

Avis n° 2015-005 du 17 février 2015

portant sur les redevances relatives aux prestations régulées
fournies par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs
pour l'horaire de service 2016

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2122-13 et L. 2133-5 ;

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

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

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

Vu l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

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

Vu l'avis n° 2014-021 du 4 novembre 2014 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2015 et 2016 ;

Vu la décision n° 2015-002 du 3 février 2015 portant sur la demande formée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'un différend l'opposant à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions ;

Vu l'avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 5 décembre 2013 sur son site internet ;

Vu les avis formulés par les entreprises ferroviaires lors de la consultation conduite par RFF sur le projet de document de référence du réseau et les éléments complémentaires transmis par la SNCF en qualité de gestionnaire d'infrastructures de services ;

Après en avoir délibéré le 17 février 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

1. CONTEXTE	4
1.1 Portée de l'avis de l'Autorité	4
1.2 Définition des prestations régulées.....	4
2. METHODOLOGIE TARIFAIRE	6
2.1 Cadre juridique applicable pour la tarification	6
2.2 Méthodologie tarifaire de Gares & Connexions	7
2.2.1 Service de base	7
2.2.2 Prestations complémentaires.....	8
3. ANALYSE DE L'AUTORITE	9
3.1 La transparence tarifaire.....	10
3.1.1 La communication des informations	10
3.1.2 Les objectifs de performance et de productivité	11
3.1.3 Mise à disposition des espaces ou de locaux.....	12
3.2 Le coût moyen pondéré du capital	13
3.3 Le système de modulation	16
3.4 Le classement de certaines gares	16
3.5 La délégation de gestion des gares régionales	17
4. CONCLUSION	18

1. Contexte

1.1 PORTEE DE L'AVIS DE L'AUTORITE

1. Réseau ferré de France (RFF) a publié le 5 décembre 2014 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 » (ci-après « *DRR 2016* »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret n° 2003-194 modifié, intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, désormais dénommé SNCF Réseau, mais également les éléments relevant des installations de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français, désormais dénommée SNCF Mobilités, ou par d'autres gestionnaires.
2. Dans le cadre de la réforme ferroviaire, la mission de gestion des gares est confiée à l'établissement public national industriel et commercial SNCF Mobilités qui, en vertu de l'article L. 2141-1 du code des transports, est chargé « *de gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques et de percevoir à ce titre auprès des entreprises ferroviaires toute redevance* ».
3. L'article 11-2 du décret n° 83-109 du 18 février 1983 modifié relatif aux statuts de la SNCF prévoit que « *les missions de gestion des gares (...) sont assurées au sein de la SNCF par une direction autonome, dotée de comptes distincts des autres activités de l'établissement* ». Ce décret devrait prochainement évoluer pour traduire les modifications apportées par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.
4. Gares & Connexions est la branche de SNCF Mobilités chargée de la gestion et du développement des gares ferroviaires de voyageurs depuis le 1^{er} janvier 2010.
5. Le document de référence des gares de voyageurs (ci-après « *DRG 2016* ») est l'annexe 9.1 du DRR 2016. Il est établi par le directeur des gares conformément au I. de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 modifié. Il précise, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquelles elles sont fournies, et les tarifs et redevances associés.
6. L'article L. 2133-5 du code des transports tel qu'issu de l'article 13 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 dispose que l'Autorité « *émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs et les autres infrastructures de services au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces infrastructures.* »
7. Par courrier en date du 8 décembre 2014, l'Autorité a consulté le gouvernement sur le DRR 2016, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports, pour obtenir ses observations éventuelles. Le gouvernement n'a pas transmis d'observations.

1.2 DEFINITION DES PRESTATIONS REGULEES

8. Le service de base que doit proposer Gares & Connexions est défini au I. de l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 et comprend :
 - l'usage, par les passagers, personnels et prestataires, des installations aménagées pour la réception des passagers et du public jusqu'au train, comprenant l'accès aux services communs, aux commerces et aux bâtiments publics ;
 - les services d'accueil, d'information et d'orientation des passagers et du public concernant les horaires et l'accès aux trains ;
 - toute prestation particulière en gare résultant d'une exigence législative ou réglementaire ou d'un accord international, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports ;

- dans les gares disposant de personnels, l'assistance nécessaire à l'embarquement dans le train ou au débarquement de celui-ci des passagers handicapés ou à mobilité réduite, lorsqu'elle n'est pas fournie par l'entreprise ferroviaire ou prise en charge par l'autorité organisatrice de transports, cette prestation donnant alors lieu à une tarification distincte de celle du service de base.
9. Les prestations complémentaires comprennent, le cas échéant, les prestations suivantes :
- le préchauffage des voitures et des locomotives ;
 - la mise à disposition d'espaces ou de locaux adaptés à la réalisation des opérations de vente de titres pour les services de transport ferroviaire ;
 - la mise à disposition de locaux de service pour les personnels d'accompagnement ou de conduite de l'entreprise ferroviaire ;
 - la mise à disposition des locaux et installations nécessaires aux prestataires des entreprises ferroviaires pour la réalisation des services techniques incluant l'avitaillement et le nettoyage ; la prestation comprend, le cas échéant, l'accès depuis la voie publique pour les livraisons nécessaires.
10. Conformément au II. de l'article 2 du décret susmentionné, dès lors que l'une des prestations complémentaires est fournie à une entreprise ferroviaire ou à un candidat autorisé, elle doit l'être dans des conditions transparentes et non discriminatoires à toute autre entreprise ferroviaire ou à tout autre candidat autorisé qui en fait la demande.
11. Le service de base ainsi que les prestations complémentaires mentionnées précédemment lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur sont qualifiés de prestations régulées, au sens du III. de l'article 2 du décret n° 2012-70.
12. En application de l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, le DRG 2016 précise que le service de base¹ fourni par Gares & Connexions se compose de :
- la prestation de base, socle de services indissociables pour l'accès en gare de voyageurs² ;
 - l'assistance à l'embarquement et débarquement des personnes à mobilité réduite (PMR) à bord des trains ;
 - la prestation Transmanche pour les entreprises ferroviaires dont les circulations empruntent le tunnel sous la Manche³.
13. Conformément au même article du décret n° 2012-70, les prestations complémentaires⁴ fournies par Gares & Connexions sont décrites dans le DRG 2016 et comprennent :
- la mise à disposition d'espaces ou de locaux en gare au seul usage de l'entreprise ferroviaire ;
 - le préchauffage des rames.
14. Les barèmes des redevances relatives aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont publiés dans les annexes A4 et A6 du DRG 2016.

