, principalement régionaux. Cette situation induit, du fait de l'existence d'un « donneur d'ordre » unique, la recherche d'une forte intégration dans le service rendu aux usagers, de la gare au train⁴¹. Les dessertes conventionnées et le service en gare sont en effet financés par l'autorité organisatrice locale. La gare est en quelque sorte attachée au service public local, quand bien même elle peut être desservie, marginalement, par des trains nationaux ou interrégionaux.

Du point de vue concurrentiel, les modalités d'ouverture des marchés prévues par la réglementation européenne consistent, sur ces territoires, en la passation, par l'autorité organisatrice, d'appels d'offres (concurrence pour le marché) pour déléguer à un opérateur la réalisation du service de transport public.

Ce contexte peut utilement être rapproché de celui en place dans le transport urbain ou encore du modèle de franchises éprouvé au Royaume-Uni. Il s'agit de privilégier une logique de responsabilisation, la plus complète possible, des acteurs, délégrant et délégataire, intervenant dans la définition et la production du service public régional. Il importe également que les modes d'organisation et de financement retenus incitent à une adéquation du niveau de service et des investissements aux besoins des voyageurs.

En pratique, les gares pourraient faire l'objet d'une délégation d'exploitation organisée par les régions ou le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), incluse dans celle(s) liée(s) à l'exploitation des services de transport. Cette délégation supposerait toutefois que les gares soient préalablement mises à la disposition des autorités organisatrices.

Un tel scénario permettrait de renforcer le poids décisionnel du financeur final par rapport à la situation

actuelle. Il pourrait même être envisagé de permettre aux autorités organisatrices qui le souhaiteraient d'aller plus loin, en prévoyant un dispositif de reprise des gares concernées (i.e. un transfert de l'actif).

Pour garantir que les appels d'offres respecteront les principes de la concurrence, l'autorité organisatrice de transport et l'Arafer devront s'attacher à s'assurer que l'ensemble des informations nécessaires à la formulation d'offres pertinentes soient disponibles, dans un niveau de détail suffisant et compatible avec la forme d'allotissement retenue par l'autorité publique. L'Arafer propose d'approfondir sans tarder ces questions avec les autorités organisatrices, afin de préparer les expérimentations qu'elles appellent de leurs vœux.

La situation actuelle de rattachement de la gestion des gares multi-transporteurs à l'opérateur SNCF Mobilités ne peut être aménagée

L'ouverture des marchés n'est plus une perspective lointaine. Elle rend donc impossible un aménagement de la situation actuelle de rattachement du gestionnaire des gares à l'opérateur historique, au regard des risques d'atteinte à la concurrence qui y sont attachés. Ce chapitre expose les arguments, sans qu'il soit besoin de juger, par ailleurs, de la capacité de ce schéma d'organisation à satisfaire les autres objectifs d'une réforme.

LE MAINTIEN DE LA SITUATION ACTUELLE

La situation du *statu quo*, présenterait une double difficulté, à la fois d'un point de vue juridique et économique.

En premier lieu, cette situation serait contraire à l'esprit de la loi du 4 août 2014. En effet, la réforme ferroviaire a conduit à renforcer les moyens du gestionnaire d'infrastructure en prévoyant notamment le transfert des personnels de l'ex-SNCF Infra et de la quasi-totalité des installations de service. Plus particulièrement, le *statu quo* s'accorderait mal avec les dispositions de l'article 29 de la loi du 4 août 2014, qui orientent la rédaction du rapport attendu deux ans après la réforme : « le gouvernement remet aux commissions permanentes du Parlement compétentes en matière ferroviaire un rapport relatif à la gestion des gares de voyageurs ainsi qu'aux modalités et à l'impact d'un transfert de celle-ci à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport. Ce rapport étudie également la possibilité de créer un établissement public reprenant l'intégralité des missions de Gares & Connexions et qui serait intégré au sein du groupe public ferroviaire ». Si le législateur a prévu un

délai pour statuer sur la question du positionnement du gestionnaire des gares, il a tout aussi clairement exprimé la nécessité de faire évoluer la situation actuelle.

