

Synthèse de la consultation publique

Projet de décision sur les règles d'accès, d'allocation des capacités et de tarification des gares routières

L'Autorité a reçu onze contributions dans le cadre de la consultation publique qui s'est déroulée du 28 août au 22 septembre 2017, provenant de la Métropole d'Amiens, de l'association Régions de France, d'Ile-de-France Mobilités, de la FNTV, de SNCF Gares & Connexions, de Flixbus, d'Eurolines, des Aéroports de la Côte d'Azur et de Beauvais-Tillé (SAGEB), d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) ainsi que d'un expert du secteur.

Le présent document synthétise les réponses reçues et fait état de la manière dont ces commentaires ont été pris en compte dans la décision n° 2017-116 du 4 octobre 2017 relative aux règles tarifaires, à la procédure d'allocation des capacités et à la comptabilité propre des aménagements de transport routier.

Sommaire

1. SUR LES OBJECTIFS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE	2
2. SUR LES DISTINCTIONS ENTRE TYPES D'AMENAGEMENTS	2
3. SUR L'ALLOCATION DES CAPACITES	3
4. SUR LA TARIFICATION	10
5. SUR LA COMPTABILITE PROPRE	13
6. SUR LE DELAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS ETABLIES PAR L'AUTORITE.....	15

1. SUR LES OBJECTIFS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE (QUESTION 1)

1.1. Résumé des contributions

Les objectifs de la consultation publique n'appellent pas de remarques de la part d'Ile-de-France Mobilités, d'Eurolines et des Aéroports de la Côte d'Azur. Ils sont validés par une AOM, l'association des Régions de France et la FNTV. Trois contributeurs soulignent cependant la nécessité d'un dispositif proportionné aux enjeux et aux moyens des exploitants (SNCF Gares & Connexions, FNTV et un expert).

La société FlixBus France souhaite que soient prévus dans le cadre du dispositif la tenue et la mise à jour du registre des gares routières, ainsi qu'un document encadrant le montant des pénalités pratiquées dans les aménagements de transport routier.

La SAGEB regrette que les objectifs fixés par l'Autorité « *semblent uniquement prendre en compte les intérêts des Services Librement Organisés (SLO) sans considération suffisante des cas particuliers de certains services publics et des contraintes pesant sur les exploitants d'infrastructures routières exclusivement dédiées à l'exploitation de liaisons par autocar dans le cadre d'une délégation de service public* ».

1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité partage le besoin d'un dispositif proportionné, aussi a-t-elle cherché à adapter les différentes dispositions en fonction des catégories pertinentes d'aménagements (cf. paragraphe suivant). Elle entend prendre en compte les contraintes des exploitants d'aménagements régulés aussi bien que celles de tous les opérateurs de services de transport routiers, qu'ils soient conventionnés ou librement organisés.

Elle rappelle que la présente décision est prise en application des 4° et 5° de l'article L. 3114-12 du code des transports et n'a pas vocation à traiter du registre des gares routières, qui a fait l'objet d'une décision séparée (n° 2016-051 du 13 avril 2016).

S'agissant des dispositions relatives aux pénalités, il n'est pas du ressort de l'Autorité d'être prescriptif sur le sujet. Les éléments présentés dans la consultation publique en tant que recommandations sont maintenus en tant que tels dans la décision motivée dans la partie afférente à la tarification.

2. SUR LES DISTINCTIONS ENTRE TYPES D'AMENAGEMENTS (QUESTION 2)

2.1. Résumé des contributions

Des distinctions supplémentaires entre catégories d'aménagements, outre celles établies par l'Autorité, ne semblent pas nécessaires à sept des contributeurs (Métropole d'Amiens, FlixBus, Ile-de-France Mobilités, SNCF Gares & Connexions, FNTV, Eurolines et une AOM).

Un expert demande à ce que soit prise en compte la catégorie des aménagements à l'activité saisonnière. Les Aéroports de la Côte d'Azur proposent des distinctions supplémentaires :

- Selon que les aménagements accueillent ou non une « *mixité* » de services ;
- Selon qu'ils accueillent ou non des voyageurs en correspondance (au cas d'espèce avec le mode aérien).

La SAGEB souhaite que soient distingués les aménagements « dédiés à l'exploitation d'une ligne d'intérêt national conventionnée accessible uniquement sur réponse à une consultation publique ».

Régions de France demande la définition de seuils de fréquentation pour appliquer aux aménagements des contraintes proportionnelles aux trafics accueillis.

Enfin, la FNTV propose de rappeler en préambule de la décision de l'Autorité que sont notamment exclus du périmètre de la régulation défini à l'article L. 3114-4 du code des transports les aménagements n'ayant pas fait l'objet de demandes de desserte par un service librement organisé.

2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité partage tout d'abord la nécessité de rappeler dans le cadre de sa décision motivée, comme elle l'a fait dans le document de consultation publique, le périmètre d'application de cette décision, restreint en vertu de l'article L. 3114-4 du code des transports.

Il ne lui paraît pas nécessaire d'introduire, en sus, des seuils minima de fréquentation en-deçà desquels certaines des dispositions ne s'appliqueraient pas, d'autant plus que le cadre prévu découle en grande partie d'obligations auxquelles les aménagements relevant du service public sont déjà soumis. A cet égard, l'Autorité signale qu'elle ne dispose à ce stade d'aucune donnée relative à la fréquentation des aménagements, étant donné qu'il n'en existe aucun recueil ou publication. L'Autorité n'est donc pas en mesure de définir une segmentation objective des aménagements, permettant de moduler leurs obligations en fonction de leur fréquentation. Elle signale toutefois que le recueil de données de fréquentation auprès des exploitants fait partie de ses objectifs à moyen terme.

Il ne semble pas plus nécessaire de distinguer l'application des dispositions prévues selon que les aménagements accueillent ou non un trafic saisonnier ou une ligne d'intérêt national, en l'absence d'éléments motivant ces demandes. L'Autorité rappelle que les exploitants peuvent prévoir des règles d'accès différenciées en fonction des caractéristiques des services (saisonnier ou non par exemple) dès lors que l'utilisation de leurs aménagements par ces différents services présente des caractéristiques objectives différentes (utilisation saisonnière ou non de l'aménagement).