¹ Voir DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 12.

² Voir le paragraphe 19 pour le détail des services couverts par la prestation de base.

³ Cette prestation correspond à la mise en place de mesures de sûreté lors de l'embarquement en gare de personnes et de biens empruntant la liaison Transmanche.

⁴ Voir DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 17.

2. Méthodologie tarifaire

2.1 CADRE JURIDIQUE APPLICABLE POUR LA TARIFICATION

15. L'article 31 § 7 de la directive n° 2012/34/UE du 21 novembre 2012 précise les principes tarifaires pour les installations de service, en disposant que « *la redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ».
16. Cette disposition a été transposée dans la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, laquelle modifie l'article L. 2122-13 du code des transports qui prévoit désormais que « *les redevances pour les prestations offertes sur les infrastructures de service ne peuvent être supérieures au coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable. Ces redevances incitent les gestionnaires d'infrastructure à utiliser de manière optimale leurs ressources et les technologies disponibles* ».
17. Dans la réglementation nationale applicable aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service, il est prévu aux termes de l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 que : « *La fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception d'une redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel. Le montant de chaque redevance peut être modulé, en tenant compte de la situation de la concurrence et dans des conditions transparentes et non discriminatoires, pour tenir compte, selon la prestation régulée :*
- *du type de convoi, notamment de sa capacité d'emport ou de sa longueur ;*
 - *du type de service de transport qu'assure le convoi ;*
 - *du nombre de voyageurs susceptibles de bénéficier de la prestation ;*
 - *de la période horaire d'utilisation ;*
 - *du délai entre la demande et la date prévue de fourniture de la prestation ;*
 - *de la quantité de marchandises exprimée en unités de transport intermodal ou en tonnes. »*
18. Les principes de tarification applicables aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs sont précisés dans l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié tel qu'issu de l'article 13 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 :
- les redevances sont établies annuellement pour chaque « périmètre de gestion » des gares, *i.e.* pour chaque gare ou ensemble fonctionnel de gares pour les gares d'intérêt national et pour l'ensemble des gares dans une région pour les gares d'intérêt régional ou local ;
 - les redevances visent à couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;
 - les charges prévisionnelles comprennent l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements et le coût des capitaux engagés ;
 - les prévisions de charges tiennent compte des coûts constatés pour le dernier exercice comptable et des objectifs de performance et de productivité ;
 - pour les charges communes à la fourniture des prestations régulées et des prestations non régulées, seule la quote-part liée aux prestations régulées est prise en compte pour l'établissement des redevances ;
 - lorsqu'il est positif, 50% du résultat des activités non régulées est rétrocédé aux activités régulées sous forme de déduction de charges ;
 - la redevance relative à l'occupation de locaux ou d'espaces peut être modulée dans des conditions transparentes et non discriminatoires et en prenant en considération la situation de la concurrence, la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable.

2.2 METHODOLOGIE TARIFAIRE DE GARES & CONNEXIONS

2.2.1 Service de base

19. Le DRG 2016 définit la prestation de base de Gares & Connexions comme un ensemble indissociable de services comprenant :
- la mise à disposition et l'entretien de bâtiments, espaces et équipements nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès des voyageurs aux trains ;
 - la mise à disposition de services nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès des voyageurs aux trains ;
 - la mise à disposition de l'information collective des voyageurs en gare.
20. Les coûts associés à la prestation de base s'élèvent au niveau national à environ 790 millions d'euros pour l'horaire de service 2016. Gares & Connexions les décompose de la manière suivante :
- les charges de service de gare (274 M€) ;
 - les charges de gestion de site (282 M€) ;
 - les impôts et taxes (19 M€) ;
 - les frais de fonctionnement (55 M€) ;
 - la dotation aux amortissements (72 M€) ;
 - la rémunération du capital (75 M€) ;
 - d'autres charges (sinistres et provisions pour risques, frais d'émergence des projets et de maîtrise d'ouvrage) pour un montant de 25 M€ ;
 - en réduction des charges précédentes, la rétrocession de 50% du résultat positif des activités non régulées (14 M€).
21. Gares & Connexions indique dans le DRG⁵ que l'assiette de charges pour l'horaire de service 2016 restera relativement stable par rapport à 2015. Dans le détail :
- les charges de service de gare augmentent de +2 M€ ;
 - les charges de gestion de site baissent de -7 M€ ;
 - les frais de fonctionnement baissent de -2 M€ ;
 - les impôts et taxes augmentent de +1 M€ ;
 - les charges d'amortissement augmentent de +2 M€.
22. Pour tout périmètre de gestion, la prestation de base est facturée à chaque entreprise ferroviaire au départ-train commercial. Le tarif unitaire est composé d'une part fixe « f » quel que soit le type de train et d'une part « p » pondérée par deux coefficients c1 et c2. Le premier coefficient prend la valeur 1, 2 ou 4 respectivement si la capacité d'emport du train en nombre de places assises est inférieure à 280, comprise entre 281 et 560 ou supérieure à 561. Le deuxième coefficient prend la valeur 1, 2 ou 4 respectivement si le train correspond à un parcours « urbain », « régional » ou « national » tel que défini dans le DRG 2016. Le tarif unitaire s'écrit :