En deuxième lieu, la réforme doit permettre de préparer l'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire et d'accompagner la concurrence sur les autres marchés des transports de personnes. L'Autorité de la concurrence a souligné à plusieurs reprises que la situation actuelle n'était pas satisfaisante en vue de l'ouverture à la concurrence sur les liaisons nationales⁴². Elle a insisté notamment sur la nécessité de mettre en place une séparation plus nette entre le gestionnaire des gares et les activités de transport de personnes. De même, dans son rapport du 10 mars 2009, la sénatrice Fabienne Keller a recommandé, en vue de l'ouverture prochaine du secteur à la concurrence, de séparer l'activité de gestionnaire de gares de la SNCF de son activité concurrentielle de transporteur ferroviaire. Enfin, dans son avis du 8 juin 2016, l'Arafer a considéré que les différentes dispositions visant à garantir l'indépendance du gestionnaire des gares n'étaient pas suffisantes en vue de la prochaine ouverture à la concurrence, en raison notam-

ment de la dépendance de Gares & Connexions vis-à-vis des agents de SNCF Mobilités et des contraintes pesant sur sa politique d'investissements. L'Autorité a souligné que la situation actuelle était porteuse de risques de discrimination et de dissémination d'informations confidentielles en raison de la porosité entre le gestionnaire des gares et l'opérateur historique.

Pour ces raisons, le maintien de Gares & Connexions en tant que direction autonome de SNCF Mobilités n'est pas envisageable.

Le législateur a exprimé la nécessité de faire évoluer la situation actuelle

UNE FILIALE DE SNCF MOBILITÉS

Afin d'accroître l'indépendance du gestionnaire des gares vis-à-vis de l'opérateur historique, une option serait de créer une filiale de SNCF Mobilités dédiée à la gestion des gares. Cette solution, qui est celle adoptée en France dans le secteur de l'électricité pour les gestionnaires du réseau de transport et de distribution, constituerait certes une avancée par rapport à la situation actuelle mais ne saurait être pour autant totalement satisfaisante.

En premier lieu, ce scénario nécessiterait la mise en place de « murailles de Chine » permettant d'assurer l'indépendance de la gouvernance et en l'absence desquelles il existe des risques d'atteinte à la concurrence. Établir de telles murailles est un exercice extrêmement contraignant, source de litiges, et qui, du point de vue de la régulation, n'annihile pas les risques de distorsion ou d'entrave à la concurrence. Le secteur de l'énergie en apporte une illustration concrète. En 2012, la société SUN'R, exploitant des centrales photovoltaïques, a saisi l'Autorité de la concurrence afin qu'elle prononce des mesures conservatoires à l'encontre du groupe EDF. SUN'R se plaignait notamment de pratiques discriminatoires et de favoritisme mises en œuvre par les filiales ERDF, gestionnaire des réseaux de distribution, et RTE, gestionnaire du réseau de transport, au profit des filiales du groupe actives sur le marché de l'électricité photovoltaïque. Si l'Autorité de la concurrence a considéré que les conditions d'octroi de mesures conservatoires n'étaient pas réunies, le contexte réglementaire dans lequel les pratiques avaient eu lieu ayant évolué, elle a tout de même considéré que les éléments collectés justifiaient une poursuite de l'analyse au fond, reconnaissant le risque de distorsion de concurrence (décision du 14 février 2013⁴³).



Consciente de ces risques, la Commission européenne a, dans le cadre de la directive 2009/72/CE, défini un certain nombre de limites applicables aux gestionnaires de réseau de transport d'électricité qui demeureraient verticalement intégrés à une entreprise ayant des activités de production et de fourniture d'électricité. En conséquence, la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) a dû, dans le cadre de la certification de RTE auprès de la Commission européenne, valider les règles de gouvernance précises et parfois complexes (constitution et compétences de l'instance de gouvernance, procédure de vote au sein de cette instance, etc.)⁴⁴. Cette solution destinée à garantir l'indépendance de RTE vis-à-vis de son actionnaire principal, EDF, induit toutefois une lourdeur administrative non négligeable.