En outre, l'Autorité a déjà pris en compte dans le cadre des présentes dispositions le fait que certains aménagements étaient susceptibles d'accueillir différents types de services de transport routier. Elle renvoie au paragraphe sur les priorités d'accès la question des priorités accordées aux services transportant des voyageurs aériens.

3. SUR L'ALLOCATION DES CAPACITES

3.1. Sur les définitions proposées (question 3)

3.1.1. Résumé des contributions

La Métropole d'Amiens et FlixBus acceptent les définitions retenues pour la prestation de base et la prestation annexe. FlixBus souhaite cependant ajouter un certain nombre de services à la prestation de base, qui « ne peut exclure la notion d'accueil du public », avec « des infrastructures minimum comprenant des bancs, des abris et des poubelles ; et une information voyageurs systématique via un affichage sur les structures signalétiques existantes ». Concernant les prestations annexes, l'opérateur souhaite compléter la liste des services par les éléments suivants : « vente de billets pour tous les utilisateurs, sans exclusivité possible, affichage dynamique pour l'information des voyageurs, mise à disposition d'espaces conducteurs comprenant des salles de repos, infrastructures à destination des

voyageurs telles que des sanitaires, la possibilité d'acheter nourriture et boissons (distributeur, boutique, etc.), un accès wifi gratuit, des prises de courant, une salle d'attente ».

Ile-de-France Mobilités considère quant-à-lui que les prestations de base doivent inclure la régulation sur les aménagements. A l'inverse, une AOM suggère d'ajouter la notion de « prestation parallèle » ou « prestation de régulation » pour recouvrir la régulation de courte ou de longue durée, qui se distingue d'après elle des prestations annexes dans la mesure où elle occupe un emplacement à quai. Il conviendrait, selon l'AOM, de dissocier l'accès et la tarification de la prestation de base de ceux de la régulation, cette dernière n'étant pas systématiquement autorisée par l'exploitant.

L'AOM ajoute qu'il conviendrait que l'état de saturation soit considéré en fonction du créneau horaire demandé, un aménagement n'étant saturé qu'à la pointe et pour certains jours de circulation.

Régions de France souhaite que l'Autorité précise la définition de « l'accès à une entreprise de transport ou à des catégories d'entreprises de transport », dans la mesure où celui-ci doit être non discriminatoire, c'est-à-dire traiter de manière équivalente des usagers ou catégories d'usagers qui utilisent l'aménagement de manière équivalente et dans des circonstances équivalentes.

La SAGEB entend que l'Autorité précise que la tarification des prestations annexes peut s'établir au regard des coûts supportés par l'exploitant.

Enfin, la FNTV souhaite modifier la rédaction proposée pour deux définitions de la manière suivante :

« La **capacité d'un aménagement** correspondrait au nombre d'accès qui peuvent être satisfaits par ces installations pendant une période donnée eu égard notamment à la nature de la demande, aux caractéristiques techniques de ces installations ainsi qu'aux règles de sécurité qui leur sont applicables. »

« La **saturation d'un aménagement de transport public routier** serait appréciée, pour une période donnée, comme l'impossibilité à satisfaire toutes les demandes d'accès adressées par les entreprises de transport ou à présenter des alternatives acceptables. »

3.1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité précise tout d'abord qu'il n'entre pas dans ses prérogatives d'imposer aux exploitants d'aménagements de transport routier une liste d'équipements « minimums » ; dès lors, elle ne peut suivre les demandes de compléments de FlixBus. Cependant, l'article L. 3114-2 du code des transports prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précise la liste de ces équipements et services. Ce décret reste en attente de publication.

Elle considère que le stationnement pour régulation de courte ou de longue durée doit figurer parmi les prestations annexes. L'effet de cette qualification, dans le cadre de la présente décision, se limite à l'application de principes tarifaires différents de ceux applicables aux prestations dites « de base ». Elle ne préjuge en rien, le cas échéant, de l'importance de la régulation pour l'exploitation de services au quotidien et de la nécessité pour les exploitants de prévoir ce type de prestations.

A l'article 2 de la décision motivée, la saturation d'un aménagement est caractérisée « pour une période donnée », il est donc bien entendu qu'il s'agit d'un état a priori ponctuel, sur un créneau donné, sans que soit exclu par principe la possibilité qu'un aménagement soit saturé à toute heure de la journée et de la semaine (lors de ses heures d'ouverture).

Concernant les précisions attendues par Régions de France quant à la définition de l'accès non-discriminatoire, elle invite le contributeur à se référer aux articles 10 et 11 de sa décision motivée.

L'Autorité confirme, à la suite de la demande de la SAGEB, que les prestations annexes peuvent donner lieu, conformément à sa décision motivée, à une tarification en fonction des coûts supportés par l'exploitant.

En réponse aux demandes de la FNTV, l'Autorité a amendé comme suit la rédaction du point 5 de l'article 2 :

« **Capacité d'un aménagement** : le nombre de demandes d'accès qui peuvent être satisfaites par les installations au cours d'une période donnée, eu égard notamment à la nature de la demande, aux caractéristiques techniques des installations concernées ainsi qu'aux règles de sécurité qui leur sont applicables.. »

En revanche, au point 6, elle ne peut souscrire à la reformulation proposée par la FNTV. Le fait que l'exploitant propose à certains transporteurs des alternatives, même acceptables, suppose en effet qu'il existe un mécanisme de priorisation des demandes en conflit, qu'il convient alors de détailler dans les règles d'accès.