$$\text{Tarif unitaire} = f + p \times c1 \times c2$$

⁵ Voir DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 54

23. La pondération du tarif de la prestation de base n'est appliquée qu'aux gares d'intérêt national, dites de catégorie A, et régional, dites gares de catégorie B.
24. Gares & Connexions précise⁶ que la part pondérée du tarif « *correspond aux services qui, au sein de la prestation de base, sont plus particulièrement destinés au confort et à l'accueil du voyageur et donc dépend du nombre de voyageurs accueillis en gare et de la typologie du trafic* ».
25. Les charges servant à déterminer la part pondérée du tarif de la prestation de base sont :
- l'accueil général ;
 - le nettoyage et le gardiennage des toilettes ;
 - le nettoyage de la gare ;
 - les consignes et objets trouvés ;
 - les charges d'énergie et fluides.
26. Les autres charges rattachables au coût de la prestation de base⁷ déterminent la part fixe. Elles constituent en moyenne 75% de l'assiette globale du coût de la prestation de base.
27. La part fixe du tarif « f » est obtenue en divisant ces charges par le trafic en nombre de départs-trains prévisionnels. La part pondérée « p » est calculée en divisant les charges restantes par les trafics prévisionnels pondérés par les coefficients c1 et c2.
28. Par ailleurs, le tarif de la prestation Transmanche est établi par gare et par train, sans pondération, pour les gares desservies régulièrement (Paris-Nord, Lille- Europe, Marne-La-Vallée et Calais-Frethun). Pour les autres gares, la facturation est forfaitaire sur la base du devis annuel présenté par Gares & Connexions.

2.2.2 Prestations complémentaires

29. Gares & Connexions met à disposition des entreprises ferroviaires, à leur demande, des espaces ou locaux en gare pour la vente de billets, l'avitaillement ou le nettoyage et la coupure pour les personnels roulants. Cette mise à disposition est considérée comme une prestation complémentaire. Le loyer à payer est composé d'une redevance et d'un forfait de charges communes de la gare. La redevance varie en fonction de l'emplacement de l'espace ou des locaux mis à disposition. Deux catégories d'emplacement sont distinguées : le « cœur de gare », zone ouverte à la circulation des voyageurs, ou hors « cœur de gare ». Le « cœur de gare » est lui-même subdivisé en zones dont les prix sont modulés en fonction de leur attractivité relative. Ainsi, par rapport au prix de base d'un emplacement de la zone « cœur de gare », un emplacement situé dans « l'hyper centre » sera facturé 15% de plus quand le prix d'un emplacement en zone de « flux » sera inférieur de 50% au prix de base.
30. Le calcul de la redevance de base en zone « cœur de gare » est fondé sur le prix moyen des redevances des concessionnaires (commerces) dans la gare.
31. S'agissant de la prestation complémentaire de préchauffage des rames, les installations de préchauffage en gare, en transférant de l'énergie électrique aux rames de voyageurs présentes en gare, permettent de les mettre en confort climatique : les préchauffer en hiver ou les climatiser en été. L'utilisation des installations de préchauffage des rames en gares est facturée au nombre de trains préchauffés. Cette prestation est facturée sur la base d'un tarif unique national, quel que soit le site concerné, le type et la longueur du train.

⁶ Voir DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 27

⁷ Ces charges recouvrent une vingtaine de postes de coûts dont, par exemple, celles liées à l'assistance aux personnes à mobilité réduite et au gardiennage et à la surveillance de la gare

3. Analyse de l'Autorité

32. L'Autorité a réalisé un premier examen des redevances relatives aux prestations régulées dans son avis motivé n° 2014-021 du 4 novembre 2014 relatif au projet de DRG pour l'horaire de service 2016, dans sa version du 10 juillet 2014.
33. Dans cet avis⁸, l'Autorité a invité Gares & Connexions à accélérer ses travaux sur les sujets suivants :
- la refonte des critères de modulation du système de tarification ;
 - l'élaboration d'une tarification incitative à une meilleure maîtrise des coûts ;
 - la justification des hypothèses de prévisions de trafics et la fiabilisation des hypothèses liées aux investissements ;
 - la fiabilisation des hypothèses de contribution des activités non régulées ;
 - la mise au point d'éventuels mécanismes de régularisation.
34. L'Autorité a également été amenée à analyser certains des principes sur lesquels sont établies ces mêmes redevances dans le cadre de sa décision n° 2015-002 du 3 février 2015 portant sur la demande formée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre d'un différend l'opposant à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions⁹.
35. Dans cette décision, l'Autorité enjoint à Gares & Connexions :
- de communiquer au STIF des éléments de la comptabilité analytique pour les périmètres de gestion des gares en Ile-de-France et des plans de surfaces pour les gares de catégorie A ;
 - de fixer le coût moyen pondéré du capital, servant à l'établissement des redevances pour le service de base dans les gares de voyageurs en Ile-de-France, à l'intérieur d'une fourchette allant de 5,5 à 6,9% avant impôt ;
 - de mettre en œuvre au plus tard au début de l'horaire de service 2017, après concertation, un nouveau système de modulation des redevances pour le service de base dans les gares de voyageurs en Ile-de-France ;
 - de mettre en place un système de mesure de l'utilisation du service d'assistance aux personnes à mobilité réduite par les usagers de Transilien dès le début de l'horaire de service 2016 ;
 - de publier dans le document de référence des gares les objectifs de performance qu'elle prend en compte pour les gares d'Ile-de-France ;
 - de préciser pour les gares de voyageurs en Ile-de-France, en concertation avec les acteurs, les indicateurs de performance retenus et de définir les mécanismes d'incitation financière y afférents, au plus tard pour l'horaire de service 2017 ;
 - de publier dans le document de référence des gares les objectifs de productivité qu'elle prend en compte pour les gares de voyageurs en Ile-de-France, en incluant une vision pluriannuelle de ces derniers ;
 - de rattacher les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon à la catégorie B au sens du décret n° 2003-194 à partir de l'horaire de service 2015.