En second lieu, outre les dispositions relatives à la gouvernance évoquées, ce scénario devrait s'accompagner d'une évolution importante des pouvoirs et missions de l'Arafer sur le contrôle du gestionnaire des gares, à l'instar de ceux dont dispose la CRE. Par exemple, elle dispose de pouvoirs assurant la bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux : elle s'assure notamment qu'il n'existe pas de confusion entre les activités en concurrence et les activités en monopole. À ce titre, la CRE a imposé au gestionnaire de réseaux de distribution de changer de nom et de logo (délibération du 23 juin 2015) : ERDF est ainsi devenu Enedis au 1^{er} juin 2016. Ces changements permettent de limiter les risques de confusion par les consommateurs entre les différentes activités.

De plus, pour assurer un accompagnement de l'ouverture à la concurrence, à l'instar des précautions prises pour SNCF Réseau, cette situation nécessiterait la mise en place de plans de protection de la confidentialité des informations qui ne sont au demeurant qu'un outil de sensibilisation des agents, sans réelle garantie de réussite tant leur application est difficile à contrôler.

La création d'une filiale rattachée à SNCF Mobilités chargée de la gestion des gares ne permet pas de répondre aux objectifs attribués au positionnement de la gestion des gares s'agissant des conditions d'indépendance vis-à-vis de l'opérateur SNCF Mobilités.

L'hypothèse consistant à attribuer la gestion des gares à une filiale commune de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau, évoquée ici dans un souci d'exhaustivité, ne permettrait pas de corriger les limites mentionnées ci-dessus, dans la mesure où un tel scénario ne permet pas de rompre complètement le lien avec l'opérateur historique, quel que soit le schéma de gouvernance de la structure et la répartition de la décision entre les deux actionnaires (contrôle conjoint ou contrôle majoritaire de l'un d'entre eux).

Les positionnements alternatifs pour la gestion des gares multi-transporteurs

Cette partie expose différents positionnements alternatifs pour la gestion des gares multi-transporteurs. Il convient de souligner que ces scénarios supposent tous un transfert des effectifs nécessaires à l'exploitation des gares, aujourd'hui employés au sein des différentes activités de SNCF Mobilités, vers l'entité à créer. Il s'agit de ne pas reproduire la situation issue de la loi du 13 février 1997, qui avait créé un gestionnaire d'infrastructure dépourvu des moyens pourtant indispensables à une bonne gestion de son patrimoine. Les modalités d'un tel transfert ne relevant pas du champ de compétence de l'Arafer, celles-ci ne seront pas abordées dans la présente étude.

LE RATTACHEMENT À L'EPIC DE TÊTE SNCF

Ce scénario consisterait à positionner le gestionnaire des gares au sein de l'EPIC SNCF, à l'instar de ce qui est fait à l'heure actuelle pour l'exploitant des stations service, SNCF Combustible.

Or, un tel positionnement est contradictoire avec le principe de la réforme ferroviaire qui a déchargé l'EPIC SNCF des missions opérationnelles susceptibles d'être exercées par les EPIC filles, comme l'a récemment rappelé l'Arafer en remettant en cause le positionnement de SNCF Combustible au sein de l'EPIC de tête.

L'EPIC SNCF étant intéressé à la performance économique de SNCF Mobilités, confier l'exploitation des gares à la SNCF ne permettrait pas de répondre aux objectifs de réduction des risques de distorsion de concurrence que la gestion d'une telle infrastructure peut engendrer. Ces risques sont renforcés par la présence de salariés de SNCF Mobilités au conseil de surveillance de l'EPIC SNCF et surtout celle, en tant que président du directoire de l'EPIC SNCF, du pdg de SNCF Mobilités.

Cette alternative n'est donc pas envisageable.

LA CRÉATION D'UN EPIC AU SEIN DU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE

La création d'un gestionnaire des gares de plein exercice sous la forme d'un troisième EPIC fille au sein du groupe public ferroviaire permettrait de garantir :

- **l'autonomie juridique du gestionnaire des gares, avec l'attribution de la personnalité morale ;**
- **l'autonomie financière, grâce à une capacité d'emprunt non contrainte par des considérations de gestion de la dette liée à d'autres activités et à la priorisation des investissements ;**
- **l'autonomie opérationnelle et décisionnelle, dès lors que l'EPIC disposerait de ressources suffisantes pour la réalisation de ses missions par ses propres moyens.**

La création d'un nouvel EPIC au sein du groupe public ferroviaire présenterait également l'intérêt, conformément à l'esprit de la réforme ferroviaire de 2014, de placer la gestion des gares au même niveau que le gestionnaire d'infrastructure.