3.2. Sur les conditions de mise en œuvre de la procédure d'allocation des capacités (question 4)

3.2.1. Résumé des contributions

Si quatre contributeurs conviennent qu'une limitation de la durée sur laquelle un exploitant s'engage à accueillir un service est nécessaire pour la bonne gestion des aménagements, six estiment qu'il faudrait tolérer une allocation des capacités pour une durée supérieure à un an. Régions de France, SNCF Gares & Connexions, la FNTV et un expert considèrent que la durée d'allocation pour les services publics de transport devrait correspondre à celle des contrats de concession, pour assurer aux parties la visibilité nécessaire. Les Aéroports de la Côte d'Azur et une AOM prévoient des contrats d'un an reconductibles. L'AOM souhaite même que cette prorogation soit automatique, sauf dénonciation par l'entreprise de transport, pour garantir au gestionnaire la « *stabilité [...] nécessaire afin qu'il puisse établir le futur plan d'affectation des quais sans dépendre du recueil des données auprès des différents opérateurs* » qu'il lui est difficile de contacter. Elle valide également le principe d'une validation pluriannuelle pour les demandes « *portant d'entrée de manière certaine sur plusieurs années* ».

FlixBus souhaite que la durée puisse être déterminée librement entre un exploitant et un opérateur dans le cadre d'un contrat et insiste sur la flexibilité nécessaire pour les entreprises de transport routier de longue distance.

Régions de France attire l'attention de l'Autorité sur les calendriers particuliers d'adaptation des horaires des transports scolaires et des obligations de service public qui y sont liées.

Ile-de-France Mobilités alerte l'Autorité sur le fait que les modifications de desserte fréquentes en Ile-de-France rendent impossible en pratique la mise en concurrence à échéance régulière pour l'attribution des capacités dans les aménagements de transport routier.

La FNTV souhaiterait, à défaut d'une priorité accordée aux services publics, qu'une clause d'antériorité (*grandfather clause* ou clause de « grand-père ») protège les capacités qui leur sont attribuées. Régions de France estime que la révision de l'ensemble des autorisations accordées dans les aménagements saturés et accueillant uniquement des services conventionnés reviendrait à exclure des services conventionnés et n'est de fait pas souhaitable.

L'allocation des capacités au fil de l'eau pour les aménagements non saturés est en revanche acceptée par tous les répondants mis à part la SAGEB pour qui cette possibilité doit être exclue « *pour certaines gares routières dont l'exploitation est encadrée par des contraintes particulières (ligne d'intérêt national concédée, règles de sûreté et de sécurité imposées pour les aménagements adossés à des infrastructures aéroportuaires, etc.)* ».

Par ailleurs, d'autres points sont soulevés par les contributeurs. Une AOM demande à ce que les opérateurs distinguent le temps de dépose et de prise en charge du temps de stationnement pour régulation lorsqu'ils formulent une demande d'accès. FlixBus souhaiterait ramener le délai de réponse en cas de modification d'horaires à 14 jours. L'opérateur interroge l'Autorité sur les sanctions applicables aux exploitants ne respectant pas le délai de réponse d'un mois prévu par le code des transports. Il propose qu'en cas d'absence de réponse de la part de l'exploitant passé ce délai, « *silence vaille acceptation* ». Il souhaite enfin qu'un formulaire de demande d'accès commun à tous les aménagements soit mis en place et contienne les éléments listés au point 38 de la consultation publique.

3.2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Au sujet de la limitation de la durée maximale d'allocation à un an, l'Autorité rappelle qu'elle est nécessaire pour qu'ait lieu une révision des autorisations d'accès, et que celle-ci s'articule avec le système de priorités présenté aux articles 9 à 11 de sa décision motivée, de manière à ce qu'elle ne conduise pas à un bouleversement des autorisations d'accès pour les services de transport scolaire ou les services qui assurent une desserte fine du territoire. En outre, l'Autorité rappelle que le périmètre de la régulation exclut l'ensemble des aménagements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de desserte par les services librement organisés et les aménagements exclusivement dédiés aux transports scolaires.

Les entreprises de services routiers librement organisés restent libres de contractualiser pour des durées inférieures avec l'exploitant hors des périodes de référence et dans la limite de la capacité résiduelle disponible dans ces aménagements.

Par ailleurs, il ne semble pas à l'Autorité que les « *règles de sûreté et de sécurité imposées pour les aménagements adossés à des infrastructures aéroportuaires* » puissent constituer un motif valable pour contraindre de manière plus importante le processus d'allocation des capacités en cours de période de référence par opposition au processus d'allocation des capacités pour la période de référence. En revanche, l'Autorité indique que le règlement d'exploitation de l'aménagement peut valablement imposer le respect par les opérateurs de transport de règles de sûreté et de sécurité particulières, dès lors que celles-ci sont objectives et justifiées et ne conduisent pas à restreindre ou à empêcher un accès effectif des tiers à l'aménagement considéré.

En ce qui concerne la distinction entre temps de dépose ou de prise en charge et temps de stationnement pour régulation dans les demandes d'accès, la liste des éléments à fournir prévue par la décision n° 2016-223 du 14 décembre 2016 et reprise à titre illustratif dans le texte de consultation publique ne fait pas obstacle à l'ajout par les exploitants d'autres informations sous réserve que celles-ci soient proportionnées et présentent un lien direct avec l'utilisation des capacités.

Concernant le délai de réponse des exploitants en cas de demande de modification d'horaires, il est fixé à un mois par l'article L. 3114-7 du code des transports. Les dispositions de cet article n'opèrent pas de distinction entre la demande d'accès initiale sollicitée par une entreprise de transport routier et la demande modificative d'une autorisation d'accès existante, de telle sorte que, dans les deux cas, l'exploitant doit répondre à l'entreprise de transport routier dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de l'opérateur. A contrario, il est loisible aux exploitants d'aménagements de prévoir, de leur propre initiative, un tel délai raccourci pour les demandes modificatives.

L'éventuel silence de l'exploitant sur une demande d'un opérateur dans ce délai ne fait toutefois pas naître une décision implicite d'acceptation. En effet, le mécanisme dit « *silence vaut acceptation* », mentionné à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, ne s'applique pas, sauf exception, aux personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public industriel et commercial (article L. 100-1 et 1° de l'article L. 100-3 du même code).