⁸ Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-021 du 4 novembre 2014 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2015 et 2016, § II.1.

⁹ Cette décision est susceptible d'appel jusqu'au 5 mars 2015.

36. Dans le cadre du présent avis, l'analyse du DRG 2016 par l'Autorité, éclairée par les avis et décision déjà rendus, a porté en particulier sur :
- la transparence tarifaire ;
 - le coût moyen pondéré du capital ;
 - le système de modulation ;
 - le classement de certaines gares ;
 - la délégation de gestion des gares régionales.

3.1 LA TRANSPARENCE TARIFAIRE

3.1.1 La communication des informations

37. Le II. de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié prévoit que le DRG « *justifie, pour chaque périmètre de gestion défini au I de l'article 13-1, par référence aux principes de détermination des redevances prévues au II de ce même article : (...)*
- c. la prévision des coûts liés aux installations et aux services en distinguant les charges directement liées aux prestations régulées et les charges communes ;*
 - d. les hypothèses relatives à la demande de prestations régulées ;*
 - e. les hypothèses ayant permis de déterminer la clé de répartition utilisée pour la prévision des quotes-parts de charges communes affectées respectivement aux prestations régulées et non régulées ;*
 - f. les programmes d'investissements ainsi que la structure des financements correspondants justifiant les amortissements et le calcul du coût des capitaux engagés prévus à l'article 13-1 ; (...)* »
38. Selon le même article, « *le document de référence des gares de voyageurs s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et permet une comparaison des coûts affectés aux gares sur les deux années antérieures* ».
39. L'Autorité estime que le DRG 2016 ne satisfait pas aux exigences de transparence issues de cet article. Il n'apporte pas l'ensemble des justifications prévues par la réglementation, d'une part, et, d'autre part, ne s'inscrit pas dans une perspective pluriannuelle et ne permet pas une comparaison des coûts affectés aux gares sur les deux années antérieures.
40. En premier lieu, l'annexe A5 du DRG 2016 se limite à fournir des informations agrégées et insuffisantes notamment concernant les points c) à f) du II. de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié. En effet, les charges y sont présentées de façon agrégée par grandes catégories : service de gare, gestion de site, dotations aux amortissements correspondant aux investissements prévisionnels, etc. Une telle présentation ne permet pas, par exemple, d'identifier parmi les charges de gestion de site celles relevant de la part fixe et celles relevant de la part pondérée du tarif de la prestation de base. De même l'annexe A5 ne distingue pas les charges directement affectées aux comptes régulés de celles qui sont communes aux comptes régulés et non régulés, ce qui est contraire aux dispositions prévues au c) de l'article 14-1 § II. A titre d'exemple, au sein des charges composant l'agrégat « gestion de site », certaines charges sont communes (par exemple le gardiennage et la surveillance de la gare) alors que d'autres sont affectées directement au compte régulé (par exemple la maintenance du système d'information voyageurs). En outre, l'absence de détail sur les programmes d'investissements ne permet pas d'évaluer l'impact de chaque projet d'investissement sur les redevances.

41. En conséquence, l'annexe A5 demeure insuffisante pour répondre à l'exigence de transparence qui incombe à Gares & Connexions.
42. En second lieu, bien que, dans le cadre des instances régionales de concertation relatives aux gares de catégorie A, Gares & Connexions produise des informations plus riches que l'annexe A5, une telle information ne suffit pas à répondre aux obligations réglementaires de transparence car elle n'est assortie d'aucune des garanties de forme comme de fond attachées à l'application des obligations posées par le décret. Cette information, pour autant qu'elle réponde aux exigences réglementaires, doit en conséquence trouver sa place dans le DRG ou ses annexes.
43. Par ailleurs, Gares & Connexions ne fournit pas non plus, de façon systématique, des informations équivalentes pour les gares de catégories B et C, qui ne donnent pas lieu à l'organisation d'instances de concertation. En conséquence, il appartient à Gares & Connexions de compléter les informations fournies pour ces catégories de gares. A cette fin, l'annexe A5 du DRG pourrait être modifiée pour présenter, pour chaque périmètre de gestion :
- les prévisions, par catégorie tarifaire (trains de petite, moyenne ou grande capacité ; services urbains, régionaux ou nationaux), de trafic total et du trafic de l'entreprise ferroviaire, pour l'horaire de service en cause, retenues pour le calcul des redevances ;
 - le détail des programmes d'investissements prévisionnels, projet par projet, pris en compte pour l'établissement des redevances pour cet horaire de service, et leur impact sur les redevances ;
 - le détail des actifs immobilisés et leur affectation au périmètre des prestations régulées ;
 - le détail des charges prises en compte pour l'établissement des redevances pour l'horaire de service ainsi que sur les deux années antérieures.
44. Par ailleurs, il importe que le gestionnaire puisse transmettre, sur demande, les plans de surface pour les gares de catégorie A, car ces éléments sont nécessaires à la compréhension des clés de répartition des charges communes entre les comptes régulés et non régulés.

3.1.2 Les objectifs de performance et de productivité

45. Le II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié prévoit que « *Les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent et des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs* ».
46. Il ressort de cet article que les charges prévisionnelles prises en compte pour le calcul des redevances doivent tenir compte d'objectifs de performance et de productivité.
47. Dans son avis n° 2014-021 relatif au projet de DRG 2016¹⁰, qui prolonge les avis déjà rendus les années antérieures¹¹, l'Autorité a rappelé sa demande à Gares & Connexions d'afficher de façon claire les objectifs de performance et de productivité intégrés dans les prévisions de charges et de rendre compte de l'évolution des coûts lors des années antérieures.
48. S'agissant de la productivité, l'Autorité relève que les objectifs en matière d'évolution des coûts ne sont pas affichés dans le chapitre 7.B du DRG 2016. Comme l'Autorité l'a indiqué dans son avis n° 2014-021 sur le projet de DRG 2016¹², les deux indicateurs publiés dans le DRG¹³ ne sauraient

¹⁰ Avis n° 2014-021 *prec.*, § II.17 à II.21.

