

Avis n° 2015-045 du 2 décembre 2015

portant sur le document de référence des gares de voyageurs
pour l'horaire de service 2017

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national, notamment son article 14-1 ;

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 le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ;

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° 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 ;

Vu l'avis n° 2015-029 du 15 juillet 2015 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2016 ;

Vu le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017, dans sa version du 13 octobre 2015 (ci-après « DRG 2017 »), publié sur le site internet de Gares & Connexions ;

Après en avoir délibéré le 2 décembre 2015 ;

Emet l'avis suivant :**1. Contexte**

1. Conformément au I de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, l'Autorité émet un avis sur le document de référence des gares établi par le directeur des gares, dont la nomination et les attributions sont définies à l'article 25 du décret du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités. Ce document concerne le patrimoine relevant de la responsabilité de SNCF Mobilités et celui relevant de SNCF Réseau. Il « *précise, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquelles elles sont fournies, et les tarifs et redevances associées* ».

2. Le projet de DRG 2017, proposé à la consultation des entreprises ferroviaires et des autorités organisatrices de transport, a été publié sur le site internet de Gares & Connexions le 30 juillet 2015. Une version modifiée a été publiée le 13 octobre 2015 et constitue le DRG 2017 sur lequel l'Autorité est amenée à rendre le présent avis.
3. L'Autorité rappelle qu'elle aura, à nouveau, à se prononcer sur le DRG dans le cadre de son avis motivé relatif au document de référence du réseau, tel que prévu par l'article L. 2133-6 du code des transports. En effet, aux termes de l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, le document de référence du réseau comprend « *la liste des gares de voyageurs du réseau ferré national, regroupées par catégorie conformément au I de l'article 13-1, et les principes de tarification applicables ainsi qu'une description de la méthode utilisée pour la mettre en œuvre* ».
4. Par ailleurs, conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité « *émet un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations* ». L'Autorité sera donc amenée à émettre des avis conformes sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par Gares & Connexions et SNCF Réseau.
5. Sans préjudice des analyses qui seront conduites à l'occasion des avis susmentionnés, le présent avis comporte les premières observations de l'Autorité sur le DRG 2017.

2. Sur les évolutions du DRG

6. A la suite des avis n° 2015-005 du 17 février 2015 et n° 2015-029 du 15 juillet 2015 portant respectivement sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs par Gares & Connexions et par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2016, ces derniers ont apporté des modifications au DRG pour mettre en œuvre, en partie, les préconisations de l'Autorité.
7. S'agissant de la transparence tarifaire, le DRG 2017 répond mieux aux exigences du II de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié. Ce dernier 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 : (...)*
 - *la prévision des coûts liés aux installations et aux services en distinguant les charges directement liées aux prestations régulées et les charges communes ;*
 - *les hypothèses relatives à la demande de prestations régulées ;*
 - *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 ;*
 - *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 ; (...)* »
8. Ainsi, Gares & Connexions fournit dans l'annexe A5 du DRG 2017 le détail des unités d'œuvre, des principaux investissements ainsi que des charges prises en compte pour l'établissement des redevances pour l'horaire de service ainsi que sur les deux années antérieures. De même, l'annexe B3 détaille les charges que SNCF Réseau prend en compte pour le calcul de la redevance relative au service de base qu'il fournit en gare.
9. L'Autorité prend note, par ailleurs, des objectifs de performance et de productivité qui sont publiés par le gestionnaire des gares et des évolutions apportées depuis le dernier DRG.
10. En premier lieu, Gares & Connexions a étayé la description de ses objectifs de qualité de service. Le chapitre 7 du DRG 2017 (pages 66 à 69) intitulé « *Qualité et coût du service fourni aux transporteurs* » décrit les éléments de « *qualité et performance opérationnelle* ». Toutefois, ces informations devraient être complétées pour expliciter les méthodologies utilisées pour mesurer la performance et justifier les niveaux des objectifs retenus pour 2017.