Par ailleurs, la société Flixbus France demande que le non-respect du délai de réponse d'un mois à une demande d'accès par l'exploitant soit sanctionné. En application du 6° de l'article L. 1264-7 du code

des transports, « Sont sanctionnés (...) le manquement d'un exploitant relevant de l'article L. 3114-1 (...) aux obligations prévues à la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre Ier de la troisième partie » de ce code, c'est-à-dire les manquements relatifs à « [l'] Exploitation » des aménagements de transport routier, ce qui inclut en particulier le manquement à l'obligation de réponse de l'exploitant à une demande d'accès dans le délai d'un mois.

Ainsi, le non-respect par l'exploitant du délai qui lui est imparti pour répondre à une demande d'accès d'une entreprise de transport public routier est susceptible de faire l'objet d'une sanction administrative prononcée par l'Autorité (sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos réalisé en France ou, à défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, 150 000 €).

En outre, l'entreprise de transport routier peut, si elle s'y croit fondée, former un recours indemnitaire devant la juridiction compétente aux fins d'engager la responsabilité de l'exploitant pour non-respect du délai d'un mois.

Enfin, si l'Autorité ne considère pas qu'il soit opportun ou proportionné d'imposer elle-même un formulaire spécifique pour les demandes d'accès, elle ne peut qu'inciter les exploitants, dans un souci de simplicité pour l'ensemble des opérateurs, à harmoniser la liste des informations exigées dans le cadre des demandes d'accès.

3.3. Sur les priorités d'accès (question 5)

3.3.1. Résumé des contributions

Les orientations de l'Autorité n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Métropole d'Amiens, des Aéroports de la Côte d'Azur, de FlixBus et d'Eurolines.

Cinq contributeurs demandent cependant à ce que soit prévue une priorité aux services publics. Un expert souhaite que les services publics locaux, réguliers, financés par les mêmes collectivités que les aménagements de transport routier, puissent bénéficier de cette priorité. Une AOM évoque des priorités pour les opérateurs qui participent au financement des installations mais aussi pour les transports en commun qui relient centre-ville et périphéries. Ile-de-France Mobilités affirme que les AOM ne se trouvent pas dans la même situation que les opérateurs de services librement organisés dans l'accès aux aménagements et doivent bénéficier d'un accès prioritaire aux capacités. SNCF Gares & Connexions, Régions de France et la FNTV considèrent que le caractère conventionné de certains services est une condition suffisante à leur priorisation.

Régions de France rappelle notamment (cf. réponse à la question 4) que dans le transport ferroviaire, la directive 2012/34/UE prévoit que « les critères de priorité tiennent compte de l'importance d'un service pour la collectivité. (...) Afin de garantir le développement de services de transport adéquats dans ce cadre, en particulier pour répondre à des exigences de service public (..), les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires, dans des conditions non discriminatoires, pour que ces services soient prioritaires lors de l'attribution des capacités de l'infrastructure ».

Régions de France considère en outre que devraient justifier une priorisation les caractéristiques suivantes :

- « l'organisation des correspondances avec d'autres modes » ;
- « la définition de services cadencés ».

D'après Régions de France, les exigences de sécurité propres aux services de transport scolaires peuvent également justifier que ces services bénéficient d'emplacements à quai réservés et d'une signalétique spécifique. Dans le cadre de l'obligation de continuité du service public, les services de

substitution routière de lignes ferroviaires devraient se voir allouer des capacités de manière temporaire dans les aménagements. La saturation éventuelle engendrée justifierait des mesures d'urgence telles que spécifiées au point 58 de la consultation publique et l'exclusion temporaire de certains transporteurs.

SNCF Gares & Connexions considère quant à lui justifiée, pour les aménagements adossés aux gares ferroviaires, une priorité aux services coordonnés aux horaires des trains et qui permettent le rabattement de voyageurs.

La FNTV souhaiterait que les transports collectifs qui permettent aux heures de pointe d'effectuer des trajets domicile-travail, puissent bénéficier, dans le cadre du point 48, des mêmes avantages que les transports scolaires : « *une autre décision aurait un impact organisationnel lourd sur les plans de déplacement des autorités organisatrices et pourrait conduire les usagers à choisir d'utiliser leurs voitures plutôt que d'utiliser les réseaux de transport collectif* ».

La SAGEB insiste quant à elle pour qu'une priorité d'accès soit consacrée aux lignes d'intérêt national « *concedées à un exploitant de gare routière dans le cadre d'une convention de délégation de service public* ».

Concernant la gestion des conflits, une AOM considère inenvisageable la proposition d'adaptation des demandes prévue par l'Autorité au point 46, et qui comporte une prise de contact avec les parties prenantes, compte tenu de la multiplicité des demandeurs (pour 1200 touchers par jour) et des délais impartis.

Elle considère également irréalisable, du fait des coûts administratifs en jeu, les dispositions prévues par l'Autorité au point 50 de la consultation publique (priorisation des demandes de même type en fonction de critères transparents, objectifs et non-discriminatoires en préservant le développement concurrentiel de la demande).

3.3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Si sa décision ne prévoit pas la possibilité d'une priorité de principe pour les services publics, l'Autorité renvoie les cinq contributeurs susmentionnés à son article 10 dans lequel elle mentionne qu'il appartient à l'exploitant de gare routière d'accorder des facilités d'accès à la gare nécessaires à l'accomplissement des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie. Dans cette hypothèse, les restrictions apportées aux règles de concurrence et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être justifiées et strictement proportionnées aux besoins de ces obligations de service public.

Par ailleurs, ce même article 10 de la décision de l'Autorité prévoit une priorité pour « les services permettant une desserte des territoires qui ne pourrait être assurée par d'autres moyens de transport collectifs ». Entrent notamment dans cette définition la très grande majorité des « *services publics locaux* » (urbains, péri-urbains), ou des services conventionnés sur le périmètre de la Région Ile-de-France et cités par Ile-de-France Mobilités. L'Autorité rappelle également une nouvelle fois que ne sont pas concernés les aménagements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de desserte par les services librement organisés et sont utilisés uniquement par les services conventionnés (voir en ce sens le schéma annexé à la présente décision et la décision n° 2016-223 du 14 décembre 2016 précisant les conditions dans lesquelles l'existence d'une demande de desserte d'un aménagement par les services réguliers librement organisés est constatée et le délai dans lequel l'exploitant est tenu de se conformer aux obligations découlant des articles L. 3114-5 à L. 3114-7 du code des transports).

