

Avis n° 2020-020 du 28 février 2020

portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

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

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

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

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2019-1588 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et portant diverses dispositions relatives à la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports ;

Vu l'arrêté du 25 novembre 2019 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019 ;

Vu l'avis n° 2019-002 du 31 janvier 2019 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2019 ;

Vu le « document de référence des gares de voyageurs – Horaires de service 2020 », version du 29 octobre 2019, publié sur le site internet de SNCF Gares & Connexions et de SNCF Réseau (en annexe du DRR 2020) ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 30 octobre 2019 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu le courrier de SNCF Gares & Connexions du 26 février 2020 et son annexe, transmis au pôle procédure de l'Autorité le 27 février 2020 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 28 février 2020 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Le cadre juridique applicable aux gares ferroviaires de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies a connu des évolutions importantes au cours des derniers mois. Il convient, en premier lieu, de les rappeler afin d'éclairer la structure et le contenu du projet de document de référence des gares pour l'horaire de service 2020 dont a été saisie l'Autorité le 29 octobre 2019. Ces évolutions sont néanmoins sans incidence sur les principes juridiques et tarifaires qui régissent les prestations fournies dans les gares ferroviaires de voyageurs, à l'exception des points mentionnés au paragraphe 4 ci-après.

1.1. Evolution du cadre juridique applicable aux gares ferroviaires de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies

1.1.1. La gouvernance des gares modifiée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire : la gestion unifiée des gares confiée, à compter du 1^{er} janvier 2020, à SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau

2. Au-delà de la transposition du 4^{ème} paquet ferroviaire qu'elle assure, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire porte la volonté du législateur de réorganiser la gouvernance du secteur ferroviaire afin d'en améliorer l'efficacité.
3. Dans cette perspective, la loi prévoit notamment la transformation des entités composant le groupe public unifié en sociétés anonymes à compter du 1^{er} janvier 2020 et, s'agissant en particulier des gares de voyageurs, confie au gestionnaire d'infrastructure (GI) SNCF Réseau la mission d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs, mission qu'il exerce à travers une filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière¹. Par l'édition du principe de la gestion unifiée des gares de voyageurs, le législateur a souhaité l'instauration d'une organisation plus unifiée au sein des gares alors que ces installations de service donnaient lieu, en termes de patrimoine et de gestion, à une décomposition entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités.
4. Par ailleurs, l'article L. 2111-9-2 du code des transports acte la possibilité d'établir des redevances pluriannuelles (dans la limite de cinq ans) pour la fourniture des services en gare. Il pose aussi l'obligation d'établir des redevances qui « *incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances* » traduisant ici la volonté du législateur de rechercher une meilleure efficacité dans la gestion des gares.
5. Aux termes de la loi du 27 juin 2018, les nouveaux principes d'organisation du groupe public unifié précédemment rappelés, prennent effet au 1^{er} janvier 2020.
6. Le décret statutaire relatif à la filiale mentionnée au 5^o de l'article L. 2111-9 du code des transports, laquelle est toujours dénommée SNCF Gares & Connexions, chargée d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs, a été publié le 31 décembre 2019².

¹ Cf articles L. 2111-9 et L. 2111-9-1 du code des transports

² Décret n° 2019-1588 du 31 décembre 2019 susvisé

7. Conformément à ces dispositions, la gestion de l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies est, depuis le 1^{er} janvier 2020, assurée uniquement par SNCF Gares & Connexions alors qu'elle était jusqu'ici répartie entre SNCF Réseau d'une part, pour la partie relevant de son patrimoine en gare (notamment les quais) et des gares de voyageurs dont il était gestionnaire, et SNCF Gares & Connexions d'autre part, pour les gares de voyageurs qu'elle gère.
8. A cet égard, le document de référence des gares ferroviaires de voyageurs relatif à l'horaire de service 2020 prévoit une prestation de base unique pour l'installation de service gare. Toutefois, cette prestation unique doit être entendue hors « quai » en raison de l'intervention, en date du 10 juillet 2019, d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

1.1.2. Les conséquences de l'arrêt du 10 juillet 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

9. Alors que la réglementation française incluait les quais à voyageurs dans le périmètre des installations de service relevant des gares³, la CJUE a jugé dans son arrêt du 10 juillet 2019⁴, que *« l'annexe II de la directive 2012/34/UE (...), doit être interprétée en ce sens que les "quais à voyageurs", visés à l'annexe I de cette directive, sont un élément de l'infrastructure ferroviaire dont l'utilisation relève de l'ensemble des prestations minimales, conformément au point 1, sous c), de ladite annexe II »*. Ce changement de régime juridique applicable aux quais emporte plusieurs conséquences détaillées ci-après.
10. Il conduit en particulier à devoir exclure « les quais à voyageurs » du périmètre des gares relevant des installations de services afin de les soumettre au régime juridique des prestations minimales prévu par le point 1 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée.
11. L'Autorité relève que la définition des quais à voyageurs, qui n'est pas précisée par l'arrêt du 10 juillet 2019, constitue un élément dimensionnant pour l'établissement de la tarification des services fournis en gare car il permet de délimiter le périmètre des charges qu'il convient désormais d'exclure pour l'élaboration de la tarification présentée dans le document de référence des gares.
12. Si ces évolutions ont eu une incidence sur les conditions d'élaboration du document de référence des gares 2020, elles sont en revanche sans impact sur les principes tarifaires applicables à l'établissement des redevances relatives aux prestations fournies dans les gares de voyageurs tels qu'ils résultent de la directive 2012/34/UE et des textes de transposition en droit national.

1.2. Principes juridiques et tarifaires applicables aux gares ferroviaires de voyageurs

13. Conformément à la réglementation applicable, les redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations qui y sont rendues sont fixées dans le document de référence des gares de voyageurs. Ce document précise la nature des prestations régulées offertes et les conditions dans lesquelles celles-ci sont fournies.

³ Cf en particulier l'article 1^{er} du décret du 20 janvier 2012 susvisé, lequel prévoit que l'accès aux installations de service s'entend comme comprenant l'accès aux « gares de voyageurs (...), y compris les quais », l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé qui inclut les quais dans le périmètre des charges à prendre en compte pour le calcul des redevances des prestations régulées en gares, ou encore l'article préliminaire du décret du 7 mars 2003 susvisé, lequel exclut à ce jour de l'infrastructure ferroviaire les quais à voyageurs à la différence des voies situées à l'intérieur des gares de voyageurs.

⁴ Arrêt de la Cour (huitième chambre) du 10 juillet 2019 ; WESTbahn Management GmbH contre ÖBB-Infrastruktur AG ; Affaire C-210/18.