¹¹ Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2012-025 du 14 novembre 2012 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014, § II.36 à II.37 et avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-026 du 12 novembre 2013 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015, § II.4 à II.7.

¹² Avis n° 2014-021 *prec.*, § II.19.

¹³ Le premier correspond au ratio « coût du service de gares par départ-train » et le second correspond au ratio « frais de gestion de site par m² ».

s'assimiler à des objectifs de productivité, qui répondraient à l'obligation imposée à Gares & Connexions, mais sont tout au plus des indicateurs de suivi qui ne revêtent aucun caractère contraignant.

49. S'agissant des objectifs de performance, l'Autorité note que Gares & Connexions a publié dans le chapitre 7.A du DRG 2016¹⁴ ses ambitions en matière de qualité de service, qui s'articulent autour de cinq « promesses »¹⁵.
50. Le DRG 2016 présente ainsi, sous forme agrégée et sans détail sur la méthodologie utilisée, les résultats d'enquêtes de satisfaction des clients pour l'ensemble des gares de catégorie A. Pour les gares de catégorie B et C, le DRG 2016 ne présente aucune mesure de qualité de service. La pertinence et le caractère suffisant des indicateurs retenus font l'objet de critiques régulières des parties prenantes consultées sur le DRG.
51. Au-delà du choix des objectifs de performance retenus, l'Autorité considère que seule la mise en place, en concertation avec les parties prenantes, d'un mécanisme de pénalité en cas de non-réalisation des objectifs est de nature à inciter le gestionnaire de la gare à atteindre ou dépasser le niveau de performance affiché.
52. L'ensemble de ces constats rejoint l'analyse faite par l'Autorité dans sa décision de règlement de différend n° 2015-002, par laquelle elle a enjoint à Gares & Connexions de publier dans le DRG les objectifs de performance ainsi que les objectifs de productivité qu'elle prend en compte pour les gares de voyageurs en Ile-de-France, en incluant une vision pluriannuelle de ces derniers.
53. Enfin, le DRG 2016 n'a pas été amendé pour répondre à l'obligation, introduite par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, figurant à l'article L. 2122-13 du code des transports, qui prévoit que « *les redevances incitent les gestionnaires d'infrastructure à utiliser de manière optimale leurs ressources et les technologies disponibles* ». Il appartiendra à Gares & Connexions d'engager sans délai une réflexion pour traduire dans sa proposition de tarification cette nouvelle obligation posée par la loi. Un décret d'application pourrait utilement en préciser les contours.

3.1.3 Mise à disposition des espaces ou de locaux

54. Conformément à la possibilité ouverte par le III. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, Gares & Connexions applique, dans les gares d'intérêt national, une modulation des redevances pour la mise à disposition d'espaces en fonction de la localisation de ces derniers par rapport aux flux de voyageurs. Ainsi, la redevance est majorée pour les zones en « hyper-centre » de la gare de +15 % par rapport au prix de base et minorée pour les zones d'attente et de flux de voyageurs respectivement de -25% et -50% (voir § 2.2.2 ci-dessus).
55. A travers cette modulation, Gares & Connexions cherche à optimiser la valorisation commerciale des gares. En effet, le coefficient de -50% appliqué aux espaces situés dans les zones de flux de voyageurs du « cœur de gare » inciterait les entreprises ferroviaires à se positionner dans les zones situées sur le cheminement des voyageurs pour les opérations de vente de billets. En revanche, les zones en « hyper-centre », par exemple sur le quai transversal perpendiculaire aux quais d'arrivée des trains en gare terminus, seraient mieux valorisées par des commerces.
56. L'Autorité estime que les entreprises ferroviaires ou les autorités organisatrices doivent être en mesure d'identifier, par elles-mêmes, les emplacements et d'apprécier le niveau de redevances pour les espaces liés à la distribution des billets. Comme l'a exprimé l'Autorité dans son avis n° 2014-021 relatif au projet de DRG 2016¹⁶, il convient que Gares & Connexions publie des plans simplifiés des gares nationales, *a minima* sur son site internet, permettant d'identifier les différentes zones de modulation de redevances (centre gare, hyper-centre, attente et flux), sans préjudice du respect des principes de prévention des actions terroristes prévus par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

¹⁴ Voir § 7.A du DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 53.

¹⁵ « Promesses » relatives à l'information, au déplacement, à la propreté et à la sûreté, au confort et en dernier lieu aux services et commerces.

¹⁶ Avis n° 2014-021 *prec.*, § II.30.

57. S'agissant du calcul du tarif de mise à disposition d'espaces en cœur de gare à partir des redevances payées par les commerces, l'Autorité constate que Gares & Connexions n'a pas apporté de justifications probantes de la conformité des tarifs proposés aux dispositions du III. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, qui prévoit que « *la part de la redevance correspondant à la mise à disposition des espaces ou des locaux (...) établie par référence aux charges telles que définies au II du présent article, peut être modulée dans des conditions transparentes et non discriminatoires et en prenant en considération la situation de la concurrence, la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable* ».