Pour tenir compte des remarques formulées par Régions de France et les Aéroports de la Côte d'Azur (pour ces derniers, à la question 2), l'Autorité propose au point 29 de sa décision motivée d'élargir la priorisation, dans les aménagements adossés fonctionnellement à des infrastructures ferroviaires,

aéroportuaires ou portuaires, aux services routiers transportant le plus de passagers à destination de l'installation ou infrastructure principale.

L'Autorité indique qu'aucune disposition ne fait obstacle à la possibilité pour les transports scolaires de bénéficier d'emplacements à quais et d'une signalétique spécifiques (point 63), dès lors que ces facilités ne conduisent pas à un traitement discriminatoire des autres services ou à une saturation artificielle de l'aménagement (refus de signalétique, refus de mise à disposition des quais en dehors des horaires de prise en charge des scolaires, etc.). Elle admet également que les services de substitution routière en cas de circonstances exceptionnelles et imprévisibles dûment justifiées (notamment hors situations de travaux planifiés à l'avance sur le réseau ferroviaire) puissent bénéficier d'un accès prioritaire, dès lors que les transporteurs impactés se voient proposer des alternatives acceptables. En revanche, il ne semble ni pertinent, ni nécessaire à l'Autorité de prévoir de dispositions spécifiques pour les lignes d'intérêt national.

Au sujet du point 46 de la consultation publique et de la gestion des demandes en conflits, l'Autorité propose au point 24 de sa décision motivée l'ajout de la locution « dans la mesure du possible ».

3.4. Sur la motivation des refus d'accès et de la saturation (question 6)

3.4.1. Résumé des contributions

Plusieurs éléments sont proposés par les contributeurs pour motiver la saturation des aménagements :

- Des graphes ou statistiques sur l'occupation quai par quai ou sur l'occupation par groupe de quais (Métropole d'Amiens, une autre AOM, Aéroports de la Côte d'Azur)
- Des informations sur l'encombrement aux abords des aménagements (Métropole d'Amiens)
- Les caractéristiques des lignes accueillies et le nombre de mouvements existants, avec les temps de rotation (Aéroports de la Côte d'Azur).

SNCF Gares & Connexions refuse qu'un document spécifique puisse être exigé systématiquement dans la mesure où il entraînerait une surcharge administrative.

Un contributeur (un expert) souhaite quant à lui rester sur une base déclarative.

FlixBus préconise la mise en place d'un formulaire type à remplir pour les refus d'accès, avec une proposition systématique d'horaires alternatifs au plus proche de la demande initiale. L'opérateur interroge l'Autorité sur les sanctions applicables aux exploitants motivant insuffisamment leurs refus d'accès. L'entreprise désire également qu'un préavis suffisant (6 mois pour des lignes internationales) soit prévu lorsque des circonstances exceptionnelles ou des travaux sont susceptibles de limiter l'accès à un aménagement.

Eurolines souhaite que la notion de défaut de capacité financière, inutile, soit exclue de la liste des motifs de refus d'accès mentionnés au point 56 de la consultation publique, la capacité financière étant une des conditions nécessaires à l'exercice de la profession de transporteur.

Une AOM souhaite quant à elle que soit ajouté à la liste des clauses d'exclusion d'un transporteur « le non-paiement des redevances ou taxes de passage / régulation ».

3.4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité prend note des différents éléments proposés par les contributeurs pour motiver la saturation des aménagements afin de les intégrer dans sa décision motivée. Elle précise qu'elle attend que chaque

exploitant fournisse, dans la mesure de ses moyens, les éléments à sa disposition pour attester de l'état de saturation de son aménagement, sans qu'il soit nécessaire d'imposer un format type, source de contraintes administratives¹. Il est cependant nécessaire au vu des constats dressés par les opérateurs de transport routier que ces éléments soient tangibles et pas seulement déclaratifs.

De la même manière, l'Autorité ne considère pas qu'il soit opportun ou proportionné d'imposer un format particulier pour les refus d'accès. En revanche, elle propose au point 38 de sa décision motivée d'introduire la notion de préavis indépendamment de la période de référence.

Par ailleurs, l'Autorité rappelle que l'absence de motivation de la décision de l'exploitant refusant l'accès à l'aménagement à une entreprise de transport routier, voire l'insuffisance de cette motivation ou une motivation erronée, est susceptible de faire l'objet d'une sanction sur le fondement du 6° de l'article L. 1264-7 du code des transports (sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos réalisé en France ou, à défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, 150 000 €).

Enfin, l'Autorité entend les arguments présentés par Eurolines et l'AOM : elle retire donc au point 35 de sa décision motivée le défaut de capacité financière et intègre à l'article 15 le non-paiement des redevances d'accès par un opérateur dans la liste des motifs au vu desquels un exploitant peut retirer une autorisation d'accès.

3.5. Sur l'allocation suite à un processus d'enchères

3.5.1. Résumé des contributions

Deux AOT et un opérateur craignent les effets de la mise en place d'enchères pour l'allocation des capacités des aménagements. Un expert juge le processus « *dangereux et non équitable* » ; une AOM regretterait de pénaliser des opérateurs n'ayant pas les moyens de préparer leur demande très en amont. Eurolines estime qu'une telle procédure « *risque de favoriser les transporteurs avec plus de moyens au détriment des petits transporteurs et de faire monter les prix d'accès* ».

3.5.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité rappelle qu'elle ne recommande pas de recourir au processus d'enchères de manière générale mais préconise de limiter son utilisation à des situations ponctuelles et aux seuls créneaux pour lesquels la saturation d'un aménagement est manifeste et pour lesquels il n'existe pas de processus d'allocation alternatif permettant de départager les demandes en conflit.