14. L'Autorité relève que les textes réglementaires applicables aux gares de voyageurs n'ont à ce jour pas été modifiés pour tirer les conséquences de la réforme ferroviaire ou de l'arrêt précité de la CJUE. Elle souligne néanmoins que, dans la mesure où le document de référence des gares dont elle est saisie a été publié le 29 octobre 2019, ce sont bien les règles notamment procédurales en vigueur à cette date – et qui figurent toujours aujourd'hui dans les décrets liés – qui étaient applicables et ce, jusqu'au 1^{er} janvier 2020. A ce titre, l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, prévoit que SNCF Gares & Connexions est chargée d'établir, chaque année, un document de référence pour les gares de voyageurs qu'il gère et d'y intégrer les éléments fournis par SNCF Réseau relatifs aux prestations qu'il délivre sur son patrimoine en gare et sur les gares de voyageurs dont il est gestionnaire.
15. Le projet de document de référence des gares de voyageurs est transmis pour avis à l'Autorité, la publication du document valant saisine.
16. En vertu du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, il appartient à l'Autorité d'émettre, dans un délai de quatre mois suivant la publication du document de référence des gares, un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies. Sur le fondement du même article 14-1, l'Autorité rend également, dans le même délai, un avis motivé sur les éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares. Le présent avis porte à la fois sur les éléments relatifs à la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies, ainsi que sur les éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares pour l'horaire de service 2020.
17. Conformément à l'article 14-1 du décret n° 2003-194 susvisé, le projet de document de référence des gares est soumis pour avis aux autorités organisatrices compétentes et aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et effectuant du transport de voyageurs, ces entités disposant d'un délai de deux mois pour rendre leur avis avant qu'il ne soit réputé favorable.
18. S'agissant des principes de tarification applicables aux gestionnaires de gares, l'article 31 de la directive 2012/34/UE susvisée ainsi que l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé prévoient que « *la redevance imposée pour l'accès aux voies dans le cadre des installations de service visées à l'annexe II, point 2, et la fourniture de services dans ces installations, ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ».
19. Par ailleurs, l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précise les points suivants :
 - Les redevances perçues par les exploitants d'installations de service pour la fourniture des prestations régulées sont calculées sur la base de « *l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer* ».
 - « *Le montant du tarif de chaque redevance peut être modulé dans des conditions équitables, transparentes, et non discriminatoires, à condition que cette modulation reflète une différence objective de coût de la prestation régulée ou qu'elle incite à une utilisation optimale des ressources, pour tenir compte, selon la prestation régulée, notamment :*
 - a) *Du type de convoi, notamment de sa capacité d'emport ou de sa longueur ;*
 - b) *Du type de service de transport qu'assure le convoi ;*
 - c) *Du nombre de voyageurs susceptibles de bénéficier de la prestation ;*
 - d) *De la période horaire d'utilisation ;*
 - e) *Du délai entre la demande et la date prévue de fourniture de la prestation ;*
 - f) *De la quantité de marchandises exprimée en unités de transport intermodal ou en tonnes ;*

g) De la durée d'utilisation. »

20. Enfin, l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé fixe les principes suivants pour l'élaboration de la tarification des gares de voyageurs :
- les redevances sont établies annuellement⁵ pour chaque périmètre de gestion ;
 - les redevances visent à couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation des prestations régulées ;
 - les charges prévisionnelles comprennent l'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation, le financement de la dotation aux amortissements et le coût des capitaux engagés ;
 - les prévisions de charges tiennent compte des coûts constatés pour le dernier exercice comptable et des objectifs de performance et de productivité ;
 - pour les charges communes à la fourniture des prestations régulées et des prestations non régulées, seule la quote-part liée aux prestations régulées est prise en compte pour l'établissement des redevances ;
 - lorsqu'il est positif, 50% du résultat des activités non régulées est rétrocédé aux activités régulées sous forme de déduction de charges ;
 - la redevance relative à l'occupation de locaux ou d'espaces peut être modulée dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires et en prenant en considération la localisation des espaces par rapport aux flux de voyageurs et les prix du marché de l'immobilier dans le périmètre environnant la gare pour des locaux ou espaces à usage comparable.
21. Les redevances relatives aux prestations fournies dans les gares de voyageurs sont ainsi calculées selon le principe économique de "caisse double aménagée", permettant de tenir compte du résultat des activités non-régulées exercées en gare.
22. Par ailleurs, le I de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé dispose que, pour la détermination des redevances relatives aux biens et services en gare, les gares de voyageurs sont réparties en trois catégories, définies en fonction des seuils fixés par l'arrêté du 9 juillet 2012 modifié susvisé :
- Les gares de voyageurs d'intérêt national (dites gares de catégorie « A »), sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux est au moins égale à 250 000 voyageurs ou dont la fréquentation par ces mêmes usagers correspond à 100 % des voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ;
 - Les gares de voyageurs d'intérêt régional (dites gares de catégorie « B ») sont celles qui ne relèvent pas de la catégorie A et dont la fréquentation totale est au moins égale à 100 000 voyageurs. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie ;
 - Les gares de voyageurs d'intérêt local (dites gares de catégorie « C ») sont celles qui ne relèvent d'aucune des catégories précédentes. Le périmètre de gestion de ces gares correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie.

⁵ Ces dispositions n'ont pas encore été modifiées afin de tenir compte de la faculté d'établissement de redevances pluriannuelles, désormais autorisée par la loi. En tout état de cause, la tarification dont a été saisie l'Autorité est une tarification annuelle applicable uniquement pour l'horaire de service 2020.

23. Enfin, le gestionnaire des gares établi, après consultation de SNCF Réseau, une liste, valable trois ans, des gares relevant de chaque catégorie compte tenu de leur fréquentation moyenne annuelle évaluée lors des deux dernières années civiles.

1.3. Les saisines successives de l'Autorité

24. Le 29 octobre 2019, SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau ont publié conjointement la version 3 du Document de référence des gares de voyageurs relatif à l'horaire de service 2020.
25. Ce document fait suite à la version 2 de juin 2019 du Document de référence des gares de voyageurs, laquelle a évolué à la suite de l'arrêt du 10 juillet 2019, ainsi qu'à la version 1 en date du 25 janvier 2019⁶.
26. L'Autorité relève que le document de référence des gares 2020, dans sa version publiée le 29 octobre 2019, précise qu'une procédure de consultation publique a été mise en place au cours du premier semestre 2019. En outre, SNCF Gares & Connexions a informé l'Autorité de ce qu'elle avait procédé à une nouvelle information des acteurs relative au contenu du projet de document de référence des gares publié en date du 29 octobre 2019, leur précisant que la « *consultation [...] était ouverte jusqu'au 7 janvier* ». Compte tenu de cette situation et au regard des dispositions de l'article 14-1 du décret n° 2003-194 susvisé, l'Autorité s'est attachée à émettre son avis postérieurement à cette date.
27. Enfin, SNCF Gares & Connexions a fait parvenir à l'Autorité, en date du 27 février 2020, les modifications qu'elle entendait apporter au projet de document de référence des gares de voyageurs relatif à l'horaire de service 2020. Portant sur la prestation relative aux portes d'embarquement, la modification est matérialisée par une évolution du projet de grille tarifaire constitutive de l'annexe A1⁷.
28. Ainsi, le présent avis porte sur le projet de document de référence des gares de voyageurs relatif à l'horaire de service 2020 amendé en dernier lieu en date du 27 février 2020 tel que précisé au point précédent. L'annexe A1 amendée est annexée au présent avis. L'ensemble constitue le document ci-après intitulé « DRG 2020 ».

1.4. Prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020

29. Le document de référence des gares de voyageurs décrit les prestations régulées offertes en gare de voyageurs ainsi que les principes méthodologiques utilisés par SNCF Gares & Connexions pour élaborer la tarification des redevances pour ces prestations régulées.
30. Les prestations relevant du service de base comprennent :
- La prestation dite de base, correspondant à l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public jusqu'au train ainsi qu'aux services d'accueil, d'information et d'orientation des passagers (section 2.4).

⁶ La version 1 du Document de référence des gares de voyageurs publiée le 25 janvier 2019 a été modifiée le 21 février 2019 (correction des annexes A1 et A3) et la version 2 du Document de référence des gares de voyageurs publiée le 14 juin 2019 a été rectifiée le 26 juin 2019 (correction de l'annexe A1).

