

**Avis n° 11-A-16 du 29 septembre 2011  
relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de  
voyageurs au sein de la SNCF**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la demande d'avis en date du 5 janvier 2011 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, enregistrée sous le numéro 11/0002 A ;

Vu le code des transports ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants de l'ARAF, entendus lors de la séance du 20 juillet 2011 ;

Les représentants de Gares et connexions entendus, lors de la même séance, sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

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

1. Le 5 janvier 2011, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence (saisine n° 11/0002 A) sur la base de l'article L. 2133-4 du code des transports, du projet de séparation comptable de l'activité gares de voyageurs établi par la SNCF.
2. L'établissement de comptes séparés pour l'activité gares constitue pour la SNCF une obligation légale, prévue à l'article L. 2123-1 de ce code : « *A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la gestion des gares, lorsqu'elle est effectuée par la Société nationale des chemins de fer français, fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. Aucune aide publique versée à l'une de ces activités ne peut être affectée à l'autre.* ».
3. Parallèlement, l'article L. 2133-4 du même code dispose que ces comptes doivent être approuvés par l'ARAF, après avis de l'Autorité de la concurrence : « *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires approuve, après avis de l'Autorité de la concurrence, les règles de la séparation comptable prévue aux articles (...) L. 2123-1 (...) les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées, qui sont proposés par les opérateurs. Elle veille à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence. Les modifications de ces règles, périmètres et principes sont approuvées dans les mêmes conditions* ».
4. Le dispositif comptable ainsi mis en place et les critères à satisfaire représentent une prescription usuelle en droit de la concurrence pour une entreprise dominante cumulant l'exercice d'activités en monopole avec d'autres activités soumises à la concurrence.

## **I. Le recours à la séparation comptable d'une activité en droit de la concurrence**

5. Sur certains marchés, une seule et même entité économique peut être à la fois fournisseur de biens ou de service et également en charge de l'exploitation d'infrastructures liées à la fourniture des dits services. Dans cette situation, les règles de concurrence imposent à cette entreprise d'appliquer le même prix pour ce qui est de l'utilisation de l'infrastructure, que la prestation soit destinée à son propre usage ou facturée à ses concurrents.
6. L'enjeu concurrentiel est en outre accru lorsque les nouveaux entrants sur le marché sont obligés, faute d'alternative existante, d'utiliser les infrastructures détenues par l'opérateur dominant pour exercer leur activité. Ce cas de figure correspond à des infrastructures qualifiées par la jurisprudence d'essentielles au jeu de la concurrence, dont l'arrêt société Héli-inter assistance du 9 septembre 1997 de la cour d'appel de Paris, confirmé par la Cour de Cassation le 25 janvier 2000, donne la définition suivante : « *Considérant que les ressources essentielles désignent des installations ou des équipements indispensables pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables* ».
7. Lorsqu'existe une telle configuration de marché, la filialisation ou à défaut la séparation comptable des services ainsi fournis aux concurrents de l'entreprise dominante constitue une prescription usuelle en droit de la concurrence.

8. La nécessité d'avoir des comptes séparés avait été soulignée par le Conseil de la concurrence, à propos du marché de la fourniture d'électricité et des réseaux de transport et distribution, dans son avis n° [98-A-05](#) portant sur l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité : « *Lorsqu'une entreprise détenant une position dominante sur un marché exerce à la fois des activités d'intérêt général et des activités ouvertes à la concurrence, le contrôle du respect des règles de la concurrence nécessite que soit opérée une séparation claire entre ces deux types d'activité, de manière à empêcher que les activités en concurrence ne puissent bénéficier pour leur développement des conditions propres à l'exercice des missions d'intérêt général, au détriment des entreprises opérant sur les mêmes marchés. Les autorités de concurrence considèrent généralement que la séparation des comptes constitue une condition nécessaire à l'exercice du contrôle du respect des règles de la concurrence* ».
9. La finalité de l'obligation comptable ainsi posée est de disposer d'informations objectives et détaillées permettant d'établir des tarifs d'accès aux installations ou services en cause, qui ne soient pas contestables, ni discriminatoires quel que soit l'utilisateur.
10. Dès lors que le caractère d'infrastructure essentielle d'un bien ou d'un service est reconnu, le tarif d'accès demandé doit en effet répondre aux critères de transparence, d'absence de discrimination et d'un niveau de prix correspondant aux coûts supportés par l'exploitant pour assurer la prestation concernée.
11. Ce que rappelle l'arrêt de la Cour 'Héli-inter' précité : « *Lorsque l'exploitant monopolistique d'une infrastructure essentielle est en même temps le concurrent potentiel d'une entreprise offrant un service exigeant le recours à cette facilité, cet exploitant peut restreindre ou fausser le jeu de la concurrence sur le marché aval du service en abusant de sa position dominante ou de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouve son concurrent à son égard en établissant un prix d'accès à cette facilité injustifié, non proportionné à la nature et à l'importance des services demandés, non transparent et non orienté vers les coûts encourus relevant de critères objectifs* ».

#### **A. LA NATURE PARTICULIÈRE DES GARES POUR L'EXERCICE DE LA CONCURRENCE ENTRE TRANSPORTEURS FERROVIAIRES**

12. Les gares voyageurs présentent les caractéristiques d'une infrastructure essentielle pour les transporteurs ferroviaires nouveaux entrants sur le marché français vis à vis de la SNCF.
13. Ces installations détenues exclusivement par la SNCF constituent l'élément indispensable « *pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables* », que mentionne la jurisprudence de la cour d'appel, dès lors qu'un transporteur ferroviaire souhaite effectuer un service desservant une ou plusieurs villes sur le territoire national. Il n'est en effet pas concevable d'exploiter une liaison ferroviaire pour les voyageurs, sans avoir accès aux gares existantes.
14. Dans son avis n° [09-A-55](#) du 4 novembre 2009 relatif au transport terrestre de voyageurs, l'Autorité avait déjà conclu à une présomption de la nature d'infrastructure essentielle des gares voyageurs (paragraphe 80 à 86).