4. SUR LA TARIFICATION

4.1. Sur les principes de tarification (question 7)

4.1.1. Résumé des contributions

La Métropole d'Amiens précise que l'établissement des tarifs dépend de la nature de l'aménagement, notamment s'il est en intérieur ou à l'air libre, qui implique des différences importantes de coûts.

¹ De la même manière que pour le contenu des demandes d'accès, les exploitants peuvent s'ils le souhaitent, dans un souci de simplicité pour l'ensemble des opérateurs, harmoniser le format des refus d'accès.

Les Aéroports de la Côte d'Azur et une AOM partagent la préconisation de l'Autorité d'une méthode en caisse simple. Toutefois les Aéroports de la Côte d'Azur ne souhaitent pas « matérialiser » les refacturations internes entre les différentes activités (à traiter par l'analytique).

Si SNCF Gares & Connexions est également favorable au principe d'une caisse simple, il indique que son articulation avec le principe retenu pour les gares ferroviaires de voyageurs (caisse double aménagée) rend la chose complexe et coûteuse sur le plan administratif.

S'agissant des principes de tarification, un expert pense que ceux présentés dans les documents de consultation publique vont à l'encontre du droit pour chaque collectivité de définir sa propre politique tarifaire.

SNCF Gares & Connexions indique que les aménagements de transport routier ne sauraient être considérés actuellement en France comme des infrastructures essentielles et que, dès lors, le lien entre les coûts et la tarification ne se justifie pas.

SNCF Gares & Connexions préconise que l'Autorité fixe un montant plafond pour la redevance de la prestation de base en deçà duquel l'exploitant serait exempté de la nécessité de justifier ses charges et de mettre en œuvre une comptabilité propre.

La SAGEB indique comprendre des éléments de la consultation publique que l'Autorité exclut la possibilité pour un exploitant d'inclure dans ses tarifs la valeur économique du service rendu à l'utilisateur, pourtant consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n°293.229, Rec. p.349, conclusions C. Devys).

Régions de France indique que les principes de tarification devraient également prendre en compte la possibilité de redevance d'occupation du domaine.

Flixbus indique partager le souci de l'Autorité d'une tarification claire, transparente, unique et applicable à tous les utilisateurs. Flixbus souhaite également qu'un tarif dégressif en fonction du nombre de passages soit instauré et puisse être négocié par les parties.

La FNTV souhaiterait que l'Autorité liste les modalités de tarification qu'elle juge *a priori* discriminatoires.

4.1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

La prise en compte des coûts différents des aménagements de nature différente (intérieur ou à l'air libre) est prévue par les dispositions envisagées par l'Autorité. En effet, la tarification prévue par l'Autorité étant liée aux coûts, les différences évoquées par la Métropole d'Amiens pourront bien être répercutées dans les tarifs appliqués aux opérateurs.

Le lien prévu entre les tarifs et les coûts est fondé sur le principe des redevances pour service rendu pour les aménagements relevant du service public, et non sur la caractérisation d'infrastructure essentielle de ces aménagements, la notion de redevance pour service rendu n'étant au demeurant pas liée à celle d'infrastructure essentielle. Dès lors, le lien entre les tarifs et les coûts est applicable aux aménagements de transport routier concernés.

En ce qui concerne la remarque d'un expert sur l'atteinte au droit pour chaque collectivité de définir sa propre politique tarifaire, l'Autorité rappelle qu'elle ne fait que mettre en œuvre les compétences, en matière de prescriptions de règles tarifaires, que la loi lui a attribuées, et plus précisément les principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination.

S'agissant des facturations internes entre les différentes activités, elles paraissent indispensables dans la mesure où la caisse simple prend en compte tant les charges que les recettes. Dès lors, lorsqu'une partie des locaux de l'aménagement est utilisée par l'exploitant lui-même dans le cadre d'une autre

activité, il est nécessaire de prendre en compte les « recettes » générées par cette occupation. En revanche, il n'est pas nécessaire pour l'exploitant d'émettre matériellement une facture : un flux comptable peut « matérialiser » ces refacturations internes.

L'idée de déterminer un montant plafond pour la redevance de la prestation de base, en deçà duquel l'exploitant serait exempté de justification de ses charges et de mise en œuvre d'une comptabilité propre, si elle semble séduisante, n'est pas envisageable à court terme. La mise en œuvre d'une telle disposition nécessiterait une étude des coûts des différents aménagements de transport routier, en fonction des services qui y sont proposés, pour que la grille tarifaire soit définie de façon pertinente.

Concernant la possibilité de prendre en compte dans les tarifs la valeur économique du service rendu (par exemple un pourcentage du chiffre d'affaires), elle semble difficile à concilier avec les principes de non-discrimination et d'objectivité posés par le code des transports, notamment lorsque l'exploitant est lui-même utilisateur (directement ou indirectement) de l'aménagement. Sans être exclue par principe, elle ne sera possible que si l'exploitant arrive à définir des modalités d'application objectives et non discriminatoires pour l'ensemble des utilisateurs de l'aménagement, étant rappelé que ces deux principes sont posés à l'article L. 3114-6 du code des transports.

S'agissant de la redevance d'occupation du domaine, l'Autorité a uniquement recommandé, à des fins de transparence et de simplicité, que le tarif facturé aux opérateurs soit un tarif unique et que les coûts relatifs à l'occupation domaniale, s'ils existent, soient intégrés, par l'exploitant, dans ce tarif. A cet égard, l'Autorité rappelle que sa décision ne concerne que les exploitants des aménagements de transport routier, non les gestionnaires du domaine.

Concernant un éventuel tarif dégressif négocié entre un opérateur et un exploitant en fonction du nombre de mouvements, l'Autorité remarque que le principe de transparence exclut d'emblée tout recours à ce procédé. La tarification doit en effet être définie dans le cadre des règles d'accès sans possibilité pour l'exploitant de déroger à la grille tarifaire qu'il y a fixée.