⁷ Dans son courrier, SNCF Gares & Connexions mentionne l'annexe A3 ; il s'agit d'une erreur matérielle car la grille tarifaire relative à la prestation associée aux portes d'embarquement figure en annexe A1.

Cette prestation se décomposait jusqu'au DRG 2019 en une part correspondant à SNCF Gares & Connexions (dite « redevance transporteur ») et une part correspondant à SNCF Réseau (dite « redevance quais », qui correspond non seulement aux quais à voyageurs mais plus largement à l'ensemble du périmètre des prestations en gares géré par SNCF Réseau). Pour l'horaire de service 2020, les périmètres historiques de l'installation de service « gares de voyageurs » des deux entités (périmètre corrigé, s'agissant de SNCF Réseau, de la partie relevant désormais du périmètre des infrastructures ferroviaires) se voient réunifiés, de sorte qu'une prestation de base unique est offerte par le gestionnaire des gares sur la totalité du périmètre de l'installation de service « gares de voyageurs ».

- Les prestations fournies dans les terminaux Transmanche, pour les trains utilisant le tunnel sous la Manche, comprenant la « prestation transmanche » et une nouvelle prestation proposée à titre optionnel pour l'horaire de service 2020, dite « *prestation optionnelle de contrôle d'accès dans les zones transmanche* » (section 2.5).
- La prestation de mise à disposition des portes d'embarquement (section 2.6).
- La mise à disposition d'espaces en gare destinés à la vente de titres de transports ferroviaires (section 2.7).

31. Les prestations dites complémentaires comprennent :

- La mise à disposition d'espaces en gare destinés à la réalisation d'activités dont la liste limitative est précisée dans le décret (locaux de coupure, locaux pour l'avitaillement...) (section 2.7).
- La prestation de préchauffage des rames.

32. Les tarifs des redevances applicables pour l'horaire de service 2020 sont fournis en annexe A1 pour les prestations relevant du service de base, hors tarifs des redevances de mise à disposition des espaces en gare, lesquels figurent en annexe A2 (prestation de base et prestation complémentaire). La mise à disposition des installations existantes pour le préchauffage des rames ne fait pas l'objet d'une facturation.

2. ANALYSE

2.1. Sur la tarification applicable sur l'horaire de service 2020

33. L'absence de concomitance entre le début de l'horaire de service 2020⁸ et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 27 juin 2018 au 1^{er} janvier 2020 a conduit à distinguer, pour l'horaire de service 2020, la période comprise entre le 15 décembre 2019 et le 31 décembre 2019 d'une part, pour laquelle la tarification correspond à la poursuite de l'application des redevances validées par l'Autorité pour l'horaire de service 2019⁹, et la période comprise entre le 1^{er} janvier 2020 et la fin de l'horaire de service d'autre part, pour laquelle une tarification distincte, établie sur la base d'une gestion unifiée des gares de voyageurs par SNCF Gares & Connexions est proposée.

⁸ En l'espèce, sous réserve d'avoir été rendue exécutoire par l'avis conforme de l'Autorité, la tarification relative à l'horaire de service 2020 s'applique à compter du 15 décembre 2019.

⁹ Cf avis n° 2018-057 et avis n° 2019-002 susvisés

34. L'Autorité relève que ce dispositif, destiné à gérer une situation transitoire liée à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 2018, est, eu égard au caractère limité de la période de reconduction des tarifs 2019 validés par l'Autorité et dans la mesure où il conduit en tout état de cause à fixer une tarification applicable pour la totalité de l'horaire de service concerné, admissible au regard de la réglementation applicable.

2.2. Sur le nouveau périmètre de l'installation de service gares de voyageurs à la suite de la décision de la CJUE

35. Comme indiqué précédemment, ni la décision de la CJUE ni la réglementation européenne ne définissent ce que recouvrent les quais à voyageurs. Or, cette définition est fondamentale dans la mesure où il convient de déterminer la « *limite où finit l'exploitation de l'installation de service ferroviaire et où commence l'utilisation de l'infrastructure* »¹⁰ pour établir la tarification de l'accès à l'installation de service « gare de voyageurs » et aux prestations qui y sont fournies.
36. Au cours de l'instruction, SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau ont indiqué qu'ils considéraient que l'espace aménagé le long des voies ne peut être assimilé dans sa totalité aux quais à voyageurs, dans la mesure où il peut comprendre des espaces et équipements qui correspondent au périmètre de l'installation de service au sens de l'annexe II de la directive 2012/34/UE susvisée. Tel est le cas notamment des espaces pour la billetterie (distributeurs automatiques de billets) ou encore des équipements destinés à l'information des voyageurs (affichage statiques (fiches horaires) et/ou dynamiques (écrans), ...). L'espace aménagé le long des voies peut également comprendre des espaces d'attente, aménagés ou non de sièges, d'abris, etc.
37. Aussi, afin de délimiter l'espace aménagé strictement nécessaire à la montée et à la descente des voyageurs, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions se sont notamment fondés sur des documents de sécurité internes du gestionnaire d'infrastructure.
38. Sur la base de ces éléments, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions ont, de façon opérationnelle, défini les quais à voyageurs constitutifs de l'infrastructure ferroviaire en tant qu'une partie de l'espace aménagé le long des voies dont la largeur permet la montée et la descente des voyageurs et au-delà de laquelle les voyageurs peuvent attendre leur train en sécurité. Cette approche s'inscrit dans l'esprit des conclusions de l'Avocat général présentées dans l'affaire « WESTBahn », lesquelles précisent qu'un quai à voyageurs désigne communément « *l'espace aménagé afin de permettre aux personnes de monter ou de descendre du train* »¹¹.
39. Le gestionnaire des gares et le gestionnaire de l'infrastructure ont ensuite déterminé les charges devant être affectées à l'infrastructure ferroviaire, lesquelles doivent en conséquence être retirées du périmètre des charges de l'installation de service « gares de voyageurs », afin de garantir que le tarif des redevances pour les prestations fournies dans les gares de voyageurs ne dépasse pas le coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.
40. Au vu des éléments transmis par le gestionnaire des gares, l'Autorité considère que les justifications fournies par SNCF Gares & Connexions pour déterminer les coûts attribuables au périmètre de l'installation de service « gares de voyageurs » sont satisfaisantes.

¹⁰ Conclusions de l'Avocat général du 28 mars 2019, point 53.

¹¹ Conclusions de l'Avocat général du 28 mars 2019, point 47.

41. Enfin, la qualification « d'infrastructure » désormais associée aux quais à voyageurs a des implications sur l'entité chargée d'en assurer la gestion. Eu égard aux dispositions combinées de l'article 3 de la directive 2012/34/UE d'une part, qui prévoit, en son point 2), que le gestionnaire de l'infrastructure correspond à « toute entité ou entreprise chargée de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire » et de l'article L. 2111-1 du code des transports d'autre part, qui liste les entités disposant en droit français de la qualité de gestionnaire d'infrastructure, et afin de clarifier le fait que SNCF Gares & Connexions n'est pas le gestionnaire d'infrastructure en charge de la gestion des quais, éléments rattachés à l'infrastructure ferroviaire, l'Autorité invite SNCF Gares & Connexions à clarifier le deuxième alinéa de l'article 3.4 du DRG¹².