15. Les termes retenus par l'article 5 de la directive 2001/14 du 26 février 2001, relative à l'accès au réseau ferroviaire, pour qualifier l'usage des gares confortent ce constat : « *Les entreprises ferroviaires peuvent prétendre, sur une base non discriminatoire, à l'ensemble des prestations minimales ainsi qu'à l'accès par le réseau aux infrastructures de services décrits à l'annexe II. Les services de l'annexe II, point 2 [le paragraphe 'c' mentionnant 'les gares voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures'], sont fournis de manière non discriminatoire et les demandes des entreprises ferroviaires ne peuvent être rejetées que s'il existe d'autres options viables aux conditions du marché. (...).* »
16. Enfin, depuis l'avis rendu par l'Autorité, la loi du 8 décembre 2009 et l'ordonnance du 28 octobre 2010 ont transposé en droit national les dispositions des directives européennes en matière de transport ferroviaire.
17. L'accès aux gares et ses modalités pour les transporteurs concurrents de la SNCF font désormais l'objet d'une application pratique, puisque le transport de voyageurs est ouvert à la concurrence pour la partie services internationaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, en application de l'article 10-3 bis de la directive 91/440 du 29 juillet 1991 modifiée : « *Les entreprises ferroviaires relevant du champ d'application de l'article 2 [transports urbains, suburbains et régionaux exclus] se voient accorder, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs. Au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre* ».
18. A une échéance plus éloignée, l'ouverture à la concurrence devrait aussi concerner les transports ferroviaires régionaux (« TER »), pour lesquels les régions sont l'autorité organisatrice.
19. La mise en concurrence pour l'attribution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs est en effet prévue à partir du 3 décembre 2019 par l'article 8-2 du règlement européen 1370/2007 du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.
20. En conséquence, le législateur a organisé un droit d'accès aux gares de la SNCF pour les transporteurs concurrents.
21. L'article L. 2131-7 du code des transports reconnaît à l'ARAF un pouvoir réglementaire délégué pour organiser ce droit d'accès : « *Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires précise, en tant que de besoin, (...) les règles concernant : (3°) Les conditions d'accès aux services présentant un caractère de facilités essentielles et leurs conditions d'utilisation* ».
22. Une obligation d'établir des comptes séparés pour l'activité gares de voyageurs est imposée à la SNCF par l'article L. 2123-1 cité en introduction à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.
23. La loi prévoit à son article L. 2141-1 que les tarifs d'accès aux gares doivent répondre aux critères de transparence et de non discrimination : « *[La SNCF] a pour objet : (3°) De gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'État ou d'autres personnes publiques et de percevoir à ce titre auprès des entreprises ferroviaires, toute redevance* ».
24. La reconnaissance du caractère d'infrastructure essentielle des gares ayant été établie précédemment, il convient désormais de déterminer un niveau de prix correspondant aux coûts supportés par l'exploitant de ces installations.

## B. LA PORTÉE DU PRINCIPE DE SÉPARATION COMPTABLE

25. La délimitation des différents périmètres comptables par les entreprises concernées doit répondre à l'objectif d'information sur les coûts de fonctionnement et d'investissement des activités réglementées.
26. En l'espèce, l'article L. 2133-4 du code des transports indique le contenu de la séparation comptable comme étant : « *les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées, qui sont proposés par les opérateurs. [L'ARAF] veille à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence (...)* ».
27. Le Conseil de la concurrence a été amené à préciser le contenu opérationnel attendu de la séparation comptable d'une activité au sein d'une entreprise, à l'occasion des projets en la matière sur lesquels il a eu à se prononcer (voir notamment les avis n° [00-A-29](#), n° [03-A-16](#), n° [05-A-19](#), n° [06-A-12](#), n° [06-A-15](#), n° [06-A-23](#)).
28. La position générale du Conseil et désormais de l'Autorité de la concurrence est de privilégier la filialisation de l'activité régulée, et à défaut ou en cas d'impossibilité, de mettre en place des comptes séparés. Ces comptes doivent dès lors se rapprocher le plus possible de ce que seraient ceux d'une véritable filiale. On peut d'ailleurs relever que les directives européennes dans le secteur de l'énergie se réfèrent pour l'établissement de comptes séparés par activité aux obligations qui seraient celles d'une « *entreprise distincte* ».
29. Dans l'avis n° [03-A-16](#) du 5 septembre 2003, consacré à la séparation comptable des activités des entreprises gazières nationales, le Conseil a souligné les points importants à examiner, au regard de l'objectif de loyauté de la concurrence qu'un dispositif de séparation comptable doit contribuer à servir.
30. Il en va ainsi de :
  - la délimitation des périmètres comptables selon des méthodes homogènes, justifiées et pérennes ;
  - l'obtention d'une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de chaque périmètre ;
  - la tenue des comptes en gestion tout au long de l'exercice plutôt qu'une restitution après la clôture de l'exercice ;
  - l'intérêt attaché à l'affectation des fonds propres et des dettes financières à moyen-long terme aux différents périmètres ;
  - et l'imputation directe des postes aux différents périmètres chaque fois que possible, avec à défaut, l'emploi de clés de répartition précisément définies et mises en œuvre de manière homogène pour les différents périmètres.

## 1. LES RÈGLES POUR LA DÉLIMITATION DU PÉRIMÈTRE SÉPARÉ ET L'AFFECTATION DES POSTES COMPTABLES

31. L'objectif doit être d'obtenir une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de chaque périmètre.
32. Il s'agit donc de doter l'activité séparée de ses propres bilan et compte de résultat annuels, en indiquant les règles suivies pour dissocier la comptabilité générale de l'entreprise entre les différents périmètres d'activité.
33. Les méthodes appliquées aux différents périmètres doivent être homogènes, hormis le cas où des retraitements disproportionnés pour des éléments ayant une incidence négligeable sur la situation comptable d'un périmètre seraient nécessaires.
34. Les règles d'imputation aux différents périmètres sont déterminantes et conduisent à toujours privilégier l'imputation directe. A défaut, les clés de répartition doivent être précisément définies et mises en œuvre de manière homogène pour les différents périmètres.

## 2. LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN ATTENTIF DU BILAN D'OUVERTURE

35. L'enjeu concurrentiel réside dans la prévention de possibles discriminations ou subventions croisées et l'obtention des informations nécessaires pour déterminer les tarifs d'accès aux infrastructures, comme l'a déjà indiqué le Conseil à propos du transport de l'électricité : *« Le Conseil estime que les bilans d'ouverture constituent l'une des principales sources possibles de subventions croisées. En effet, si la dissociation comptable est correctement mise en œuvre, il ne sera possible ni de transférer d'une entité à une autre les rentes de monopole accumulées dans le passé, ni de transférer de façon cachée à l'entité production des ressources que le RTE tirerait dans l'avenir de son activité sous monopole. En revanche, des distorsions frappant les bilans d'ouverture pourraient, de façon structurelle, conduire à augmenter les coûts (et, donc, les prix) du réseau de transport et à rendre possible une diminution des prix de l'entité production. Pour limiter ce risque, il convient, en principe, que les bilans d'ouverture reflètent l'activité et la situation patrimoniale des différentes activités, tout en prenant en compte les particularités de leur gestion. Mais il importe aussi de veiller à ce que la structure de bilan de l'entité transport garantisse à l'avenir son indépendance de gestion, notamment en ce qui concerne son financement »* (avis n° [00-A-29](#) du 30 novembre 2000, concernant la séparation comptable dans le secteur de l'électricité).
36. Les points essentiels pour définir la situation patrimoniale du périmètre d'activité séparé et disposer des bases de calcul des tarifs d'accès sont les postes du haut de bilan, à savoir les immobilisations, les dettes à moyen et long terme et les fonds propres.
37. Les charges engendrées par ces postes, respectivement les dotations aux amortissements et provisions, les frais financiers et la rémunération du capital, constitueront, avec les dépenses de personnel, les principaux coûts repris dans les tarifs.
38. Afin de satisfaire les règles d'absence de subventions croisées et de discrimination fixées par la loi, la méthode d'affectation des fonds propres et des dettes à terme doit être unique (ou à défaut homogène) ainsi que la plus objective et la plus neutre possible.