S'agissant des modalités de tarification que l'Autorité jugerait *a priori* discriminatoires, il ne peut être établi de liste. En effet, les éléments identifiés dans l'étude publiée sont des cas de différenciations tarifaires non justifiées, mais l'Autorité ne peut établir le caractère discriminatoire ou non de ces pratiques sur la seule base de cette absence de justification. C'est pourquoi l'Autorité se limite à rappeler qu'il est obligatoire de justifier les différenciations tarifaires par des différences objectives dans l'usage des aménagements et proportionnées à ces usages.

4.2. Sur la définition des charges recouvrables (question 8)

4.2.1. Résumé des contributions

La plupart des acteurs approuvent ou n'ont pas de remarque particulière sur la définition et le champ des charges recouvrables proposés par l'Autorité.

Flixbus souhaiterait que dans le cas d'une maintenance exceptionnelle, l'augmentation des tarifs soit plafonnée à un certain pourcentage du tarif initial (par exemple 5 %).

SNCF Gares & Connexions ne souhaite pas que les charges de capital ou d'exploitation qui résulteraient d'une exploitation manifestement inefficace de l'aménagement soient exclues, en rappelant que ce surdimensionnement est relativement habituel dans le domaine ferroviaire comme sans doute dans celui des aménagements de transport routier. Elle indique que le dimensionnement d'une installation résulte de décisions passées qui ne sauraient priver leur exploitant de la couverture de ses charges, a fortiori s'agissant d'un aménagement de transport routier qui ne constitue en rien une infrastructure essentielle.

La FNTV indique que le fait de n'inclure dans les charges recouvrables ni les capitaux investis par d'autres entités que l'exploitant, ni les subventions, aura un impact très négatif sur la création et l'exploitation des aménagements de transport routier, cette disposition risquant de limiter l'investissement et les subventions publiques. La FNTV indique par ailleurs que l'exploitant doit être libre de la gestion de son infrastructure et d'élaborer sa tarification.

Aéroports de la Côte d'Azur souhaiterait pouvoir ajouter un calcul d'impôt sur les sociétés normatif sur le résultat d'exploitation, comme il est prévu sur son périmètre global de régulation.

4.2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Concernant les maintenances exceptionnelles, le dispositif prévu par l'Autorité a vocation à permettre aux exploitants de les considérer comme un investissement, en justifiant la durée d'amortissement retenue, afin de lisser l'augmentation résultant de celle-ci.

S'agissant de la disposition spécifique pour les cas de surdimensionnement, elle s'inspire du modèle britannique, fondé sur le nombre de mouvements pendant la période de pointe par rapport à la capacité de l'aménagement pendant cette même période. L'idée est ainsi d'éviter que les opérateurs paient les coûts totaux d'un aménagement qui ne serait en réalité que très partiellement utilisé. L'Autorité souhaite préciser qu'il s'agit uniquement des cas où l'aménagement est manifestement surdimensionné, même lors de la période de pointe.

Concernant la non prise en compte des subventions ou investissements réalisés par d'autres entités que l'exploitant, elle découle naturellement de la construction de tarifs objectifs et non discriminatoires. Les subventions d'investissement, s'il doit y en avoir, profiteront à tous les utilisateurs de l'aménagement. A l'inverse, les services publics, en s'acquittant comme les opérateurs de services librement organisés, d'une redevance pour service rendu, payeront leur quote-part des coûts de l'aménagement via cette redevance.

S'agissant de la remarque de la FNTV, la liberté de gestion et de tarification de l'exploitant doit se faire dans la limite des prescriptions prévues par le code des transports (objectivité, transparence et non-discrimination) et par l'Autorité dans sa décision motivée. Ainsi, seul un plafond tarifaire est prévu, l'exploitant pouvant décider de se placer en deçà de celui-ci. S'agissant de la gestion de l'aménagement, les dispositions prévues par l'Autorité laissent certaines marges de manœuvre à celui-ci, par exemple pour déterminer sa période de référence.

S'agissant des charges recouvrables, il est légitime que le paiement de l'impôt sur les sociétés puisse être pris en compte par les exploitants soumis à celui-ci. Le cas échéant, son montant est déterminé dans le respect des dispositions du code général des impôts.

5. SUR LA COMPTABILITE PROPRE

5.1. Sur les objectifs de la comptabilité propre (question 9)

De manière générale, les objectifs de la comptabilité propre définis par l'Autorité n'appellent pas de remarque particulière des répondants.

Par ailleurs, un répondant (Régions de France) souligne que les exigences de la comptabilité propre correspondraient déjà à des principes de comptabilité publique applicables aux collectivités territoriales.

5.2. Sur le niveau de détail et la forme de la comptabilité propre (question 10)

5.2.1. Résumé des contributions

La majorité des contributeurs partage la proposition de l'Autorité sur le niveau de détail et de forme de la comptabilité propre.

Notamment, la FNTV a rappelé qu'il était essentiel que « *les entreprises puissent élaborer la comptabilité propre en s'appuyant sur la comptabilité analytique préexistante* ».

SNCF Gares & Connexions a toutefois souligné l'importance de ne pas entraîner un alourdissement des charges administratives auprès des exploitants, particulièrement dans le cadre d'aménagements « adossés » à des activités davantage contributrices. En effet, le coût engendré par la mise en place d'une comptabilité propre, en particulier des travaux de rapprochement entre charges réelles et tarifaires, pourrait ne pas être proportionné aux enjeux. Dans le cadre de la gestion de plusieurs aménagements, une comptabilité propre pourrait être mise en place au niveau de chaque périmètre de gestion mais un unique rapprochement au global entre coûts et tarifs serait établi.

5.2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité rappelle que la comptabilité propre doit permettre à l'exploitant de justifier le montant de ses redevances : les tarifs ne doivent pas excéder le coût de l'activité d'exploitant de l'aménagement majoré, le cas échéant, d'une rémunération raisonnable des capitaux engagés. Par conséquent, il est indispensable pour l'exploitant de connaître les charges relatives à ses aménagements.