2.3. Sur la segmentation

2.3.1. Sur la nouvelle liste des gares

42. Dans son avis n° 2018-057, l'Autorité avait rappelé qu'en application de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, la liste des gares organisant les catégories A, B et C, valable trois ans, avait été établie en 2017 et devrait de ce fait être actualisée par SNCF Gares & Connexions pour l'horaire de service 2020.
43. Le DRG 2020 comporte bien une liste des gares actualisée, laquelle modifie la classification de 96 gares par rapport à la liste établie pour les horaires de service 2017-2018-2019.
44. Les données utilisées par SNCF Gares & Connexions pour établir la nouvelle liste des gares sont les données de fréquentation des horaires de service 2016 et 2017, dernières années disponibles au moment de l'élaboration de cette liste. Ces données distinguent, pour chaque gare, conformément aux dispositions de l'arrêté du 9 juillet 2012 modifié susvisé, les données de fréquentation des usagers des services ferroviaires librement organisés et des trains d'équilibre du territoire, assimilés à des voyageurs nationaux ou internationaux, des données de fréquentation des usagers des services conventionnés régionaux, y compris les données relatives aux services ferroviaires organisés par Ile-de-France Mobilités (RER et Transilien), assimilés aux autres voyageurs.
45. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Gares & Connexions a indiqué qu'un travail approfondi a été mené entre le pôle DATA de SNCF Gares & Connexions et la Direction des Statistiques de SNCF Mobilités sur la base des systèmes de ventes de SNCF Mobilités par gare, pour 2016 et 2017, afin d'améliorer la qualité des données de fréquentation. Des retraitements ont également été effectués pour certaines gares (abonnements spécifiques, navettes routières).
46. L'annexe A10 du DRG 2020 intitulée « Conditions générales d'accès aux gares de voyageurs » a par ailleurs été modifiée afin d'introduire, dans les contrats d'accès en gare, une clause visant à améliorer la qualité de la collecte des données de fréquentation pour les prochains horaires de service en mettant en place une obligation des transporteurs à communiquer ces données. L'Autorité estime que la bonne application de l'arrêté du 9 juillet 2012 modifié susvisé, en ce qu'il prévoit que « la fréquentation par les usagers des services nationaux et internationaux dans une gare donnée est évaluée à partir du nombre de billets ayant pour origine ou destination ladite gare » d'une part, et que cette évaluation se fait « sur la base des informations fournies par les entreprises ferroviaires » d'autre part, implique que SNCF Gares & Connexions soit en mesure

¹² L'article 3.4 du DRG précise actuellement que « à compter du 1^{er} janvier 2020, SNCF Gares & Connexions sera le gestionnaire unifié des gares et de l'intégralité des actifs s'y rapportant, y compris les éléments d'infrastructure ».

d'exiger des transporteurs les données nécessaires à l'élaboration de la liste des gares de voyageurs.

47. L'Autorité considère que la démarche de mise en qualité des données de fréquentation entreprise par le gestionnaire des gares doit être poursuivie pour établir la prochaine liste des gares.
48. Enfin, s'agissant de la nouvelle liste établie en application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 susmentionné et compte tenu de la réglementation actuelle prévoyant que les données prises en compte pour établir la liste des gares sont des données passées et non des données prévisionnelles (sauf nouvelles gares mises en service¹³), l'Autorité relève que la liste des gares ne tient pas compte du transfert progressif du service ferroviaire Intercités de l'Etat vers les régions, depuis 2017. Or, outre le transfert de responsabilités entre autorités organisatrices, cette situation affecte les données de la fréquentation des gares concernées par des voyageurs nationaux ou internationaux puisque les voyageurs des trains Intercités, jusque-là considérés comme des voyageurs nationaux, deviennent, à compter du transfert, des voyageurs régionaux. Ainsi, il découlera mécaniquement de cette situation une modification de la classification future de certaines gares, actuellement classées en catégorie A (cas, par exemple, de la gare Saint-Lazare). La liste des gares étant révisée tous les trois ans, la prise en compte effective de cette situation aura lieu en principe pour l'horaire de service 2023. Toutefois, eu égard, d'une part, au contexte d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de voyageurs librement organisés et conventionnés susceptible de faire évoluer les modalités d'utilisation des gares et requérant des conditions d'accès totalement transparentes et non discriminatoires et, d'autre part, aux évolutions de classification qu'impliquerait, pour ces gares de voyageurs, l'application des critères de classification actuellement prévues par la réglementation, l'Autorité estime incontournable que la modification à venir des textes permette l'évolution des critères de classification de gares de voyageurs.

2.3.2. Sur la segmentation des gares de voyageurs en périmètres de gestion

49. Comme rappelé à la section 1.2, les redevances liées aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont établies annuellement aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares. Selon les éléments également rappelés dans la section susmentionnée, les périmètres de gestion des gares sont définis de manière à correspondre, pour les gares de voyageurs d'intérêt national (gares « A »), à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs. Pour les gares de voyageurs d'intérêt régional (gares « B ») ou local (gares « C »), leur périmètre de gestion correspond dans les deux cas, à l'ensemble des gares d'une région appartenant à cette catégorie.
50. Le DRG 2018-2019 élaboré par SNCF Gares & Connexions a réduit le nombre de périmètres de gestion de 144 périmètres à 55, afin de simplifier la grille tarifaire. A cette fin, SNCF Gares & Connexions avait proposé le regroupement de certaines gares de catégorie A en ensembles fonctionnels (création du périmètre de gestion A-TGV et des périmètres de gestion A régionaux). Pour l'horaire de service 2020, SNCF Gares & Connexions propose les mêmes regroupements.
51. Ainsi, partant de la nouvelle liste des gares de voyageurs mentionnée à la section 2.3.1, SNCF Gares & Connexions a regroupé les gares en 56 périmètres de gestion pour l'horaire de service 2020, répartis comme suit : pour les gares de voyageurs d'intérêt national, 20 très grandes gares A (TGA), un ensemble fonctionnel A-TGV, 11 ensembles fonctionnels A-régionaux ; pour les gares de voyageurs d'intérêt régional, 12 périmètres de gestion B-régionaux ; pour les gares d'intérêt local, 12 périmètres de gestion C-régionaux. La nouvelle liste des gares, fondée sur des

¹³ Conformément à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

données de fréquentation plus récentes que pour les DRG 2018 et 2019, implique une segmentation de la gare de Nice en un périmètre de gestion TGA, la fréquentation de cette gare ayant dépassé le seuil de 7 millions de voyageurs par an.

52. L'Autorité relève que le critère permettant de déterminer les gares relevant du périmètre de gestion « A-TGV » a été modifié pour l'horaire de service 2020. Au critère requérant que plus de 75% des voyageurs fréquentant la gare soient des voyageurs nationaux ou internationaux, a été ajouté un second critère nécessitant que plus de 50% des départs-trains de la gare soient des trains non conventionnés régionaux.
53. Ce critère additionnel prévu dans le DRG 2020 conduit à classer les gares de Saint-Pierre-des-Corps et de Nîmes Pont du Gard respectivement dans les catégories A-Centre Val de Loire et A-Occitanie.
54. SNCF Gares & Connexions disposant, dans le respect des dispositions de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 susvisé, d'une marge d'appréciation pour définir les périmètres de gestion des gares de voyageurs de catégorie A, l'Autorité estime qu'il lui est possible de proposer un critère additionnel pour définir l'ensemble fonctionnel A-TGV, dans la mesure où ce critère permet d'affiner la sélection des gares de voyageurs spécialisées dans les services de transport à grande vitesse.