Cette solution suppose de déterminer un modèle de gouvernance permettant d'assurer une repré-

sentation de l'ensemble des parties prenantes. Cette gouvernance pourrait s'inspirer de celle mise en place pour l'EPIC de tête et définie à l'article 9 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015, relatifs aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports. Toutefois, pour garantir une indépendance totale du gestionnaire des gares vis-à-vis de l'opérateur historique, il devrait être envisagé que le conseil de surveillance ne comprenne pas de représentants de SNCF Mobilités contrairement à ce qui est actuellement prévu pour l'EPIC SNCF.

Enfin, en complément du regroupement des personnels, cette solution nécessite un double transfert d'actifs : les bâtiments et autres éléments affectés historiquement à SNCF Mobilités et certains actifs appartenant à SNCF Réseau dont la complexité peut en rendre difficile la réalisation.

Ce scénario, explicitement mentionné par l'article 29 de la loi du 4 août 2014, apparaît donc comme une alternative crédible au positionnement actuel du gestionnaire des gares, puisqu'il répond aux objectifs d'indépendance du gestionnaire et offre les conditions d'une autonomie financière.



Il convient toutefois de se demander si un tel scénario offrirait les meilleures conditions à une gestion efficace et incitée des gares. « *Le constat largement partagé [...] d'un manque de cohérence et d'efficacité des contrôles exercés sur les établissements publics* », pour reprendre une conclusion de l'étude de 2009 du Conseil d'État sur les établissements publics⁴⁵, et les conséquences juridiques qu'emporte le statut d'EPIC, notamment l'inapplicabilité des procédures d'insolvabilité, permettent d'en douter.

LE TRANSFERT À SNCF RÉSEAU

Ce scénario garantit l'indépendance du gestionnaire des gares, dès lors qu'il n'existerait plus de lien direct avec l'opérateur historique.

De plus, la gestion des gares bénéficierait de la culture de gestionnaire d'infrastructure que la réforme ferroviaire a souhaité mettre en œuvre avec notamment la création d'un gestionnaire d'infrastructure de plein exercice. Cette situation présente en outre l'avantage de réunir, de fait, l'exploitation des bâtiments des gares et celle des quais. Elle contribuerait donc, par construction,

à unifier la gestion du patrimoine en gare. Un tel transfert permettrait également de créer un guichet unique pour l'accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure de services et à la majorité des installations de services, ce qui correspond à l'esprit de la réforme ferroviaire et notamment des articles 29 et 31 de la loi du 4 août 2014 et réduit les craintes des entreprises ferroviaires de transmettre des informations à un gestionnaire des gares intégré à une entreprise ferroviaire. Enfin, cela rapprocherait SNCF Réseau des clients finaux, les voyageurs. Ces derniers identifieraient alors plus clairement le gestionnaire de l'infrastructure, à l'instar de ce qui est en œuvre dans le secteur aéroportuaire avec Aéroports de Paris.

Toutefois, un tel transfert pourrait faire peser des contraintes importantes sur les investissements du gestionnaire des gares. En effet, SNCF Réseau est confronté à la nécessité d'accentuer ses efforts pour rénover le réseau et en renforcer la sécurité. Actuellement, SNCF Réseau poursuit l'objectif de porter le renouvellement du réseau à 3 milliards d'euros par an (hors développement du réseau), soit environ huit à dix fois les investissements engagés annuellement par Gares & Connexions. Or, SNCF

Réseau ne dispose d'aucune visibilité sur sa trajectoire financière, en l'absence en particulier du contrat pluriannuel avec l'État prévu par la réforme ferroviaire.