39. Il paraît, dès lors, souhaitable, d'une part, de respecter certaines règles prudentielles d'équilibre financier minimum (le financement des immobilisations par les capitaux permanents, une répartition équilibrée entre fonds propres et dettes, et l'existence d'un fonds de roulement positif) et, d'autre part, d'appliquer au périmètre comptable séparé le ratio fonds propres/dettes à long terme retenu pour l'ensemble de l'entreprise (de manière à ce que notamment les différentes entités du groupe soient suffisamment capitalisées pour que leur financement soit assuré).
40. S'écarter de ces principes usuels peut néanmoins se justifier lorsque l'entreprise fait état de circonstances particulières, tenant par exemple à son historique (par exemple, une fusion ou un apport d'activité) ou à la spécificité de certains de ses métiers (cas des activités exercées dans le cadre de délégations ou de contrats de service public).
41. A défaut de telles spécificités, une solution différente pour l'affectation des capitaux permanents entre les périmètres doit au préalable démontrer que les activités concernées supportent des risques variés, exigeant, en conséquence, un besoin en fonds propres plus différencié : *« L'application de la méthode proportionnelle repose sur l'hypothèse que les trois activités ont les mêmes caractéristiques et les mêmes besoins en fonds propres, par rapport à leurs dettes ; or, les activités de transport et de distribution sous monopole comportent moins de risques que l'activité de production, ouverte à la concurrence : les besoins relatifs en fonds propres de ces activités sont donc vraisemblablement moins importants »* (avis n° [00-A-29](#) précité).

### **3. LA GOUVERNANCE DE L'ENTITÉ SÉPARÉE ET SES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LE RESTE DE L'ENTREPRISE**

42. Les informations à fournir par l'entreprise concernée découlent des textes instaurant une séparation comptable qui fixent les principes appelés à régir les relations financières entre le ou les périmètres séparés et le reste de l'entreprise. Au cas d'espèce, cette partie de l'obligation de séparation comptable figure à l'article L. 2133-4 du code des transports.
43. En effet, l'autonomie de gestion de l'entité séparée s'apprécie en vérifiant sa capacité pérenne à exercer l'ensemble des fonctions inhérentes à cette autonomie. Les principes précités vont ainsi déterminer la marge de manœuvre reconnue à l'entité autonome quant à ses choix d'exploitation, de politique commerciale et sa politique d'investissements, avec sur ce point l'affichage des modalités retenues en matière de décision des investissements à réaliser et de leur mode de financement.
44. L'entreprise doit définir les principes demandés en respectant les règles d'absence de subventions croisées entre activités, de non discrimination et de transparence figurant dans la loi, pour valoriser les transactions réalisées entre l'entité séparée et le reste de l'entreprise.
45. Cela conduit à envisager des protocoles fixant les modalités de ces transactions pour les relations présentant un caractère permanent (la gestion de la trésorerie en constitue un exemple type) ou la formalisation par le recours au contrat pour les échanges ponctuels.

#### **4. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE SÉPARATION COMPTABLE INADAPTÉ**

46. La mise en place de la séparation comptable demandée par les textes pour certaines activités ne se limite pas au respect d'une obligation légale pour l'entreprise concernée.
47. Il convient en effet de s'assurer in fine que pour l'activité en cause, la séparation comptable proposée garantit l'établissement de tarifs pro-concurrentiels et donc contribue à vérifier l'absence de pratiques abusives au sens du droit de la concurrence national et européen.
48. La rigueur et la clarté des principes participent de cette garantie : « *Disposer de ces règles et principes est indispensable aux entreprises pour établir des comptes séparés de l'activité distribution conformes aux exigences légales de non-discrimination, d'absence de subventions croisées et de non distorsion de concurrence, le défaut de respect de ces critères est susceptible d'être sanctionné comme un abus de position dominante au titre de l'article L.420-2 du code de commerce* » (avis n° [05-A-14](#) du 6 juillet 2005, relatif à l'établissement d'une comptabilité séparée par activité pour les distributeurs locaux de gaz naturel).

## **II. Le projet de séparation comptable établi par la SNCF**

49. L'obligation légale de tenir une comptabilité séparée pour la gestion des gares de voyageurs prend la forme de la création d'une entité de gestion autonome, sans personnalité morale, dénommée « Gares & connexions ».
50. Sur la base du cadre d'analyse présenté en première partie, les trois points suivants seront abordés successivement pour la présente demande d'avis :
  - le périmètre défini pour l'activité objet de la séparation comptable ;
  - les règles d'imputation des actifs/passifs et des charges/produits au périmètre de l'activité séparée ;
  - les règles de gouvernance de l'entité rendue autonome.
51. En préalable, la structure tarifaire pour l'accès aux gares, qui constitue le prolongement logique de l'appréciation d'un dispositif de comptes séparés pour une activité, fait l'objet d'un projet de décret, pour lequel l'Autorité a été saisie d'une demande d'avis distincte. Le présent avis n'aborde donc pas ces questions tarifaires qui sont traitées dans l'avis adressé également ce jour au gouvernement sur le projet de décret évoqué plus haut (avis n° 11-A-15 relatif au projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire).

### **A. LE PÉRIMÈTRE DES COMPTES SÉPARÉS DE GARES & CONNEXIONS**

52. La solution de créer une filiale dédiée pour accueillir l'activité d'exploitation des gares voyageurs n'a pas été retenue par la SNCF.



53. En lieu et place, la SNCF a choisi d'individualiser au sein de son périmètre d'activités une branche spécifique nouvelle, dénommée « Gares & connexions », qui a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour prendre en charge la gestion de l'ensemble des gares de voyageurs du réseau ferré national.
54. Gares & connexions est une des cinq branches d'activité de la SNCF, aux côtés de l'infrastructure, des services publics de transport de voyageurs (branche SNCF-Proximités regroupant TER, Transilien et Corail Intercités), du transport de voyageurs (branche SNCF-Voyage), et du fret (branche SNCF-GEODIS). Les branches d'activité ne sont pas dotées de la personnalité morale, mais sont responsables de leur gestion et disposent de leurs propres comptes séparés.
55. Gares & connexions a réalisé pour son premier exercice en 2010 un chiffre d'affaires de 1,1 milliard € et dégagé un bénéfice net de 27,9 millions €.