2.4. Sur la prestation de base

2.4.1. Sur les prestations proposées au titre de l'accueil général en gares

55. SNCF Gares & Connexions a engagé, depuis l'horaire de service 2018, une réduction des charges d'accueil général en gare. Dans les gares d'intérêt national (gares A), la réduction de ces charges consiste d'une part, en la suppression de guichets d'information (« bulles d'accueil ») et, d'autre part, en une réduction du personnel d'accueil itinérant dans ces gares. Dans les gares d'intérêt régional et les gares d'intérêt local (gares B et C), SNCF Gares & Connexions a effectué un transfert des charges d'accueil général en charges d'accueil spécifiques pour les gares régionales et locales, de sorte que ces prestations puissent continuer à être assurées à la demande des autorités organisatrices de transport dans le cadre des conventions qui les lient à l'exploitant du service ferroviaire.
56. Dans son avis du 9 juillet 2018 susvisé, l'Autorité, après avoir indiqué que le redimensionnement de l'accueil général en gare tel que proposé par SNCF Gares & Connexions ne conduisait pas ce dernier à méconnaître, par principe, l'obligation qui pèse sur lui au titre de l'article 4 du décret du 20 janvier 2012, avait demandé à SNCF Gares & Connexions de mettre en place des dispositifs permettant de s'assurer que les moyens de substitution mentionnés dans le DRG (affichage dynamique, signalétique, digitalisation, « station helper », ...) répondent en permanence de manière satisfaisante aux attentes des passagers et du public et ne conduisent pas à une dégradation de la qualité de service jusqu'ici offerte en matière d'accueil, d'information et d'orientation. Elle avait également recommandé que ces dispositifs puissent s'adosser au suivi de l'indicateur de qualité de l'information voyageurs dans le cadre du mécanisme d'incitation à la performance prévu dans le DRG.
57. Par ailleurs, l'Autorité avait demandé à être informée au plus tard au 1^{er} février de chacune des années 2019 et 2020 du calendrier de la mise en œuvre effective de ce redimensionnement sur les horaires de service 2018 et 2019, en particulier sur le périmètre des prestations reprises par les autorités organisatrices de transport dans le cadre des conventions conclues avec l'exploitant ferroviaire. L'Autorité regrette le caractère incomplet des éléments fournis au titre de l'horaire de

service 2018 et l'absence d'élément fourni au titre de l'horaire de service 2019 par SNCF Gares & Connexions. Aussi, l'Autorité demande à SNCF Gares & Connexions de lui communiquer, dans les meilleurs délais, un bilan détaillé de la mise en œuvre effective du redimensionnement de la prestation d'accueil dans les gares sur la période 2018-2020.

2.4.2. Sur les charges prévisionnelles utilisées pour la détermination des redevances liées à la prestation de base

58. L'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 dispose que les « redevances liées aux prestations régulées (...) sont établies annuellement (...) aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares définis au I ». Par ailleurs, ce même article prévoit que « les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent et des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs ».

a. Sur le rapprochement avec les coûts constatés en comptabilité

59. En cohérence avec les évolutions mentionnées précédemment concernant la gestion unifiée des gares, SNCF Gares & Connexions a publié un DRG unique pour l'horaire de service 2020. Les périmètres historiques de l'installation de service de « gares de voyageurs » des deux entités (périmètre corrigé, s'agissant de SNCF Réseau, de la partie relevant désormais du périmètre des infrastructures ferroviaires) se voient ainsi réunifiés pour ce nouvel horaire de service. Afin d'assurer une lisibilité suffisante pour les acteurs pour cette première année de mise en œuvre de la loi du 27 juin 2018 susvisée, la redevance pour le service de base distingue toutefois deux composantes : l'une porte sur le périmètre historique de SNCF Gares & Connexions (ex-redevance transporteur) et l'autre sur le périmètre historique de SNCF Réseau (ex-redevance quai, déduction faite des quais à voyageurs en tant qu'élément de l'infrastructure ferroviaire).

- Sur le périmètre « historique » de SNCF Gares & Connexions

60. Les charges prévisionnelles utilisées pour élaborer le document publié en octobre 2019 sont celles évaluées au cours de l'année 2018 sur la base des comptes clos au 31 décembre 2018 alors disponibles. SNCF Gares & Connexions a présenté, au cours de l'instruction, un rapprochement entre les charges constatées au titre de l'exercice 2018 – établies sur la base des comptes dissociés de l'activité SNCF Gares & Connexions pour l'exercice 2018¹⁴ – et les projections tarifaires sur l'ensemble du périmètre des gares.
61. L'Autorité a analysé les rapprochements globaux présentés (sur les périmètres régulé et non régulé) en identifiant les écarts entre charges projetées et charges constatées et en estimant leur impact tarifaire. Le rapprochement entre la projection tarifaire et les charges constatées pour 2018 ne présente pas d'écarts significatifs sur le périmètre total des prestations régulées et non régulées. De même, le rapprochement entre les charges constatées en 2018 et les projections tarifaires pour l'horaire de service 2020 ne remet pas en cause ces dernières.
62. En l'état des éléments transmis par SNCF Gares & Connexions, il ressort que, tous périmètres de gestion confondus, le lien est établi entre les redevances proposées au titre de l'horaire de service 2020 et les charges constatées en comptabilité.

¹⁴ L'Autorité rappelle cependant que seules les règles de séparation comptable permettant d'établir les comptes séparés ont été approuvées à ce jour par l'Autorité et que la production des comptes dissociés ne suit pas ce référentiel.

- Sur le périmètre « historique » de SNCF Réseau

63. Jusqu'à l'horaire de service 2019, SNCF Réseau établissait les tarifs relatifs aux prestations régulées fournies dans les gares relevant de son périmètre. Ces tarifs correspondaient à la « redevance quai » et étaient publiés dans le cadre de la partie B du DRG. A la suite d'une part, du regroupement des patrimoines des gares au sein d'un unique gestionnaire d'installation de service et, d'autre part, du transfert de la partie correspondant strictement à la gestion des quais à voyageurs du périmètre des installations de service au périmètre des prestations minimales, en application l'arrêt du 10 juillet 2019 de la CJUE, les tarifs des prestations relatives aux éléments de l'ancienne « redevance quai » demeurant dans le périmètre des installations de service sont désormais assemblés avec les autres tarifs des gares et publiés dans le même DRG.
64. Pour l'horaire de service 2020, l'élaboration des tarifs de la redevance liée à l'usage de l'installation de service « gares de voyageurs » relevant du périmètre historique de SNCF Réseau a été réalisée, tel que cela a été indiqué aux points 38 et 39, sur la base des mêmes principes et modalités que les tarifs de la « redevance quai » relatifs à l'horaire de service 2019, pour lesquels l'Autorité a émis un avis favorable le 31 janvier 2019 (avis n° 2019-002). Il convient de rappeler que les tarifs de la « redevance quai » sont déterminés par périmètre de gestion en divisant le total des charges affectées à chaque périmètre de gestion par le nombre prévisionnel de départs-trains pour ce périmètre de gestion.
65. En outre, pour l'horaire de service 2020, aux fins de se conformer à la décision de la CJUE, un retraitement visant à déduire du périmètre de la « redevance quai » les actifs et les charges relatifs aux quais à voyageurs, en tant qu'élément de l'infrastructure ferroviaire, a été effectué. Les charges entièrement imputables à l'infrastructure ferroviaire, telles que le nettoyage des voies, l'entretien de la signalétique de sécurité ferroviaire, ou les annonces sonores de sécurité ferroviaire ont également été déduites des charges relatives à l'installation de service. Enfin, une quote-part des charges communes, définie sur la base de la définition opérationnelle des quais présentée à la section 2.2, a été retraitée du périmètre de l'installation de service « gares de voyageurs ».