L'Arafer considère que ce scénario, qui permet d'accroître significativement l'indépendance du gestionnaire des gares, mettrait en place un environnement favorable en vue de la prochaine ouverture à la concurrence et limiterait les risques d'atteinte à la concurrence liés aux effets de levier entre les différents modes de transport. Cependant, il ne peut en être ainsi qu'à la condition d'une clarification de la trajectoire financière de SNCF Réseau, qui passe par la conclusion du contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau.



LA CRÉATION D'UNE FILIALE DE SNCF RÉSEAU

Dans le prolongement du scénario précédent, la création d'une filiale de SNCF Réseau viserait à identifier, de manière claire et plus autonome, la gestion des gares sous la forme d'une personne morale de droit privé. Ce scénario garantit l'indépendance du gestionnaire des gares vis-à-vis de l'opérateur historique sans qu'il soit nécessaire de mettre en place des systèmes de gouvernance complexes. Il facilite également la réunification des patrimoines – bâtiments et quais – identifiée comme une source de simplification et d'optimisation de la gestion des gares.

En revanche, ce scénario ne permet pas de garantir une totale autonomie financière, notamment en termes de choix et de niveaux d'investissements, dès lors que le gestionnaire des gares serait comptablement consolidé avec SNCF Réseau. Une gestion filialisée permet toutefois d'envisager, davantage que le scénario précédent, que la gestion

des gares s'inscrive rapidement et durablement dans une logique pluriannuelle suffisamment distante des arbitrages annuels de l'État. Ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité de gestion.

L'ouverture du capital à des investisseurs tiers, en premier lieu les régions⁴⁶, pourrait également constituer une incitation à orienter la gestion vers davantage de rigueur économique, tout en procurant à cette activité de nouvelles ressources, qui ne pèseraient pas sur l'endettement du gestionnaire des gares et, partant, sur la dette consolidée de SNCF Réseau.

UNE SOCIÉTÉ ANONYME À CAPITAUX PUBLICS

Le dernier scénario envisagé par l'Arafer dans le cadre de cet exercice prospectif consiste en la création d'une société anonyme à capitaux publics détenue à 100% par l'État mais qui, le cas échéant, pourrait être ouverte aux collectivités territoriales. Cette solution permet de garantir une

indépendance juridique, patrimoniale et décisionnelle sans que la question de gouvernance pose problème puisque cette société serait détenue par l'État.

Cette solution permettrait en outre la définition d'une politique d'investissement indépendante des contraintes de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. Seuls les principes d'une gestion rationnelle et optimale devraient régir les choix d'investissement du gestionnaire. Cette forme juridique lui permettrait de diversifier les sources de financement (emprunt ou augmentation de capital).

Cela suppose que la société se voit affecter les bâtiments des gares et que certains actifs de SNCF Réseau lui soient transférés. À l'instar du gestionnaire du réseau électrique RTE, l'affectation domaniale que suppose un tel scénario peut passer par la conclusion d'un contrat de concession avec l'État.

// CONCLUSION

S'agissant des gares étroitement liées au transport régional conventionné, l'objectif d'amélioration de la gestion des gares incite à donner davantage de leviers d'action aux autorités organisatrices, dans un contexte où l'intégration opérationnelle entre l'exploitation des services de transport et l'exploitation de la gare peut être envisagée, voire privilégiée, en veillant à ne pas porter atteinte aux principes de concurrence.

S'agissant des gares utilisées par plusieurs transporteurs, la concurrence sur le marché du transport ferroviaire domestique prévue par le 4^e paquet ferroviaire impose de s'orienter vers une solution exempte de risques d'atteinte à la concurrence, ce

qui, dès lors, interdit le *statu quo* et la poursuite du rattachement de la gestion des gares à l'opérateur historique de manière directe ou indirecte.

Parmi les solutions envisageables, c'est-à-dire garantissant une indépendance réelle du gestionnaire des gares, la création d'une filiale de SNCF Réseau apparaît comme une solution pertinente. D'une part, elle offre les conditions pour inscrire rapidement et durablement la gestion des gares dans un cadre pluriannuel incitatif et, d'autre part, elle permet une autonomie financière suffisante, éventuellement ouverte à d'autres apporteurs de capitaux. La création d'une société à capitaux publics est également envisageable.