3.2 LE COUT MOYEN PONDERE DU CAPITAL

58. Le II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié précise que les redevances liées aux prestations régulées doivent permettre de « *couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations (...) Ces charges comprennent pour les biens et services en gare de voyageurs : (...) c) Le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements* ».
59. Afin de vérifier la conformité du niveau de rémunération des capitaux retenu par SNCF Mobilités, l'Autorité s'est attachée à examiner successivement la méthode de calcul du coût moyen pondéré du capital (objet, périmètre et formule de calcul) et les niveaux retenus pour chacun des paramètres intervenant dans la méthode (taux sans risque, prime de risque, impôt sur les sociétés, structure financière et coût de la dette).
60. S'agissant de l'objet du coût moyen pondéré du capital (ci-après CMPC), il convient de rappeler que la rémunération du capital vise à couvrir les coûts de la ressource financière nécessaire au financement des investissements, qu'il s'agisse de dette ou de fonds propres. L'Autorité écarte donc une interprétation trop extensive du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, telle que le considère Gares & Connexions, selon laquelle le CMPC doit permettre non seulement de couvrir les coûts liés aux capitaux mais aussi d'assurer une partie du financement des investissements futurs. En effet, dès lors que le taux d'endettement de Gares & Connexions est raisonnable¹⁷, l'exigence de financement pérenne des investissements, à laquelle le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié fait référence, n'est pas compromise.
61. S'agissant du périmètre des actifs auquel est appliqué le CMPC, l'Autorité constate que Gares & Connexions évalue un niveau de coût du capital pour l'ensemble de ses actifs, régulés comme non régulés, alors qu'elle aurait dû limiter son analyse aux actifs régulés. Le II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié prévoit en effet que : « *Les redevances liées aux prestations régulées (...) sont établies annuellement (...) aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares* ».
62. S'agissant de la formule de calcul du CMPC et, en particulier, du coût d'immobilisation des capitaux propres, les dispositions du référentiel de séparation comptable, approuvé par décision n° 2014-009 du 10 juin 2014 dans sa version dite V2bis, et par ailleurs reprises dans le chapitre 4.F du DRG 2016, précisent que :

« Le coût des capitaux engagés correspond aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation des capitaux propres pour la partie autofinancée.

Le coût d'immobilisation des capitaux propres doit offrir non seulement une rémunération équivalente à un investissement sans risque, mais aussi compenser les risques portés par ces

¹⁷ Le niveau maximal du ratio « dette nette / marge opérationnelle » est fixé à 4 dans le référentiel de séparation comptable. Or le taux constaté pour 2013 s'établit à 2,3 (voir décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-009 du 10 juin 2014 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF, p. 3).

fonds propres, compte tenu des caractéristiques spécifiques à l'activité de monopole public régulé où cet investissement est effectué.

Il s'établit comme la somme d'un taux sans risque et d'une prime de risque spécifique à ce type d'activité selon la formule :

$$KFP = R_0 + \beta \times R \times (1 + (1-TIS) \times Dette / Capitaux propres)$$

où - *KFP est le coût d'immobilisation des capitaux propres après impôts ;*

- *R₀ est le taux de rémunération sans risque, pris par exemple sur la base du rendement moyen des obligations de l'Etat français pour des maturités longues les plus pertinentes ;*

- *β x R est la prime de risque spécifique aux activités de Gares & Connexions (hors activités commerciales) tenant compte notamment :*

- *de la nature des activités régulées de Gares & Connexions en matière ferroviaire et notamment la sensibilité de leurs résultats aux aléas économiques ;*
- *du modèle économique tarifaire de Gares & Connexions et notamment son horizon temporel ;*
- *du caractère public de Gares & Connexions et de ses actifs ;*

- *TIS est le taux d'imposition des sociétés »*

63. S'agissant du niveau du taux sans risque (R_0), dans son avis n° 2013-024¹⁸, l'Autorité a constaté que la moyenne entre octobre 2003 et septembre 2013 des obligations d'Etat à 10 ans s'établit à 3,5%. Compte tenu de la tendance de baisse des taux, le niveau de taux sans risque qu'il convient de retenir devrait raisonnablement s'établir entre 3,2% (taux retenu par Gares & Connexions) et 3,5%.
64. S'agissant de la valeur de la prime de risque ($\beta \times R$), conformément au référentiel de séparation comptable, celle-ci doit tenir compte de la nature des activités régulées de Gares & Connexions et de la sensibilité de leurs résultats aux aléas économiques, de son modèle tarifaire et de son caractère public.
65. Plusieurs facteurs conduisent à considérer que cette prime de risque ($\beta \times R$) doit être inférieure à celle retenue par Gares & Connexions :
- le caractère régulé de l'activité de Gares & Connexions apparaît faiblement sensible aux variations de l'ensemble de l'économie ; son caractère d'infrastructures de long terme et le poids des activités conventionnées dans les chiffres d'affaires de Gares & Connexions en font une activité à flux de trésorerie prévisible ;
 - le mode de tarification, de type « cost plus » permet, par construction, au gestionnaire de gares de couvrir l'ensemble de ses coûts ;
 - le système tarifaire établi par Gares & Connexions neutralise le risque sur le volume du trafic sur les gares de catégorie A par un mécanisme de régularisation tarifaire *ex post* en cas d'erreurs de prévisions par rapport au trafic réellement constaté.

¹⁸ Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-024 du 22 octobre 2013 relatif au coût d'immobilisation du capital employé pour l'établissement des redevances des prestations régulées dans les gares de voyageur pour les horaires de service 2014 et 2015, § III.8.