### **1. LE PÉRIMÈTRE D'ACTIVITÉ DÉVOLU À GARES & CONNEXIONS**

56. L'entité autonome regroupe les 3 026 gares et haltes de voyageurs existant aujourd'hui en France. Par comparaison, l'ancienne direction des gares et de l'escale, à laquelle se substitue Gares & connexions, ne couvrait que 168 gares grandes lignes.
57. Les volumes de trafic extrêmement différents accueillis dans ces gares n'ont pas été pris en considération pour délimiter le périmètre séparé. En retenant les deux catégories extrêmes des gares incluses dans ce périmètre au sein des informations données dans sa saisine par la SNCF : 347 gares correspondent à un trafic annuel supérieur à 1 800 000 voyageurs en Ile-de-France ou 300 000 voyageurs en province, tandis que 647 gares en province et 1 651 points d'arrêt (sans bâtiment, ni agent) sont dévolus au trafic TER.
58. La délimitation à retenir pour le périmètre soulève la question de la tarification de l'accès aux gares utilisées pour les services TER et Transiliens, qui représentent 75 % du chiffre d'affaires réalisé en 2010 par Gares & connexions avec les transporteurs ferroviaires.
59. La prestation rendue est limitée et certaines régions ont cofinancé la création ou la modernisation des gares et arrêts (par exemple Rhône-Alpes annonce avoir consacré 82 millions d'euros à la requalification des gares TER au titre du contrat de plan 2000-2006). Il ne faudrait pas que la tarification de l'accès en gare les conduise à payer deux fois la même dépense supportée par Gares & connexions.
60. L'enjeu concurrentiel à terme est la mise en concurrence des transporteurs intéressés, les régions, autorités organisatrices de ces services, étant aujourd'hui obligées de contracter avec la SNCF en situation de monopole.
61. La tarification des installations dédiés au trafic TER ne doit pas créer un obstacle indirect à la mobilité de l'exploitant chargé des TER, ni une entrave à la capacité des futurs concurrents de la SNCF à proposer une offre compétitive.

## 2. LE PÉRIMÈTRE DES ACTIVITÉS À PRIX RÉGULÉ

62. Selon le document « Présentation de la branche Gares & connexions » communiqué par la SNCF, Gares & connexions est chargé de deux missions<sup>1</sup> : d'une part exploiter et gérer les gares voyageurs, d'autre part, concevoir et diriger les opérations d'aménagement des gares et leurs abords.
63. En revanche, Gares & connexions n'a aucune activité commerciale directe avec les voyageurs, telle que par exemple les guichets d'information et de vente des billets qui relèvent des transporteurs. Elle loue les surfaces commerciales correspondantes aux transporteurs.
64. Sur ce point, les modalités retenues par la SNCF pour permettre à un transporteur de disposer de locaux commerciaux à sa marque en gare, appellent des réserves.
65. Le droit d'accès des transporteurs concurrents de la SNCF aux gares est reconnu par l'article L. 2122-9 du code des transports : « *Les entreprises ferroviaires autorisées à exploiter des services de transport ont, dans des conditions équitables et sans discrimination, un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire, y compris pour l'accès par le réseau aux infrastructures de services, ainsi que, lorsqu'il n'existe pas d'autre possibilité d'accès dans des conditions économiques raisonnables, aux services que ces infrastructures permettent de leur fournir* ».
66. La rédaction de ce texte apparaît ambiguë en distinguant : le droit pour un train de voyageurs d'accéder à une gare (« *l'accès par le réseau aux infrastructures de services* »), et les services associés à l'arrivée de ce train (« *services que ces infrastructures permettent de leur fournir* ») que l'on pourrait approximativement réunir sous le terme avitaillement.
67. La SNCF prend argument de ce texte pour délimiter les périmètres respectifs des activités des gares, qui sont régulées avec une fixation de leur prix de vente encadré par la loi (« *conditions équitables et sans discrimination* »), et des activités non-régulées, dont le prix est libre.
68. Le périmètre régulé ne concernerait que les prestations de base identifiées à celles ayant un caractère de facilité essentielle, c'est-à-dire selon la SNCF : l'accueil du public (espaces de circulation, salles publiques d'attente, consignes, toilettes, renseignement du public), les moyens d'affichage relatifs aux trains, et la gestion des flux de voyageurs.
69. En revanche, les autres services rendus par la gare à un transporteur ne seraient pas régulés, à savoir : la location d'espaces commerciaux à un transporteur et l'usage des installations de pré-conditionnement des trains (énergie, nettoyage, ...). Le prix de ces services relèverait de discussions de gré à gré entre le transporteur et Gares & connexions et ferait l'objet d'un prix libre avec devis préalable.
70. Cette interprétation de la loi apparaît contestable, particulièrement pour ce qui concerne la location des guichets d'accueil et de vente des billets nécessaires à un transporteur desservant la gare. Le projet de décret d'application sur la mise en œuvre du droit d'accès aux gares, transmis à l'Autorité de la concurrence, ne retient d'ailleurs pas cette délimitation.

---

<sup>1</sup> Gares & connexions se voit charger « *de maintenir, aménager et développer [les gares] en partenariat avec les collectivités locales tout en privilégiant la multimodalité et l'insertion harmonieuse de la gare au cœur de la ville* ».

71. En effet, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ne porte actuellement que sur les liaisons grandes lignes internationales, pour lesquelles il semble difficilement concevable qu'un transporteur puisse fonctionner sans locaux d'accueil et de vente installés dans la gare. Disposer de tels locaux représente un élément constitutif du droit d'accès en gare.
72. La SNCF fixe le prix de location de ces locaux par rapport aux prix constatés sur l'immobilier commercial dans la zone territoriale concernée. L'enjeu concurrentiel apparaît significatif, car les demandes des transporteurs concurrents devraient concerner les grandes gares parisiennes et celles de Lyon, avec en conséquence un prix de référence pour l'immobilier élevé.
73. Il existe par ailleurs un risque potentiel de traitement différent des nouveaux opérateurs et du transporteur SNCF au vu de l'ancienneté de la présence commerciale de ce dernier dans les gares.
74. Par conséquent, et comme mentionné dans l'avis n° 11-A-15 relatif au projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, l'Autorité recommande que l'activité de mise à disposition par Gares & Connexions de locaux commerciaux aux entreprises ferroviaires soit intégrée au périmètre régulé.