Les recommandations de l'Arafer

La gestion des gares est porteuse d'enjeux importants en matière d'efficacité économique, de développement de la concurrence dans les transports, notamment ferroviaire, et de développement de la mobilité.

En premier lieu, la recherche d'une efficacité accrue, c'est-à-dire d'une plus grande performance au meilleur coût, passe impérativement par la constitution d'un gestionnaire de gares disposant en propre des moyens humains nécessaires à ses activités. Or la gestion opérationnelle des gares est aujourd'hui très largement déléguée par Gares & Connexions au personnel des autres activités de l'opérateur historique, les effectifs de Gares & Connexions représentant moins de 10% des 17 000 agents travaillant quotidiennement dans les gares.

Afin d'éviter l'enlisement induit par la création, en 1997, d'un gestionnaire d'infrastructure dénué des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions, il s'agit donc de suivre les principes ayant prévalu dans la loi du 4 août 2014 pour la gestion des infrastructures et qui ont conduit à la création d'un gestionnaire de plein exercice, SNCF Réseau. Un chemin similaire doit être imaginé pour la gestion des gares. Cette réforme pourrait alors être le socle d'autres ajustements structurels favorables à l'efficacité de la gestion des gares, comme la réunification du patrimoine en gare ou une refonte du modèle tarifaire favorisant un cadre pluriannuel plus incitatif.

En second lieu, l'ouverture des marchés domestiques à la concurrence n'est désormais plus une perspective lointaine et impose de mettre en œuvre les réformes nécessaires. Or l'intégration verticale de la gestion des gares ferroviaires et de l'exploitation de services de transport ferroviaire est susceptible d'entraver le développement de la concurrence sur le marché aval du transport de voyageurs du fait de la nature d'infrastructure essentielle des gares.

Ce risque d'atteinte à la concurrence est renforcé par le fait que les gares ferroviaires sont des pôles d'échanges multimodaux et que leur gestionnaire appartient à un groupe présent sur tous les marchés connexes du transport de voyageurs.

S'agissant des gares utilisées par plusieurs transporteurs, la concurrence sur le marché du transport ferroviaire domestique prévue par le 4^e paquet ferroviaire impose de s'orienter vers une solution exempte de risques d'atteinte à la concurrence. Dès lors le *statu quo*, tout comme la poursuite du rattachement de la gestion des gares à l'opérateur historique de manière directe ou indirecte, ne sont pas envisageables.

Parmi les solutions envisageables, c'est-à-dire celles garantissant une indépendance réelle du gestionnaire des gares, la création d'une filiale de SNCF Réseau apparaît comme une solution pertinente car elle offre, d'une part, les conditions pour inscrire rapidement et durablement la gestion des gares dans un cadre pluriannuel incitatif et, d'autre part, elle permet une autonomie financière suffisante, éventuellement ouverte à des apporteurs de capitaux. De même, la création d'une société à capitaux publics est également envisageable.

S'agissant des gares étroitement liées au transport régional conventionné, l'Arafer considère que l'objectif d'amélioration de la gestion incite à donner davantage de leviers d'action aux autorités organisatrices, dans un contexte où l'intégration opérationnelle entre l'exploitation des services de transport et l'exploitation de la gare peut être envisagée, voire privilégiée, en veillant à ne pas porter atteinte aux principes de concurrence.

1 Avis n° 2016-094 du 8 juin 2016 portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service, et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire.

2 Décision n° 96-D-51 du 3 septembre 1996 relative à des pratiques de la Sarl Héli-Inter Assistance.

3 Kisio est le regroupement d'EFFIA Synergies, Canal TP, MTI Conseil, Transétude et Motion Lines. Elle offre une expertise combinant conception, développement, réalisation et exploitation pour des projets de mobilités et l'exploitation des informations et données qui en résultent. Voir : <http://www.keolis.com/fr/medias/actualites/kisio-filiale-solutions-services-keolis>.

4 Décisions n° 10-DCC-02 du 12 janvier 2010 relative à la prise de contrôle conjoint des sociétés Keolis et Effia par les sociétés SNCF-Participations et Caisse de Dépôt et Placement du Québec et n° 12-DCC-129 du 5 septembre 2012 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Keolis par la société SNCF-Participations.