66. S'agissant plus précisément du facteur R de la prime de risque, l'Autorité s'est à plusieurs reprises prononcée sur son niveau. Se référant aux travaux du rapport « Gollier »¹⁹, elle a estimé que « la meilleure façon d'approcher les risques spécifiques aux gares de voyageurs est de se référer aux méthodologies développées en matière de risques liés aux investissements publics. Une telle référence paraît mieux adaptée aux caractéristiques des activités de gestion des gares, assurées par deux établissements publics en situation de monopole. La nature pérenne des deux établissements publics et de leurs activités de gestion d'infrastructures essentielles de long terme se rapproche des propriétés des investissements publics considérés dans ces méthodologies »²⁰.
67. S'agissant du coefficient bêta, l'Autorité a, dans ses précédents avis, contesté l'échantillon retenu par Gares & Connexions qui conduisait à fixer ce coefficient par comparaison aux coefficients bêtas utilisés dans le secteur aéroportuaire européen.
68. Ainsi, pour la définition du CMPC des horaires de services 2014 et 2015, l'Autorité a proposé de retenir un bêta d'une valeur de 0,42 par analogie aux moyennes observées dans le secteur de l'électricité. Cette valeur a été revue à 0,33 lors des derniers tarifs²¹. En tout état de cause, l'Autorité estime que le bêta retenu ne saurait excéder 0,5, correspondant à l'évaluation par la mission présidée par Emile Quinet de la sensibilité moyenne du secteur des transports aux aléas économiques.
69. En conclusion de son analyse, l'Autorité retient une valeur du bêta comprise entre 0,33 et 0,5 et un facteur R de prime de risque compris entre 2% et 3%. Ces fourchettes conduisent à une estimation du CMPC exposée dans le tableau suivant :

	Estimation G&C	Estimation de l'Autorité	
		Estimation basse	Estimation haute
Rémunération des fonds propres avant IS	11,9%	6,6%	8,4%
Rémunération des fonds propres après IS	7,6%	4,3%	5,5%
Taux sans risque	3,2%	3,2%	3,5%
Bêta désendetté	0,55	0,33	0,5
Prime de risque marché	6%	2%	3%
Coût de la dette avant IS	4%	4%	4%
Taux d'endettement	35%	35%	35%
Taux d'impôt sur les sociétés	36,10%	34,43%	34,43%
CMPC après IS	5,9%	3,7%	4,5%
CMPC avant IS	9,2%	5,5%	6,9%

70. Cette évaluation rejoint l'analyse conduite par l'Autorité dans sa décision de règlement de différend n° 2015-002 du 3 février 2015 portant sur la demande formée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'un différend l'opposant à la branche Gares & Connexions de SNCF Mobilités relatif aux prestations rendues dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions.

¹⁹ Centre d'analyse stratégique, *Le calcul du risque dans les investissements publics*, rapport du groupe d'expert présidé par Christian Gollier, juillet 2011.

²⁰ Avis n° 2013-024 préc.

²¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 décembre 2013 portant décision relative aux tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTA ou BT.

3.3 LE SYSTEME DE MODULATION

71. La modulation des redevances d'accès aux gares a pour objet d'asseoir la tarification sur le degré d'utilisation réelle des services par les entreprises ferroviaires, dans des conditions transparentes et non discriminatoires conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012.
72. Le DRG 2016²² indique : « *la distinction d'une part variable permet de moduler la redevance exigible par départ-train, dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Certaines charges sont proportionnelles au temps d'accueil des voyageurs en gare, ce que l'unité d'œuvre départ-train ne reflète qu'imparfaitement* ».
73. Gares & Connexions propose de moduler une partie du tarif de la prestation de base, dans le but de refléter le degré d'utilisation réelle des services en gare par les différents types de train, ce que ne permet pas l'unité d'œuvre « départ-train ».
74. Néanmoins, la modulation proposée par Gares & Connexions n'est pas suffisamment justifiée. Aussi l'Autorité a-t-elle demandé à de nombreuses reprises, dans ses avis²³, à Gares & Connexions de clarifier le système de modulation des redevances, tant en ce qui concerne le rattachement des charges aux parts fixe et pondérée du tarif que la valeur des coefficients de modulation.
75. En outre, l'Autorité a relevé certains problèmes posés par le système proposé. A titre d'exemple, le coefficient c1, fondé sur la capacité offerte par le train, ne reflète qu'imparfaitement le nombre de voyageurs qui montent ou descendent d'un train dans une gare du parcours et qui utilisent donc les services dans cette gare.
76. L'Autorité a demandé, dans son avis n° 2014-021 relatif au projet de DRG 2016, que Gares & Connexions engage sans délai une concertation avec tous les acteurs concernés sur la mise en place d'un nouveau système de modulation applicable pour l'horaire de service 2017²⁴. Cette demande rejoint l'injonction prononcée par l'Autorité dans la décision de règlement de différend n° 2015-002.
77. Par ailleurs, dans son avis n° 2014-021 relatif au projet de DRG 2016, l'Autorité a demandé à Gares & Connexions d'apporter des corrections au classement de certains TGV bi-tranches²⁵. Gares & Connexions n'a apporté aucune évolution à ces redevances dans le DRG 2016. L'Autorité renouvelle sa demande que ces erreurs de classification soient corrigées.

3.4 LE CLASSEMENT DE CERTAINES GARES

78. Les redevances relatives aux prestations fournies en gares de voyageurs sont établies par périmètre de gestion. Chaque gare de catégorie A (gares de voyageurs d'intérêt national au sens du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié) constitue un périmètre de gestion. Dans le cas des gares de catégories B ou C (gares de voyageurs d'intérêt respectivement régional et local), pour une région donnée, ce périmètre correspond à l'ensemble des gares régionales de cette catégorie. Le rattachement d'une gare à une catégorie, qui est opéré compte tenu de sa fréquentation, affecte donc le niveau des redevances.
79. 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 définit les usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs comme les usagers effectuant un trajet dont l'origine et la destination sont situées dans deux régions distinctes. En conséquence, les usagers des gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon, exclusivement utilisées pour le service de transport régional de voyageurs, ne peuvent être qualifiés d'usagers des services nationaux ou internationaux.

²² Voir DRG 2016, version du 5 décembre 2014, p. 33.

²³ Notamment dans l'avis n° 2012-025 *préc.*, § II.30 et suivants.

²⁴ Avis n° 2014-021 *préc.*, § II.4.

²⁵ Trains constitués de deux rames autonomes, pouvant se séparer ou se regrouper en cours de trajet afin de desservir chacune une destination différente.

80. L'Autorité constate que les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon ne sont pas rattachées à la catégorie B, conformément à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, tel que précisé par son arrêté d'application du 9 juillet 2012.