b. Sur la prise en compte d'objectifs de productivité

66. De manière générale, l'Autorité rappelle que le considérant 3 de la directive 2012/34/UE prévoit qu'« [il] importe d'améliorer l'efficacité du système ferroviaire afin de l'intégrer dans un marché compétitif ».
67. En outre, les dispositions de l'article L. 2111-9-2, introduites par la loi n° 2018-515, prévoient que « les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances. »
68. Dans le DRG publié, SNCF Gares & Connexions indique avoir inscrit des « efforts de productivité menés conjointement avec la réflexion sur l'optimisation des charges d'accueil général permettent d'afficher une trajectoire de coûts d'exploitation stable en euros courants entre 2018 et 2020 : de 676 M€ en 2018 à 672 M€ en 2020. En lien avec la croissance des investissements, les charges de capital progressent de 29 M€ de 2018 à 2020, dont 3 M€ pour les nouvelles gares. Plus précisément, le gestionnaire unifié des gares intègre dans ses tarifs un engagement de productivité de -40M€ sur 2 ans qui excède l'inflation mécanique des charges estimée à +21M€ (+1,65% par an) ».
69. Sur la base du rapprochement entre les comptes et la projection tarifaire qui a été établi pour 2018, il a été possible, dans le cadre de l'instruction, d'isoler les charges additionnelles non prévues dans la tarification des véritables gains de productivité constatés à périmètre constant.

Ces calculs ont été menés en se fondant sur les hypothèses d'inflation de SNCF Gares & Connexions (1,5% en 2019 et 1,8% en 2020).

70. L'Autorité constate ainsi la prise en compte d'objectifs de productivité dans la détermination des projections tarifaires pour l'horaire de service 2020.

c. Sur l'évolution des charges liées à la redevance d'entreprise

71. Les dispositions précitées de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 prévoient que seules les charges présentant un lien avec les prestations régulées peuvent être retenues dans la base de charges servant au calcul des redevances.
72. Pour l'année 2020, année de transition de SNCF Gares & Connexions d'une direction autonome rattachée à SNCF Mobilités vers une filiale de SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions a retenu dans son projet de DRG un niveau de redevance d'entreprise identique à celui qui a été validé par l'Autorité pour l'horaire de service 2019, à savoir 8,1 M€, dont 5,4 M€ au titre de la part transporteurs, en considérant que « *si l'organisation-cible des fonctions transverses du groupe au 1^{er} janvier 2020 n'[était] pas stabilisée [au moment de la saisine], les éléments prévisionnels 2020 dont dispose Gares & Connexions ne remettent pas en cause le montant des redevances d'entreprise retenu dans le tarif 2020* ».
73. Eu égard aux circonstances d'espèce, l'Autorité considère que le niveau de la redevance d'entreprise retenu, en ce qu'il correspond à celui validé pour l'horaire de service 2019, est acceptable pour l'horaire de service 2020.

d. Sur l'allocation des charges de sûreté (SUGE)

74. S'agissant de l'allocation des charges de sûreté (SUGE), le DRG 2020 prévoit, pour les très grandes gares, l'application d'une clef spécifique affectant directement 31% des charges de SUGE à la prestation de base et 69% des charges SUGE au prorata des surfaces cœur de gare. Pour les gares des autres périmètres de gestion, les charges de SUGE sont allouées selon les surfaces cœur de gare. Ces clés d'allocation correspondent aux clés retenues pour l'élaboration des tarifs dans les DRG 2018 et 2019, à la suite de l'avis de l'Autorité du 9 juillet 2018.
75. Dans son avis du 9 juillet 2018 précité, l'Autorité avait toutefois recommandé à SNCF Gares & Connexions d'examiner la possibilité d'affiner cette clé d'allocation sur la base des systèmes internes de suivi d'activité des agents de la SUGE. Sur la base des informations qui lui ont été transmises, l'Autorité constate qu'il n'a pas été possible d'exploiter les données des systèmes internes de suivi d'activité. En conséquence, l'Autorité considère acceptables les clés d'allocation des charges de sûreté retenues pour l'élaboration de la tarification des redevances pour l'horaire de service 2020.

2.4.3. Sur le niveau du coût moyen pondéré du capital (CMPC)

a. Sur le CMPC des activités régulées

76. Dans le DRG 2020, SNCF Gares & Connexions retient, pour la détermination du bénéfice raisonnable pris en compte dans la tarification des redevances relatives aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs, un coût moyen pondéré du capital qui s'élève à 5,5 % avant impôt pour la rémunération du capital des activités régulées.

77. Pour déterminer ce taux de 5,5%, SNCF Gares & Connexions s'est appuyée principalement sur la méthode d'estimation du CMPC mise en œuvre par l'Autorité et décrite dans l'avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 relatif aux redevances liées aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour les horaires de service 2018 et 2019. Cette méthode, élaborée à partir des travaux d'un consultant extérieur, est en ligne avec la pratique des autres régulateurs et est basée sur le MEDAF et les paramètres de marché.
78. La plupart des paramètres retenus par SNCF Gares & Connexions correspondent aux valeurs hautes des fourchettes proposées par l'Autorité¹⁵. Pour le taux sans risque, SNCF Gares & Connexions retient un taux sans risque basé sur une moyenne historique des obligations d'Etat de maturité 10 ans.
79. Le CMPC applicable aux activités régulées avant impôt retenu par SNCF Gares & Connexions sur ces hypothèses est donc acceptable.

b. Sur le CMPC des activités non régulées

80. SNCF Gares & Connexions retient un CMPC de 8,3% avant impôts pour les activités non régulées pour l'horaire de service 2020 alors que le taux était de 9,2% pour les horaires de service 2018 et 2019. Le niveau du CMPC appliqué au périmètre des activités non régulées est déterminant pour le calcul de la rétrocession prise en compte dans le calcul des tarifs des redevances relatives à la prestation de base offerte dans les gares de voyageurs.
81. SNCF Gares & Connexions justifie ce choix par un consensus de CMPC publié par des analyses pour des sociétés foncières cotées. L'Autorité considère cette approche acceptable.

2.4.4. Sur les unités d'œuvre et les mécanismes de régularisation

82. Les tarifs des redevances pour la prestation de base¹⁶ sont déterminés par périmètre de gestion en divisant le total des charges prévisionnelles allouées à la prestation (propre à chaque périmètre de gestion) par le nombre prévisionnel de départs-trains pour ce périmètre de gestion.
83. Dans le DRG 2020, SNCF Gares & Connexions indique que la demande prévue pour 2020 s'élève à 40,4 millions de départs de trains commerciaux. L'annexe A3 du DRG détaille ces unités d'œuvre prévisionnelles par périmètre de gestion. Le DRG 2020 précise que « *les perspectives de développement du trafic ferroviaire ont été établies sur la base des informations communiquées par les transporteurs* ». Toutefois, le nombre de départs-trains prévisionnels pour cet horaire de service s'inscrit « *en baisse de 2,7% par rapport à 2019 pour corriger la surestimation systématique des plans de transport prévisionnels constatée précédemment* »¹⁷.
84. Cette correction des plans de transports communiqués par les transporteurs a été effectuée par SNCF Gares & Connexions en réponse à la recommandation de l'Autorité dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 susvisé. Dans cet avis, l'Autorité avait, au regard de l'importance de l'estimation des plans de transport en termes de prévisibilité et de transparence tarifaire pour les entreprises ferroviaires, et afin d'éviter tout comportement anti-concurrentiel de la part des entreprises ferroviaires en place, recommandé à SNCF Gares & Connexions « *de mener une*

15 Ce calcul se fondait notamment sur les paramètres suivants : un taux de 5,0 % pour la prime de risque de marché actions, un bêta désendetté compris entre 0,35 et 0,45, une prime de dette comprise entre 0,7 % et 0,8 %, un levier cible autour de 50% et la prise en compte d'un taux d'impôt normatif.