5 Selon le bilan du 1^{er} semestre 2016 relatif au marché libéralisé des services interurbains par autocar réalisé par l'Observatoire des transports de l'Arafer, plus d'un million de passagers ont été transportés au premier trimestre 2016, soit + 69 % par rapport au dernier trimestre 2015, et environ 200 lignes ont été ouvertes, soit + 26 % par rapport au T4 2015.

6 La notion de marché biface est apparue au début des années 2000 dans la littérature économique sous l'impulsion notamment de chercheurs tels que Mark Armstrong, Bernard Caillaud, Bruno Jullien, Jean-Charles Rochet ou encore Jean Tirole, prix Nobel d'Économie en 2014.

7 Jean Tirole, « Economie du bien commun », Presses Universitaires de France, mai 2016.

8 Glen Weyl, « A Price Theory of Multi-sided Platforms », American Economic Review, vol. 100, n° 4, 2010, p. 1642-1672.

9 Voir en ce sens l'avis de l'Arafer n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire et l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

10 Par exemple, au Japon, dans la gare de Kyoto, achevée en 1997, sont présents un centre commercial, des restaurants mais aussi un hôtel, un théâtre, un musée ou encore des administrations. En France, les recettes commerciales issues des concessions représentent aujourd'hui environ 171 M€, en croissance d'environ 3 % par an depuis 2011 (source : DRG 2017, version du 23 mars 2016, p. 62). La même année, les recettes de location d'espaces commerciaux au sein des 14 plus grandes gares italiennes, gérés par Grandi Stazioni Retail, atteignaient 107 M€, en croissance de 7 % par rapport à 2014. Enfin, en Allemagne, l'activité de la location d'espaces commerciaux a connu en 2015 une rentabilité moyenne de 6 % (source : Mobitelex n° 153 du 22 juin 2016).

11 Report from the Commission to the Council and the European parliament : Fourth report on monitoring development of the rail market.

12 Ce seuil est défini à l'article 2 de 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. Les autres catégories de gares sont les gares d'intérêt régional (dites gares de catégorie b) et les gares d'intérêt local (dites gares de catégorie c).

13 Voir le dossier de consultation publique relative au nouveau modèle pour la tarification des gares de voyageurs publié en mai 2016.

14 http://www.gares-sncf.com/sites/default/files/field_files/2015-02/fiche_presentation_gc_2015_version_francaise_0.pdf

15 Cf. le quatrième rapport de la Commission européenne sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire publié en juin 2014 précité.

16 Les données sont issues du site Eurostat pour l'année 2015. Voir : <http://ec.europa.eu/eurostat/>

17 DB Netz est la direction au sein de DB AG qui regroupe l'ensemble des activités de gestion de l'infrastructure dont DB Netz et DB Energie.

18 33 municipalités, 25 acteurs privés, cinq Länder et deux opérateurs divers.

19 SNCF Mobilités n'est en effet qu'affectataire du domaine ferroviaire, dont la propriété est détenue par l'État.

20 Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.irg-rail.eu/public-documents/2015/>

21 Source IRG-rail.

22 La liste complète des prestations assurées par Gares & Connexions pour le compte de SNCF Réseau est décrite dans le DRG 2017, partie B, 4.C.1 Charges de gestion de site.

23 La double marginalisation est la résultante de l'accumulation, dans une relation verticale, de pouvoirs de marché successifs.

24 Source : Rapport financier de Gares & Connexions au 31 décembre 2014. Cf. <https://www.gares-sncf.com/>

25 Moment de la création de la direction en charge de la gestion des gares, 13 000 agents travaillaient quotidiennement en gare (cf. décision de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageur).

26 Source : Rapport financier SNCF Réseau 2015.

27 Les régions s'entendent ici comme celles existant avant la réforme territoriale engagée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

28 Pour le calcul de la clé de répartition, la surface totale de la gare est diminuée des caves, greniers et stationnement. Les surfaces « cœur de gare » correspondent aux surfaces de la gare accessibles aux publics et générant donc les flux de voyageurs. Elles sont calculées comme la différence entre la surface totale et les surfaces bureaux ou de locaux non accessibles au public.