3.5 LA DELEGATION DE GESTION DES GARES REGIONALES

81. Au 1^{er} janvier 2014, Gares & Connexions a engagé une expérimentation consistant à déléguer certaines missions de la prestation de base dans les gares d'intérêt régional et local à la branche Proximités de SNCF Mobilités (activités TER). Cette expérimentation concerne les régions Bretagne, Centre, Lorraine et Picardie et porte principalement sur les missions de service de gares (accueil général, assistance aux personnes à mobilité réduite, information voyageurs, etc.).
82. L'Autorité a formulé dans son avis n° 2014-021 sur le projet de DRG 2016 ses observations sur cette expérimentation, en indiquant que :
- la pertinence opérationnelle de cette délégation reste à démontrer par le bilan de l'exercice 2014, notamment en termes de performance économique et de qualité de service ;
 - la contraction des flux entre Gares & Connexions et son délégataire ne permet plus de garantir un suivi complet des recettes et des dépenses liées à la gestion des gares et la production d'un compte de résultat complet, en contradiction avec le principe de séparation comptable ;
 - le DRG ne mentionne pas ces situations expérimentales spécifiques, pour lesquelles il n'est pas fait application des tarifs publiés dans le DRG.
83. L'Autorité estime que la délégation ne doit pas s'opposer à un pilotage et une maîtrise des coûts des missions déléguées par Gares & Connexions. Elle rappelle sa demande à Gares & Connexions de lui fournir, pour le premier trimestre 2015, un bilan formel et détaillé de cette expérimentation ainsi qu'une information complète sur l'extension éventuelle de ce dispositif aux autres régions.

4. Conclusion

Avis motivé

L'Autorité invite Gares & Connexions à :

- faire évoluer l'annexe A5 du DRG vers un modèle comportant pour chaque périmètre de gestion :
 - les prévisions, par catégorie tarifaire (trains de petite, moyenne ou grande capacité, services urbains, régionaux ou nationaux), de trafic total et du trafic de l'entreprise ferroviaire pour l'horaire de service en cause ;
 - le détail des programmes d'investissements prévisionnels, projet par projet, pris en compte pour l'établissement des redevances pour cet horaire de service, et leur impact sur les redevances ;
 - le détail des actifs immobilisés et leur affectation au périmètre des prestations régulées ;
 - le détail des charges prises en compte pour l'établissement des redevances pour l'horaire de service ainsi que sur les deux années antérieures ;
- préciser pour les différents périmètres de gestion, en concertation avec les acteurs, les indicateurs de performance retenus et définir, le cas échéant, les mécanismes d'incitation financière y afférents ;
- mener une réflexion pour définir des mécanismes incitatifs propres à satisfaire les dispositions de l'article L. 2122-13 du code des transports ;
- publier des plans simplifiés des gares nationales, *a minima* sur son site internet, permettant d'identifier les différentes zones de modulation de redevances (centre gare, hyper-centre, attente et flux), sans préjudice du respect des principes de prévention des actions terroristes prévus par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;
- fournir à l'Autorité, pour le premier trimestre 2015, un bilan formel et détaillé de l'expérimentation de délégation de gestion des gares régionales ainsi qu'une information complète sur l'extension éventuelle de ce dispositif aux autres régions.

Avis conforme

L'Autorité,

Considérant :

- que le II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié prévoit que « *Les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent et des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs* »
- que le DRG 2016 n'affiche pas les objectifs de performance et de productivité avec une précision nécessaire à la compréhension des redevances qu'établit Gares & Connexions ;

Considérant :

- que Gares & Connexions ne justifie pas la conformité du calcul du tarif de mise à disposition d'espaces en gare aux dispositions du III. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, qui prévoit que « *la part de la redevance correspondant à la mise à disposition*

des espaces ou des locaux (...) établie par référence aux charges telles que définies au II du présent article, peut être modulée dans des conditions transparentes et non discriminatoires et en prenant en considération la situation de la concurrence, la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable ».

Considérant :

- qu'aux termes du II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, les redevances liées aux prestations régulées doivent permettre de « *couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations (...) Ces charges comprennent pour les biens et services en gare de voyageurs : (...) c) Le coût des capitaux engagés correspondant aux charges d'emprunt et frais financiers y afférents et au coût d'immobilisation du capital pour la partie autofinancée, nécessaire au financement pérenne des investissements* » ;
- qu'il résulte de l'analyse menée par l'Autorité que le coût des capitaux engagés pris en compte par Gares & Connexions dans les redevances du DRG 2016 est excessif ;

Considérant :

- que la modulation a pour objet d'asseoir la tarification sur le degré d'utilisation réelle des services par les entreprises ferroviaires, dans des conditions transparentes et non discriminatoires conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 ;
- que Gares & Connexions n'apporte pas toutes les précisions nécessaires à la justification du système de modulation des redevances présenté dans le DRG 2016 ou, qu'à défaut de pouvoir les apporter, ne s'engage pas à mettre en œuvre au plus tard au début de l'horaire de service 2017, après concertation avec l'ensemble des acteurs intéressés, un nouveau système de modulation des redevances pour le service de base ;
- que Gares & Connexions n'a pas corrigé les erreurs de classification du trafic amenant à considérer certains départs-trains TGV comme régionaux ;

Considérant :

- qu'en application des critères définis par l'arrêté du 9 juillet 2012, les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon doivent être rattachées à la catégorie B au sens du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié ;

Emet un avis défavorable sur le projet de redevances relatives aux prestations régulées offertes par Gares & Connexions dans les gares de voyageurs figurant dans le document de référence des gares pour l'horaire de service 2016, annexé au document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014.

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

L'Autorité a adopté la présente décision à l'unanimité des membres présents le 17 février 2015.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Nicolas Machtou, membres du collège.

Excusé : Monsieur Michel Savy, membre du collège.

Le Président

Pierre Cardo