Dans la mesure où les exploitants peuvent s'appuyer sur leur comptabilité analytique, la comptabilité propre devrait être aisément rapprochable de la comptabilité générale et partant, permettre un rapprochement entre projections tarifaires et données réalisées.

5.3. Sur les conditions de vérification de la tenue d'une comptabilité séparée (question 11)

5.3.1. Résumé des contributions

La majorité des répondants n'apporte pas de remarque particulière sur le formalisme proposé par l'Autorité.

Toutefois, Aéroports de la Côte d'Azur soulève des difficultés de rapprochement possibles entre comptabilité générale et comptabilité propre. Si un exercice de rapprochement entre comptabilité analytique et comptabilité générale est déjà effectué par ce dernier, le répondant n'est cependant pas assuré de pouvoir présenter un rapprochement uniquement de l'activité gare routière à sa comptabilité générale globale.

Par ailleurs, Flixbus souhaite des contrôles systématiques de l'ensemble des comptabilités propres des exploitants.

5.3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Dans la mesure où la comptabilité propre peut être issue de la comptabilité analytique, la matérialisation du rapprochement entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale puis entre la comptabilité analytique et la comptabilité propre devra être effectuée.

L'Autorité considère qu'il n'est pas souhaitable de mettre en place un contrôle systématique des comptabilités propres, dans un souci d'optimisation des moyens. L'Autorité effectuera des contrôles lorsque nécessaire.

5.4. Sur les aménagements exemptés de mise en place d'une comptabilité propre (question 12)

5.4.1. Résumé des contributions

La majorité des répondants n'apporte pas de remarque particulière sur l'exception proposée par l'Autorité.

Deux contributeurs proposent cependant des exemptions pour les aménagements adossés à d'autres installations déjà régulées ou pour les aménagements faisant déjà partie d'un périmètre régulé plus large, en application du code de l'aviation civile par exemple.

Flixbus précise qu'une comptabilité propre doit être tenue même en cas de travaux et d'inaccessibilité temporaire de l'aménagement.

5.4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité rappelle que le code des transports exige des règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires : ces règles comprennent les éventuels tarifs. Ainsi, et dès lors qu'une tarification est mise en place pour accéder à un aménagement, il est nécessaire pour l'Autorité de connaître les charges réelles relatives à cet aménagement afin d'évaluer la pertinence des tarifs demandés. Les exceptions proposées ne peuvent donc pas être prises en compte dans la mesure où des tarifs sont appliqués. Toutefois, dès lors que l'exploitant est également et d'ores et déjà soumis à une autre régulation sectorielle qui répond aux mêmes objectifs d'identification des charges et des recettes, l'Autorité recommande de s'appuyer sur les données déjà existantes pour élaborer la comptabilité propre des aménagements concernés.

6. SUR LE DELAI DANS LEQUEL L'EXPLOITANT EST TENU DE SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS ETABLIES PAR L'AUTORITE

6.1.1. Résumé des contributions

Flixbus considère que l'échéance du 1^{er} janvier 2018 est opportune.

A l'exception de Flixbus et d'entités n'ayant pas pris position sur la question, la totalité des répondants trouve cette date trop proche, voire bien trop proche. Plusieurs entités ont souhaité une application au 1^{er} septembre 2018, voire au 1^{er} janvier 2019.

A l'appui de sa demande, la FNTV a également fait état des relations conventionnelles existantes, dont la modification nécessitera une période transitoire plus longue que les 3 mois prévus si la date d'entrée en vigueur restait le 1^{er} janvier 2018.

Régions de France fait également état des sujets contractuels, organisationnels et financiers relatifs au transfert des gares routières des départements aux régions dans le cadre de la loi NOTRe et des impacts liés à l'évolution des règles sur les équilibres financiers des contrats en cours entre les AOT et les exploitants, qui nécessiteraient une entrée en vigueur décalée d'au moins un an.

6.1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité entend les difficultés énoncées par les acteurs et la nécessité d'une période transitoire plus longue. L'Autorité rappelle toutefois que ces obligations s'appliquent uniquement aux aménagements régulés c'est-à-dire à ceux ayant notamment fait l'objet d'une demande de desserte par un service librement organisé. L'Autorité rappelle également que les règles d'accès mises à jour ne s'appliqueront que pour l'allocation, la tarification et l'utilisation des capacités pour la première période de référence à compter du 1^{er} janvier 2018 (disjonction entre l'élaboration des règles et leur application).

Se pose toutefois la difficulté liée aux exercices comptables. Ainsi, l'Autorité maintient une application des obligations au 1^{er} janvier 2018 pour les règles d'accès et au 1^{er} exercice comptable ouvert à compter de cette date pour la comptabilité propre, en prévoyant toutefois une entrée en vigueur décalée pour certains types d'aménagements.

Afin de tenir compte des remarques des répondants, l'Autorité introduit une dérogation de six mois supplémentaires pour certains aménagements pour l'application de l'ensemble des dispositions. Cette dérogation concernera les aménagements de transport routier pour lesquels il existe, à la date d'entrée en vigueur de la décision de l'Autorité, un unique tarif d'accès aux prestations de base, applicable à l'ensemble des utilisateurs de l'aménagement et inférieur à 5 euros par toucher.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les tarifs entre utilisateurs sont actuellement différenciés, l'exploitant peut établir à titre transitoire un tarif unique, à recettes constantes, en divisant cette cible de recettes par le nombre de mouvements prévus sur l'année, pour bénéficier de la même dérogation pour une durée de six mois, sous réserve que le tarif ainsi défini soit inférieur à 5 euros par toucher. Ce tarif transitoire, dans l'attente de la mise en place d'une comptabilité propre et d'une nouvelle tarification correspondante, ne saurait être différencié entre utilisateurs en l'absence d'éléments de justification, lesquels sont précisément demandés par l'Autorité dans sa décision.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de règles d'accès conformes aux dispositions édictées par l'Autorité, les exploitants doivent, en tout état de cause, respecter les principes généraux édictés à l'article L. 3114-6 du code des transports (transparence, objectivité et non-discrimination).