29 Voir les décisions n° 2015-002 du 3 février 2015 et n° 2015-017 du 13 mai 2015.

30 Le maintien du quai, en tant qu'infrastructure liée de façon techniquement étroite aux voies principales, dans le patrimoine du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau est à examiner. Selon une telle logique, la structure du quai, hors les équipements et services qu'il supporte, serait considéré comme faisant partie de l'infrastructure ferroviaire et tarifé en tant que prestations minimales.

31 Avis n° 2016-046 du 12 avril 2016 portant sur les redevances relatives aux prestations fournies par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017.

32 Décision n° 98-D-34 du 2 juin 1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly.

33 Pour plus de détails, voir : <http://www.bundeskartellamt.de>

34 Décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises.

35 Décision n° 15-D-05 du 15 avril 2015 relative à des pratiques mises en œuvre par le groupe SNCF dans le secteur du transport de personnes.

36 Une position dominante se définit par la possibilité pour une entreprise de se comporter de manière indépendante vis-à-vis de ses concurrents et de ses clients.

37 La liste des marchés du secteur de transports de personnes et celle des opérateurs réputés exercer une influence significative sur un de ces marchés sont déterminées par l'Autorité après avis de l'Autorité de la concurrence.

38 Ce rapport attirait l'attention du gouvernement sur cinq priorités. L'une de ces priorités portait sur la réalisation « d'investissements considérables pour aménager les « Grandes Gares » en Régions, avec une planification à deux, cinq et dix ans, soit 380 à 500 millions d'euros par an, 4 200 à 5 500 millions d'euros d'ici 2020. Un plan spécifique sera mis en œuvre pour l'Île-de-France pour 300 millions d'euros par an hors métro, soit 3 300 millions d'ici 2020 et 1 400 millions d'ici 2020 pour le métro ». Le rapport justifiait cette nécessité par un retard d'investissement en gares de l'ordre de vingt à trente ans.

39 Source : DRG 2017 – version du 23 mars 2016, page 57.

40 Taux d'endettement = Dette financière nette / (Capitaux propres + Dette financière nette). Taux calculés sur les comptes dissociés au 31.12.2014.

41 A titre d'illustration, les conventions d'exploitation des TER comportent historiquement, depuis la régionalisation des TER, une vision « sans couture » de certains objectifs de performance, tels que la propreté dans les gares et dans les trains, qui donnent lieu à des dispositifs de mesure et d'incitation financière de type bonus-malus.

42 Voir en ce sens les avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs, n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire et n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire.

43 Décision n° 13-D-04 du 14 février 2013 relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par le groupe EDF dans le secteur de l'électricité photovoltaïque.

44 Pour plus d'informations, voir : <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/decisions-de-certification>.

45 Voir aussi le rapport d'activité 2003 du Conseil de la concurrence et plus particulièrement l'étude thématique portant sur les monopoles publics dans le jeu concurrentiel.

46 En l'état actuel du droit, la prise de participation décidée par le conseil régional ne peut avoir pour effet ni de faire porter la part détenue par une ou plusieurs régions dans le capital d'une société commerciale à plus de 33 %, ni de faire porter la part de capital détenue, directement ou indirectement, par des personnes publiques à plus de 50 % (Art. R. 4211-5 du code général des collectivités territoriales).

Directeur de la publication : Pierre Cardo - Ont participé à la réalisation de cette étude thématique : la direction du transport ferroviaire, la direction des affaires financières, la direction des affaires juridiques et l'Observatoire de l'Arafer - **Conception et réalisation** : **LATITUDE** - Nantes - **Crédits photos** : Fotolia, Christophe Recoura - **Impression** : achevé d'imprimer sur les presses de Imprimatur en 200 exemplaires.

Dépôt légal : juillet 2016 - ISSN : 2270-9606

Cette étude thématique est consultable en version feuilletable.



Twitter : @arafer_officiel

Cette étude thématique a été réalisée avec le concours de la direction du transport ferroviaire, de la direction des affaires financières, de la direction des affaires juridiques et de l'Observatoire de l'Arafer.