¹⁶ Redevance se décomposant en une « part prestation de base » correspondant au périmètre historiquement géré par SNCF Gares & Connexions (hors nouvelles gares) (ex-TRP) et une « part redevance quais » correspondant à la part de la nouvelle redevance historiquement gérée par SNCF Réseau, dont les tarifs figurent à l'annexe A1 du DRG 2020.

¹⁷ DRG 2020, Section 3.8 Hypothèses relatives à la demande de prestations du DRG 2020.

réflexion sur les moyens à mettre en œuvre afin d'améliorer les prévisions du nombre de départs-trains ».

85. SNCF Gares & Connexions a présenté une étude visant à analyser les écarts entre les plans de transport prévisionnels communiqués par les transporteurs et les plans de transport effectivement réalisés pour les horaires de service 2016 et 2017. Cette analyse a conduit SNCF Gares & Connexions à appliquer un coefficient d'abattement des plans de transport par segment basé par prudence sur le taux minimum constaté, soit les écarts de l'horaire de service 2017. Il en résulte une correction des plans de transports prévisionnels communiqués par les transporteurs à SNCF Gares & Connexions de -1,7% pour la catégorie A des gares de voyageurs, -2,8% pour la catégorie B et -3,2% pour la catégorie C.
86. Cette correction à la baisse des plans de transport prévisionnels augmente légèrement la grille tarifaire mais est sans impact *in fine* sur la facture des transporteurs compte tenu de la régularisation opérée à la fin de l'horaire de service.
87. L'Autorité estime que la correction proposée, qui s'inscrit dans une première démarche du gestionnaire des gares d'amélioration de ses prévisions d'unités d'œuvre, est acceptable. L'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions de poursuivre ses travaux d'analyse pour les prochains horaires de service, afin d'asseoir la robustesse de ses prévisions.

2.4.5. Sur la modulation

88. Pour la détermination des tarifs de la redevance relative à la prestation de base, SNCF Gares & Connexions propose, pour l'horaire de service 2020, d'appliquer un coefficient de modulation de 1 pour les trains conventionnés régionaux et de 1,8 pour les autres trains.
89. Le coefficient de modulation est censé refléter le partage des coûts de la prestation de base entre les différents services de transport en gare, conformément aux principes tarifaires figurant à l'article 3 du décret n° 2012-70 et rappelés à la section 1.2, lesquels permettent notamment de moduler les charges d'une gare selon le « *type de service de transport qu'assure le convoi* ».
90. Le niveau de la modulation proposé pour l'horaire de service 2020 s'inscrit dans une trajectoire de hausse progressive du coefficient applicable aux autres trains, vers un niveau cible de 2,3 pour l'horaire de service 2025, lequel avait été défini à la suite des travaux de refonte du DRG 2018-2019. SNCF Gares & Connexions avait alors indiqué qu'il souhaitait lisser l'impact de cette nouvelle modulation sur plusieurs années. Le coefficient de modulation pour les autres trains s'élevait ainsi à 1,6 pour l'horaire de service 2018 et 1,7 pour l'horaire de service 2019. SNCF Gares & Connexions s'appuie sur une étude économétrique réalisée par un cabinet externe afin de justifier les coefficients-cibles.
91. Dans son avis n° 2018-057 susvisé, l'Autorité avait considéré que la nouvelle approche de la modulation, reposant sur un nombre plus réduit de coefficients, en améliorerait la lisibilité. Néanmoins, l'Autorité avait invité SNCF Gares & Connexions à approfondir l'analyse sous-jacente afin de mieux étayer et affiner les niveaux des coefficients. L'Autorité rappelle que, conformément à la réglementation en vigueur rappelée au point 19, la modulation tarifaire doit refléter une différence objective de coût de la prestation régulée ou inciter à une utilisation optimale des ressources.
92. Pour le projet de DRG 2020, SNCF Gares & Connexions n'a pas apporté de justification supplémentaire aux niveaux des coefficients de modulation, ce qui est regrettable.

93. Toutefois, s'agissant du niveau de la modulation proposé pour l'horaire de service 2020, des analyses préliminaires conduites par l'Autorité indiquent que, dans le cadre d'une modulation s'appliquant à l'ensemble des gares, le coefficient appliqué aux autres trains ne devrait pas être inférieur à 1,7. Ainsi, l'Autorité ne s'oppose pas à la hausse de modulation proposée pour l'horaire de service 2020.
94. SNCF Gares & Connexions a indiqué engager des travaux de refonte visant à proposer une nouvelle modulation pour les prochains horaires de service. Aussi, dans la perspective de la tarification de l'horaire de service 2021, l'Autorité enjoint à SNCF Gares & Connexions d'engager effectivement des travaux approfondis, en particulier pour ce qui concerne l'analyse des inducteurs de coûts et les modalités d'allocation des coûts communs entre les différents services ferroviaires au sein des différentes gares et catégories de gares pertinentes.

2.5. Sur les prestations fournies dans les terminaux Transmanche

95. Les espaces Transmanche et les rames y stationnant ne devant pas permettre la pénétration de tiers ou d'objets non autorisés, le DRG présente depuis plusieurs horaires de service, au sein de la prestation de base, une prestation dite transmanche correspondant à une prestation d'organisation et de mise en place des mesures de sûreté lors de l'embarquement en gare des personnes et des biens.
96. Le DRG relatif à l'horaire de service 2020 prévoit, en outre, une nouvelle prestation dite « *prestation optionnelle de contrôle d'accès dans les zones transmanche* ». Faisant application des dispositions de l'ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019¹⁸ et de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019¹⁹, cette prestation de mise en œuvre des contrôles sûreté d'inspection filtrage vise à « *assurer que toute personne y pénétrant ne transporte aucun objet interdit ou dangereux, notamment en utilisant des scanners de bagages à rayons X et des portiques de détection de métal* ».
97. La mise en œuvre effective de cette prestation nécessite préalablement un agrément des autorités françaises dont le délai d'intervention est incertain. Aussi, compte tenu des incertitudes inhérentes à la situation, lesquelles ne dépendent ni du gestionnaire des gares ni des entreprises ferroviaires, l'Autorité valide exceptionnellement, pour l'horaire de service 2020, un tarif à caractère mensuel optionnel pour cette prestation, qui, s'il ne répond pas *stricto sensu* au principe de l'établissement d'un tarif annuel, au sens du II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 susvisé, adapte l'objectif de couverture de l'ensemble des charges prévisionnelles prévu par ce même article 13-1 en le prenant en compte uniquement à compter du démarrage de la prestation. L'Autorité demande toutefois que, dès le prochain horaire de service, ce tarif retrouve un caractère pleinement respectueux de l'article 13-1 susmentionné.
98. En outre, cette nouvelle prestation se traduit par la mise en place de prestataires externes à la SNCF dans les gares de Paris Gare du Nord, Marne-la-Vallée Chessy, Lille Europe, Calais Fréthun, Moutiers-Salins-Brides-les-Bains et Bourg-Saint-Maurice.
99. Concernant la construction de la tarification de cette nouvelle prestation, et en l'absence de données réelles, SNCF a établi un tarif mensuel par gare en rapport avec les réponses aux appels d'offres des prestataires pressentis pour les gares parisiennes et celles de la région Nord.