## **B. LES RÈGLES D'ÉTABLISSEMENT DES COMPTES SÉPARÉS**

75. La tenue des comptes séparés s'exerce en bilan et en compte de résultat sur une base de gestion et non par une reconstitution des comptes séparés a posteriori après la clôture de l'exercice.
76. La SNCF a joint à sa présentation des principes suivis pour établir les comptes de Gares & connexions les bilans à la création de l'entité au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et à la clôture de son premier exercice au 31 décembre 2010, ainsi que le compte de résultat pour l'année 2010. Concrètement, l'entité autonome dispose donc d'un premier exercice complet d'activité comme référence, permettant de porter une première appréciation de la méthode de séparation comptable mise en place.

### **1. LE BILAN D'OUVERTURE**

77. Le bilan d'ouverture de l'entité séparée comptablement a un impact réel quant aux conditions d'exercice de la concurrence, car il doit permettre d'éviter les transferts de dettes ou d'immobilisations indues et les subventions croisées, comme souligné supra.

#### **a) Les principes mis en œuvre**

78. L'établissement du bilan d'ouverture de Gares & connexions repose sur deux principes différents selon les postes du bilan.
79. L'historique de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF est retenu pour l'affectation à l'entité séparée des immobilisations ainsi que des actifs et passifs d'exploitation, qui sont liés ou rattachables aux gares. Sous réserve d'écritures ponctuelles susceptibles d'être contestables, le principe retenu pour ces postes du bilan apparaît satisfaisant.

80. En revanche, l'affectation des fonds propres et dettes financières à moyen et long terme ne fait pas appel à l'historique de chaque activité.
81. Cette solution aurait conduit à affecter les dettes liées au financement des biens transférés à Gares & connexions, puis à procéder à des ajustements pour répartir les dettes non directement rattachables à une activité donnée.
82. A la place, la SNCF a choisi de répartir l'endettement entre ses différentes activités sur la base d'un objectif de gestion décidé par la direction financière de l'entreprise, qui est pour chaque activité l'obtention, en propre, pour sa dette d'une note de la catégorie BBB<sup>2</sup> de l'agence Standard & Poor's.
83. La notation de Standard & Poor's fait appel, à titre principal, à deux ratios financiers, qui mesurent la qualité de l'endettement, en fonction du risque présenté par l'activité et du caractère régulier de son autofinancement. Ces ratios rapportent d'une part l'autofinancement à la dette, et d'autre part, la dette à l'excédent brut d'exploitation.
84. Chacune des activités de la SNCF se voit fixer des valeurs cibles pour ces deux ratios, qui doivent être atteintes sur la période 2008-2012. La dette estimée comme supportable pour chacune des activités varie ainsi de l'équivalent de 2,5 années à 5 années d'autofinancement, selon les valeurs fixées pour le ratio autofinancement / dette.
85. Par le jeu de ces règles, chaque activité se voit attribuer une partie de la dette de la SNCF. Ce montant de dette permet ensuite de déterminer par solde le montant des fonds propres nécessaires pour que le total du passif au bilan séparé soit bien égal au total de l'actif.

#### **b) Le bilan séparé de Gares & connexions obtenu sur la base de ces principes**

86. Une première appréciation générale de l'équilibre du bilan séparé de Gares & connexions peut être réalisée à l'aide des critères usuels de capitalisation, de fonds de roulement et de besoin en fonds de roulement.
87. La répartition des capitaux permanents entre les fonds propres et la dette longue est équilibrée : les fonds propres représentent le double des dettes à terme au 31 décembre 2010. Mais ce niveau de capitaux permanents ne permet de couvrir que la moitié des emplois longs, avec un ratio sur immobilisations égal à 0,6 à la même date.
88. Le fonds de roulement au bilan d'ouverture est donc négatif et cette insuffisance du fonds de roulement s'accroît nettement à la clôture du premier exercice du fait de l'apport par la SNCF à Gares & connexions des gares des TER et Transilien, sans que ce transfert d'actifs s'accompagne d'une augmentation des capitaux permanents de l'entité séparée.
89. En ce qui concerne le financement de l'exploitation, la situation est également déséquilibrée avec un besoin en fonds de roulement négatif.
90. En pratique, cela signifie que les délais de règlement importants obtenus des fournisseurs et assimilés par rapport aux délais consentis aux clients permettent de financer l'exploitation de Gares & connexions et une partie du haut de bilan. Une telle situation est favorable au bénéficiaire, mais est aussi dangereuse.

---

<sup>2</sup> La note BBB correspond à la possibilité pour les investisseurs financiers professionnels d'acheter la dette correspondante en satisfaisant leurs exigences réglementaires ou de gestion. La SNCF est actuellement notée AAA pour sa dette, du fait de son statut d'établissement public de l'État, mais cette garantie indirecte implicite de l'État est contestée par la Commission européenne.

91. Le solde du besoin de financement est couvert par des avances de trésorerie à court terme apportées par l'établissement public SNCF à l'entité autonome.
92. Enfin, le bilan d'ouverture comme celui dressé au terme de ce premier exercice ne fait apparaître aucune trésorerie, ce qui est étonnant, puisque ceci suppose la capacité de conclure l'exercice sur un ajustement parfait des actifs et des passifs.

### **c) L'appréciation pouvant être portée sur le bilan de Gares & connexions**

93. Le principe utilisé pour répartir la dette n'est pas, en soi, impossible à accepter. Dans son avis n° [03-A-16](#) du 5 septembre 2003, relatif à la séparation comptable des activités des entreprises gazières, le Conseil de la concurrence avait constaté : « *Une solution différente pour l'affectation des capitaux permanents (somme des fonds propres et ressources assimilées et des dettes financières à moyen-long terme) entre les périmètres doit au préalable démontrer que les activités concernées supportent des risques variés, exigeant, en conséquence, un besoin en fonds propres plus différencié* ».
94. C'est effectivement la situation relevée au cas présent. Néanmoins, le bilan séparé obtenu appelle des critiques quant à son impact possible sur le jeu de la concurrence, tenant à la mise en œuvre des principes comptables retenus et à la situation financière en découlant pour Gares & connexions.
95. L'affectation de l'endettement aux différentes activités comporte l'inconvénient au plan concurrentiel de donner le choix d'affecter les dettes financières à une ou plusieurs activités pour alléger d'autres activités.
96. L'objectif et les ratios retenus sont en effet communs à toutes les activités de la SNCF, mais la prise en compte du risque supporté par chaque branche conduit à retenir des valeurs très différentes pour les ratios à atteindre pour chaque activité, et par voie de conséquence, le montant de la dette maximale considérée comme supportable pour cette activité.
97. Il faut souligner que le risque attaché à une activité recouvre, au moins pour partie, l'intensité de la concurrence à laquelle cette activité est confrontée.
98. En ce sens, une autre conclusion de l'avis n° [03-A-16](#), précité, peut également être rappelée : « *Le Conseil préconise une méthode d'affectation des capitaux permanents aux différents périmètres d'activité la plus objective et la plus neutre possible. Le problème est le cumul par les trois opérateurs d'activités où ils sont en situation de monopole local (transport, distribution, stockage) avec d'autres ouvertes à la concurrence (vente du gaz aux clients éligibles), leur permettant de transférer des charges entre les périmètres. L'imputation d'un montant de charges artificiellement majoré aux activités de transport, de distribution, et/ou de stockage se retrouverait dans le niveau des tarifs d'accès à ces infrastructures. Cela serait sans incidence pour les entreprises présentes sur l'ensemble des activités, mais très pénalisant pour les nouveaux entrants sur le marché qui ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour servir leurs clients* ».
99. Deuxièmement, l'application de la règle commune pour répartir la dette entre les activités est, indirectement, biaisée dans le cas du bilan de Gares & connexions.
100. En effet, l'entité se voit bien affecter le montant de dettes à moyen et long terme correspondant au jeu de cette règle, mais parallèlement, une partie de ses immobilisations est financée par de la dette financière à court terme sous forme d'avances de trésorerie reçues de la SNCF. Des emplois à long terme, les immobilisations, sont ainsi financés par des ressources à court terme, les avances de trésorerie.