11. En deuxième lieu, Gares & Connexions a étayé la description de ses objectifs de maîtrise des coûts. Le chapitre 7 du DRG 2017 (pages 70 à 75) intitulé « Qualité et coût du service fourni aux transporteurs » fournit des informations explicatives et chiffrées sur les objectifs que se fixe le gestionnaire en termes de maîtrise des principaux postes de charges¹ et sur les leviers de productivité recherchés. L'examen au fond de ces objectifs sera approfondi par l'Autorité dans le cadre de l'instruction sur le DRG 2017 au titre de l'article L. 2133-5 du code des transports.
12. S'agissant des modifications tarifaires, Gares & Connexions a revu à la baisse de 9,2% à 6,9% le coût moyen pondéré du capital avant impôt pris en compte dans la redevance relative à la prestation de base, valeur correspondant au haut de la fourchette estimée par l'Autorité dans son avis n° 2015-005 du 17 février 2015.
13. En dernier lieu, les gares souterraines de Paris Austerlitz, Paris gare du Nord et Paris gare de Lyon ont été rattachées à la catégorie B. S'agissant de la segmentation des gares, l'Autorité rappelle que la liste des gares relevant de chaque catégorie est valable trois ans conformément au I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié. La liste étant établie pour la première fois pour l'horaire de service 2014, elle a vocation à être révisée pour 2017. Le DRG 2017 ne fait pas mention d'une telle révision.
14. En revanche, l'Autorité constate que Gares & Connexions n'a pas modifié la méthode de calcul des redevances de mise à disposition d'espaces ou de locaux en gare pour tenir compte de la réserve émise dans son avis n° 2015-005 sur la conformité aux dispositions du III de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 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* ».
15. Il en est de même pour SNCF Réseau qui n'a pas intégré les conséquences des réserves émises dans l'avis n° 2015-029 de l'Autorité s'agissant notamment des paramètres entrant dans le calcul des redevances (coût moyen pondéré du capital, charges d'amortissement) ainsi que des tarifs applicables dans les six gares parisiennes d'intérêt national et la gare d'Aéroport CDG 2.

3. Sur la refonte du modèle tarifaire de Gares & Connexions

16. Dans son courrier du 27 novembre 2015, Gares & Connexions indique avoir engagé des réflexions « pour revoir en profondeur le modèle tarifaire des gares afin notamment de lever les réserves émises par [l']Autorité sur les autres thèmes suivants :
 - *le système de modulation des départs trains ;*
 - *les dispositions relatives à la tarification des espaces mis à la disposition des transporteurs. »*
17. L'Autorité prend acte de cet engagement de Gares & Connexions qui envisage d'aboutir à une nouvelle version du DRG 2017 d'ici à l'été 2016 après avoir associé l'ensemble des parties prenantes à ce projet de refonte tarifaire. L'Autorité comprend dès lors que les redevances indiquées par Gares & Connexions ont vocation à évoluer. De telles informations mériteraient d'être précisées dans le DRG.
18. Dans cette perspective, l'Autorité rappelle qu'une réforme de la tarification des gares de voyageurs doit viser, dans le respect de la réglementation, à adresser les bons signaux économiques au gestionnaire et à ses clients. A la lumière de l'expérience tirée du modèle actuel, dont il est indispensable de dresser un diagnostic approfondi, il apparaît que deux améliorations doivent notamment être recherchées :
 - assurer une meilleure prévisibilité des tarifs pour les utilisateurs ;

¹ Baisse de 0,5% du volume des charges de service en gare et augmentation de 0,4% du volume de charges de gestion de site.

- créer les conditions d'un cadre pluriannuel plus incitatif, sous le contrôle du régulateur, qui soit cohérent avec les responsabilités des différents acteurs, notamment en termes de définition du service aux voyageurs, d'investissements, de performance et de productivité.

Conclusion :

Sans préjudice des analyses qui seront approfondies dans le cadre de l'examen du DRR 2017 au titre des articles L. 2133-5 et L. 2133-6 du code des transports, en particulier au regard des engagements mentionnés au point 16, l'Autorité émet :

- un avis favorable sur le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017 en tant qu'il concerne la partie A de ce document, relative au patrimoine géré par Gares & Connexions, sous la réserve mentionnée au point 13,
- un avis défavorable sur le document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2017 en tant qu'il concerne la partie B de ce document, relative au patrimoine de SNCF Réseau.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité de ses membres présents le 2 décembre 2015.

Présents : M. Pierre CARDO, président ; Mme Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mme Marie PICARD ainsi que MM. Jean-François BENARD et Michel SAVY, membres du collège.

Le présent avis sera notifié à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau et sera publié sur le site internet de l'Autorité. Copie en sera transmise au directeur général de Gares & Connexions.

Le Président

Pierre CARDO