101. Gares & connexions supporte donc un endettement financier réel bien supérieur à celui figurant à son haut de bilan et la composition de cet endettement est dangereuse au regard de l'équilibre normal d'un bilan.
102. L'analyse du bilan séparé met ainsi en évidence le fait que Gares & connexions finance une partie de son haut de bilan et l'intégralité de son exploitation à l'aide des délais de paiement accordés par ses fournisseurs et d'avances de trésorerie à court terme.
103. Pour une entreprise indépendante, une telle situation financière serait qualifiée de fortement déséquilibrée et présentant un risque important.
104. Dans le cas de Gares & connexions, il apparaît que la majeure part du crédit fournisseurs correspond aux fournitures des autres branches d'activité de la SNCF, et l'intégralité des concours financiers à court terme est assurée par une avance de trésorerie de celle-ci.
105. L'équilibre financier de l'entité Gares & connexions repose donc sur les transferts d'autres branches de la SNCF. La forme prise par ces différents flux financiers (fourniture de biens ou de services, comptes courants de la SNCF) ne peut pas conduire à les qualifier juridiquement de subventions, ce que l'article L. 2123-1 du code des transports interdit expressément.
106. En revanche, l'entité ne peut pas, en pratique, être considérée comme disposant de son autonomie financière, mais dépend totalement des concours de sa 'maison-mère' pour exercer et développer son activité.
107. D'un point de vue opérationnel, les comptes séparés ainsi établis ne s'apparentent pas à ceux d'une entreprise indépendante ayant une structure financière équilibrée, ce qu'ils devraient être.

#### **d) Conclusion sur le bilan de Gares & connexions**

108. Le bilan d'ouverture apparaît largement influencé par les choix de gestion financière effectués par le groupe SNCF, plutôt que par la réponse aux exigences opérationnelles de l'activité de Gares & connexions.
109. La règle fixée à l'article L. 123-14 du code de commerce, « *Les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise (...)* », aurait exclu une telle latitude d'action pour une structure dotée de la personnalité morale.
110. L'analyse opérationnelle du bilan d'ouverture de l'entité Gares & connexions aboutit à formuler une conclusion similaire à celle de l'avis n° [06-A-23](#) du 21 décembre 2006, relatif au réseau de transport du gaz de Total : « *En appliquant les critères usuels d'analyse financière, la situation de TIGF apparaît fragile car marquée par la faiblesse des fonds propres, un endettement élevé, un fonds de roulement négatif, et une absence de trésorerie. L'appréciation ainsi portée est, cependant, à tempérer, étant donné que le périmètre comptable ainsi défini vise à satisfaire des exigences réglementaires, et que TIGF est une filiale travaillant pour l'essentiel pour le reste du groupe. Les choix de gestion effectués par Total ne sont donc pas critiquables juridiquement et correspondent à une stricte adéquation au besoin à satisfaire, mais ils placent TIGF dans une situation d'extrême dépendance financière vis-à-vis de sa maison mère, ce qui ne pourra que limiter l'indépendance de l'entreprise pour réaliser sa politique d'investissement dans le réseau* ».
111. L'obligation légale, fixée ici par l'article L. 2123-1 du code des transports, est remplie, mais pour autant l'entité ainsi individualisée n'est pas dans une situation d'autonomie

économique et financière, comme le serait une personne morale indépendante, telle une filiale ou une véritable entreprise.

112. Au plan concurrentiel, le fait que la structure financière soit déséquilibrée pourrait se traduire par un renchérissement du prix demandé pour l'accès aux gares afin de permettre à l'entité autonome de financer son développement, ce qui serait préjudiciable aux nouveaux entrants sur le marché.

## **2. LE COMPTE DE RÉSULTAT**

113. Selon les principes rappelés en première partie et qui doivent sous-tendre l'établissement des comptes séparés pour une activité régulée, la constitution du compte de résultat doit privilégier l'affectation directe des produits et des charges, puis à défaut, dans le cas des postes communs à plusieurs activités de l'entreprise, l'emploi de clés de répartition en nombre réduit, préalablement définies et mises en œuvre de manière homogène.
114. Les produits encaissés par Gares & connexions ne soulèvent pas de difficultés apparentes de délimitation. L'activité gares comprend trois sources de recettes : les prestations aux transporteurs ferroviaires, les loyers des commerces en gares et ceux des locaux mis à la disposition des autres branches d'activité de la SNCF. La majeure partie des recettes provient des redevances payées par les transporteurs ferroviaires.
115. Les charges font l'objet d'une première imputation directe au compte de résultat, que leur origine soit externe ou interne (prestations rendues à Gares & connexions par d'autres services du groupe).
116. Pour les charges communes ou transférées entre différentes activités de la SNCF (gardiennage, entretien des bâtiments, charges financières, frais de siège), deux clés de répartition par activité sont employées à titre principal : la superficie exprimée en nombre de m<sup>2</sup> utilisés ou le chiffre d'affaires interne ou externe.
117. Les deux postes des charges financières et des frais de siège appellent toutefois des commentaires particuliers.

### **a) Les charges financières**

118. La direction financière de la SNCF porte les dettes financières de l'ensemble de l'entreprise et facture à chaque branche d'activité ses frais financiers.
119. Ces charges sont calculées sur la base des immobilisations de la branche (retenues pour leur valeur comptable nette des amortissements réalisés et des subventions d'investissement liées à ces biens) pour les financements à plus d'un an, et sur l'encours pour les avances de trésorerie à court terme. La direction financière applique ensuite un taux d'intérêt fixé en interne aux montants calculés pour imputer à chaque activité les charges financières lui revenant.
120. Pour l'endettement à moyen et long terme, le taux retenu correspond à une valeur de marché, en distinguant deux taux d'intérêt différents en fonction du risque économique attaché à chaque activité, Gares & connexions étant classée parmi les activités de la SNCF supportant un risque limité. S'agissant des avances à court terme, un taux unique est appliqué avec une valeur faible sans lien avec les valeurs de marché.
121. Globalement, Gares & connexions se voit affecter des charges financières supportables au regard de ses résultats d'exploitation. Néanmoins, le problème, relevé supra, de la

mauvaise adéquation de l'échéancier de cet endettement par rapport à la nature des besoins financés ne peut qu'être rappelé.

#### **b) Les frais de siège**

122. Les frais de siège sont facturés par la SNCF à Gares & connexions sous la forme d'une redevance forfaitaire proportionnelle au chiffre d'affaires de l'entité.
123. Ce taux est présenté comme unique pour l'ensemble des branches d'activité de la SNCF, ce qui est pour le moins souhaitable, mais la valeur retenue n'est pas justifiée.
124. La difficulté relevée tient à ce que cette redevance n'est appliquée qu'au chiffre d'affaires réalisé par Gares & connexions avec les tiers extérieurs à la SNCF, c'est-à-dire les exploitants de commerce et les transporteurs concurrents.
125. Ce traitement différent est justifié par le fait que le transporteur SNCF acquitte déjà la redevance pour frais de siège sur son propre chiffre d'affaires et qu'ainsi la payer sur les services achetés à Gares & connexions reviendrait à lui faire supporter deux fois la redevance ou à neutraliser comptablement cette double écriture à l'aide de complexes transferts entre les branches d'activité gares et transport.
126. Cette discrimination, bien que ne relevant que de l'affichage, reste pour le moins gênante. Une méthode pour y remédier serait de réduire au maximum la part forfaitaire des frais de siège pour individualiser les charges en cause, tels que les services de la direction des ressources humaines ou les prestations informatiques.

### **3. CONCLUSION SUR LES RÈGLES RETENUES POUR ÉTABLIR LES COMPTES SÉPARÉS**

127. Sous les réserves formulées supra, une appréciation véritable de la pertinence des règles d'établissement de la comptabilité séparée de Gares & connexions ne pourra intervenir qu'à l'issue de plusieurs exercices de référence, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.
128. Le recours par le régulateur à un audit extérieur des comptes séparés représente également un moyen d'évaluer ce premier retour d'expérience et de modifier au besoin le dispositif actuel : « *Le Conseil souligne le caractère déterminant, pour la réussite de la réforme engagée, d'une bonne connaissance par le régulateur chargé d'établir les tarifs d'utilisation des réseaux, des comptes de l'activité de distribution. En conséquence, il est essentiel et urgent de réaliser les audits comptables des coûts présentés par les distributeurs.* » (avis n° [04-A-22](#) du 9 novembre 2004, relatif aux tarifs des réseaux de distribution du gaz).
129. L'Autorité rappelle d'ailleurs sur ce point que les modifications des règles en matière de comptes séparés des gares doivent également être soumises à l'accord préalable de l'ARAF en vertu de la loi.

### **C. LES MOYENS ET LES RÈGLES DE GOUVERNANCE DE L'ENTITÉ AUTONOME**

130. L'entité chargée des gares de voyageurs doit disposer des personnels et des moyens matériels propres à assurer son autonomie, et ses relations commerciales et financières avec les autres branches d'activité de l'établissement public SNCF doivent faire l'objet d'une organisation formalisée.



## 1. MOYENS ET ORGANISATION DE LA DIRECTION DE L'ENTITÉ AUTONOME

131. Gares & connexions dispose de comptes propres, d'une équipe de direction distincte de l'ensemble SNCF, de personnels sous son autorité (894 salariés fin 2010), ainsi que des services correspondants, que ce soit au siège (exploitation, développement, finances, ressources humaines et communication) ou localement (8 agences régionales).
132. Concernant les protocoles devant régir les échanges entre l'entité autonome et les autres branches de la SNCF, le document joint à la saisine décrit les règles suivies pour les facturations internes.
133. L'Autorité n'ayant à se prononcer que sur les principes et les règles d'établissement des comptes séparés, seuls deux domaines des relations intra-entreprises appellent des commentaires au vu de leurs enjeux possibles pour l'exercice de la concurrence.
134. Le traitement des demandes d'accès aux gares pour le transporteur SNCF est abordé dans un paragraphe spécifique (c) ci-dessous.
135. La question des relations financières entre Gares & connexions et la direction générale de la SNCF rend nécessaire une formalisation des concours accordés à l'entité autonome, étant donné le déséquilibre du bilan de l'entité, constaté supra, et l'absence de toute délégation de pouvoir en matière d'opérations financières reconnue à sa direction.
136. Faute d'une véritable autonomie financière pour Gares & connexions, il est important que les modalités de financement des investissements et la mise en place des avances de trésorerie fassent l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'établissement public. La convention permettra de disposer de règles claires et d'avoir une certaine prévisibilité quant au financement de la branche.
137. Sur ce point, il convient de souligner que l'exigence d'une convention sur les relations financières avec la direction de la SNCF résulte des règles de l'article L. 2133-4 du code des transports relatives au contenu du dispositif de séparation comptable. Celui-ci doit ainsi inclure « *les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées* ».

## 2. LE STATUT JURIDIQUE PARTICULIER DU PATRIMOINE TENANT À SON APPARTENANCE AU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT

138. La SNCF n'est pas le propriétaire de la majeure partie des biens composant le patrimoine des gares de voyageurs. Ces biens appartiennent au domaine public de l'État, qui les a affectés pour leur usage à la SNCF.
139. Pour autant, ce statut juridique spécifique n'emporte pas des pouvoirs de gestion réduits pour la SNCF. Au contraire, l'article L. 2141-13 du code des transports lui reconnaît une compétence extrêmement étendue : « *Sous réserve des dispositions législatives applicables aux ouvrages déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique, la Société nationale des chemins de fer français exerce tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'elle acquiert. Elle peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers. Elle peut procéder à tous travaux de construction ou de démolition. Elle assume toutes les obligations du propriétaire. Elle agit et défend en justice aux lieux et place de l'État.* »

140. Dès lors, il semble logique que le transfert de la gestion de ces biens à Gares & connexions s'accompagne à son profit d'une capacité d'action comparable à celle ouverte par l'article L. 2141-13.
141. Telle n'est pas la situation. La directrice générale de Gares & connexions se voit déléguer des pouvoirs de gestion sur ces biens moins étendus que ceux accordés par le conseil d'administration de la SNCF à son président. Sa délégation de pouvoir est limitée, à titre général, aux opérations d'acquisition, de cession, de bail ou d'autorisation d'occupation dont le montant n'excède pas 15 millions d'euros<sup>3</sup>, alors que la compétence du président de la SNCF varie selon la nature des opérations d'un montant maximum allant de 40 à 160 millions d'euros.
142. Il s'ensuit que, pour les opérations les plus importantes concernant les grandes gares parisiennes, la décision relèvera du président, dont la fonction le conduit logiquement à connaître les projets de toutes les autres branches de la SNCF, que leur activité soit régulée ou soumise à la concurrence.
143. Sans remettre en cause le fonctionnement de l'entreprise, la nature régulée de l'activité gares exige qu'un plus large pouvoir de décision soit reconnu aux dirigeants de Gare & connexions, quitte à encadrer cette latitude accrue par une procédure plus collégiale du type de l'équivalent d'un comité d'engagements au sein duquel l'établissement public SNCF serait représenté.

### 3. LE RÔLE CONTESTABLE JOUÉ PAR LE SERVICE 'PSEF'

144. La '*Plateforme de service aux entreprises ferroviaires*', ou PSEF, est un service de la direction de la stratégie et des finances, elle-même rattachée à la direction générale de l'établissement public SNCF.
145. La PSEF a pour objet d'offrir aux nouveaux transporteurs ferroviaires (les entreprises de fret et Eurostar<sup>4</sup>, aujourd'hui, le trafic international de voyageurs, demain) un point d'entrée unique pour leurs demandes et la facturation des services rendus par les différentes branches d'activité de la SNCF.
146. La SNCF justifie cette organisation par l'avantage que constitue un « guichet unique » auquel s'adressent les transporteurs privés pour l'accès à l'ensemble des prestations SNCF et considère que le rôle de cette plateforme est limité à celui d'une interface commerciale, servie de plus par un nombre réduit d'agents (apparemment une dizaine d'agents seraient concernés) astreints au secret professionnel vis-à-vis du reste de l'entreprise.
147. Cette explication laisse entièrement subsister le doute que cette organisation administrative ait des effets négatifs sur les conditions d'exercice de la concurrence entre le transporteur SNCF et les nouveaux entrants.
148. Par ce biais, la direction générale de la SNCF est en mesure de connaître - et ce avant même Gares & connexions - les demandes d'accès aux gares des transporteurs concurrents. L'accès à ces informations privilégiées apparaît d'autant plus préoccupant que les demandes d'accès en gare sont effectuées conjointement avec celles des sillons de circulation sur le réseau ferré, c'est-à-dire plusieurs mois avant leur exercice effectif.

---

<sup>3</sup> Acte notarié de délégation de pouvoir au directeur général de Gares & connexions du 10 avril 2009 et document général précisant les subdélégations du président aux directeurs de branche du 1<sup>er</sup> juin 2009.

<sup>4</sup> Eurostar est une filiale détenue à 55 % par la SNCF.

149. La PSEF donne ainsi au transporteur SNCF un accès potentiel à des informations sensibles portant sur la politique commerciale future de ses concurrents (desserte, composition et horaires prévus pour leurs trains), tandis que les délais de gestion du système ferroviaire lui laissent le temps d'adapter en réponse sa propre offre, notamment en ajustant ses conditions commerciales et le prix de ses billets.
150. L'organisation administrative ainsi mise en place est en conséquence contraire à la nécessaire incertitude devant prévaloir quant au comportement des compétiteurs sur un marché concurrentiel.
151. Par ailleurs, le transporteur SNCF commande et règle les mêmes services en gare que ses concurrents par une procédure différente. Une telle solution présente le double inconvénient de compliquer le contrôle par le régulateur et les autorités de concurrence, et de conforter une suspicion éventuelle des tiers quant à de possibles discriminations. Elle vient également s'ajouter à l'avantage conféré par la présence historique du transporteur SNCF dans les gares.
152. Enfin, ce dispositif a pour conséquence de priver Gares & connexions du premier contact direct avec ses clients, alors que cette entité autonome a été créée notamment dans le but de donner leur autonomie commerciale aux gares. Il contribue donc à entretenir une confusion des rôles entre Gares & connexions et le reste de la SNCF.
153. Ces constatations conduisent à demander que Gares & connexions ait, à bref délai, la maîtrise de la totalité de la relation commerciale, du contact préliminaire au paiement final des prestations, avec tous ses clients, qu'il s'agisse des nouveaux entrants ou du transporteur SNCF.

## **Conclusion**

Les recommandations suivantes peuvent être formulées à propos du projet d'établissement de comptes séparés pour l'activité gares de voyageurs de la SNCF.

- L'activité régulée doit couvrir l'ensemble des moyens directement liés à l'accueil en gare d'un train de voyageurs d'un opérateur, dès lors que celui-ci ne dispose pas de solution alternative raisonnable.

Il en va particulièrement ainsi de la mise à disposition de guichets destinés à la vente et à l'accueil des voyageurs pour les transporteurs concurrents de la SNCF, qui relèvent du périmètre des prestations à prix et conditions régulés.

- Les règles de la concurrence imposent que les mêmes règles de mise à disposition et de tarification de ces locaux commerciaux pour les transporteurs soient appliquées au transporteur SNCF, comme à ses concurrents.
- Le bilan séparé actuel de Gares & connexions ne permet pas de conférer à l'entité une autonomie financière suffisante au regard des conditions usuelles d'équilibre financier et de financement, sans pour autant être contraire à l'obligation légale posée.

Dans ce contexte et conformément à l'article L.2133-4 du code des transports, il est nécessaire que les modalités de financement des investissements et la mise en place des avances de trésorerie fassent l'objet d'une convention pluriannuelle entre la SNCF et

Gares & connexions, traitant notamment des conditions d'octroi et de rémunération des concours.

- Les pouvoirs de gestion reconnus aux dirigeants de Gares & connexions sur le patrimoine immobilier affecté doivent être équivalents à ceux prévus par l'article L.2141-13 du code des transports pour les dirigeants de la SNCF.
- Les demandes de prestations des transporteurs concurrents de la SNCF auprès de Gares & connexions ne peuvent pas, comme actuellement, être traitées par un service de la direction générale de l'établissement public SNCF (la '*plateforme de service aux entreprises ferroviaires*').

L'Autorité considère que Gares & connexions doit disposer de l'intégralité de la relation commerciale avec ses clients, du premier contact à la facturation, et qu'une procédure unique doit être appliquée à la gestion des demandes de tous les clients, qu'il s'agisse des transporteurs concurrents de la SNCF ou de l'opérateur historique, dès l'entrée en vigueur du service d'hiver 2011-2012.

Délibéré sur le rapport de M. Edouard Leduc, rapporteur, et l'intervention de M. Pierre Debrock, rapporteur général adjoint, par Mme Françoise Aubert, vice-présidente, présidente de séance, Mme Elisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, et M. Jean-Bertrand Drummen, membre.

Pour la secrétaire de séance,  
Thierry Poncelet

La présidente de séance,  
Françoise Aubert

---

© Autorité de la concurrence