¹⁸ L'ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche.

¹⁹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

100. Compte tenu des éléments qui lui ont été transmis aux fins de justifier les charges prévisionnelles retenues pour la tarification de cette redevance, l'Autorité estime que la construction de la tarification de cette nouvelle prestation apparaît acceptable.

2.6. Sur la prestation facultative d'utilisation des portes d'embarquement

101. La prestation de base facultative de mise à disposition des portes d'embarquement a été introduite par SNCF Gares & Connexions pour l'horaire de service 2019.
102. Soucieuse de ce que l'ensemble des entreprises ferroviaires intéressées puissent accéder dans les meilleurs délais et dans des conditions de confidentialité identiques à cette infrastructure, l'Autorité avait enjoint à SNCF Gares & Connexions de la saisir sans attendre d'une proposition de prestation régulée assortie d'une proposition de tarification pour l'horaire de service 2019. La tarification dont a été saisie l'Autorité, pour avis, pour l'horaire de service 2019 a fait l'objet d'un avis conforme le 9 juillet 2018, l'Autorité soulignant toutefois que le tarif proposé entrerait en application de manière préliminaire et expérimentale pour l'horaire de service 2019. Tel que l'avait relevé l'Autorité dans son avis susmentionné, était prévu un mécanisme de régularisation donnant lieu à une correction de la facturation de cette prestation, sous forme d'avoir ou de facture complémentaire, en cas d'écart entre les unités d'œuvre réalisées et prévisionnelles (soit le nombre de passages) ainsi que dans le cas où les charges de capital réalisées seraient inférieures aux charges de capital prévisionnelles.
103. Par courrier en date du 23 novembre 2019, SNCF Gares & Connexions a informé l'Autorité avoir constaté un écart de 2,6 M€ entre les coûts prévisionnels retenus pour élaborer la tarification de la redevance de mise à disposition des portes d'embarquement au titre de l'horaire de service 2019 et les charges effectivement constatées en 2019, expliquant cet écart par le contexte particulier de l'élaboration de cette tarification pour l'horaire de service 2019, en particulier un délai restreint ne lui ayant pas permis d'établir les prévisions de charges de façon approfondie.
104. Afin de ne pas pénaliser ses clients, SNCF Gares & Connexions a informé l'Autorité de ce qu'elle souhaitait restituer le trop-perçu au titre de l'horaire de service 2019 en ajustant, dans le cadre d'une proposition de modification parvenue à l'Autorité ainsi que cela est exposé au point 27, le projet de tarification de cette redevance pour l'horaire de service 2020.
105. L'Autorité souligne que la lecture combinée des articles 3 du décret n° 2012-70, transposant l'article 31 (7) de la directive 2012/34/UE modifiée, et 13-1 du décret n° 2003-194, lesquels prévoient respectivement que la fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable, d'une part, et que les redevances liées aux prestations régulées sont établies aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles, d'autre part, n'interdit pas au gestionnaire des gares de faire le choix, de manière exceptionnelle et en fonction des circonstances de l'espèce, de retenir pour une année considérée une tarification dont l'application ne conduirait pas à couvrir strictement les coûts ou charges estimées.
106. En l'espèce, cette interprétation se justifie compte tenu des circonstances exceptionnelles de la mise en place de cette nouvelle prestation pour l'horaire de service 2019, d'une part, et des conditions de régularisation de la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement prévues dans le document de référence des gares de voyageurs 2019, lesquelles ne permettent pas de régulariser les charges d'exploitation en cas d'écart constaté, d'autre part.

107. Aussi, l'Autorité prend note de la nouvelle grille tarifaire de la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement dont elle est saisie pour avis conforme, laquelle correspond à une révision à la baisse des premiers projets de tarifs proposés pour l'horaire de service 2020 comprise entre 16 et 29% selon les périmètres de gestion relativement aux projets de tarifs publiés le 29 octobre 2019. L'Autorité a pu vérifier que les ajustements des tarifs proposés permettaient de restituer le montant du trop-perçu au titre de l'horaire de service 2019 mentionné par SNCF Gares & Connexions, soit un total de 2,6 M€, en tenant compte de la répartition par client de ce trop-perçu, compte tenu des unités d'œuvre facturées en 2019.
108. S'agissant de la tarification de l'horaire de service 2020 proprement dite, indépendamment de ces ajustements, l'Autorité relève que SNCF Gares & Connexions a révisé sa méthodologie tarifaire afin de proposer un tarif par périmètre de gestion.
109. Pour cet horaire de service, SNCF Gares & Connexions a estimé un montant de charges communes, correspondant aux charges de capital et d'exploitation relatives au système d'information, ainsi qu'à des charges de structure. En outre, SNCF Gares & Connexions a estimé les charges locales prévisionnelles propres à chaque périmètre de gestion, comprenant les charges de capital relatives aux investissements d'installation des portes, les frais de nettoyage, de maintenance et de vandalisme. Pour le calcul des tarifs, les charges prévisionnelles du périmètre de gestion, composées des charges locales et d'une quote-part des charges communes, majorées d'une redevance d'entreprise, sont rapportées aux unités d'œuvre prévisionnelles du périmètre de gestion, exprimées en nombre de passages par porte.
110. Par ailleurs, à l'instar du DRG 2019, le DRG 2020 prévoit les conditions précédemment évoquées de régularisation de la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement.
111. L'Autorité prend note de ce que la méthodologie adoptée par SNCF Gares & Connexions pour l'élaboration du barème tarifaire pour l'horaire de service 2020 a été affinée et permet de proposer un tarif par périmètre de gestion.
112. Toutefois, il apparaît en premier lieu que, si les projections de charges et d'unités d'œuvre relatives à l'horaire de service 2020 ont été élaborées sur la base d'informations plus fournies que pour l'élaboration du tarif de l'horaire de service 2019, ces estimations ont été réalisées fin 2018, soit préalablement à la première saisine de l'Autorité relative au projet de DRG qui a eu lieu en janvier 2019, et sur la base de quelques contrats, en particulier s'agissant du nettoyage. Compte tenu des premières données réalisées de l'horaire de service 2019, l'Autorité a constaté un risque de surestimation des charges de nettoyage des portes d'embarquement dans certaines gares. L'Autorité constate que, malgré le contexte de mise en œuvre récente de cette prestation pour l'horaire de service 2019, SNCF Gares & Connexions n'a pas révisé les tarifs de mise à disposition des portes d'embarquement à l'occasion de sa nouvelle saisine alors même qu'il disposait de données plus récentes, lui permettant d'affiner ses estimations de charges.
113. Or, si l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose qu'outre les objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs, « *les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent* », il n'interdit toutefois pas que les prévisions opérées par le gestionnaire de gare tiennent compte également de données disponibles plus récentes permettant d'affiner ses prévisions. Compte tenu du risque de surestimation identifié par l'Autorité et des conditions de régularisation définies au sein du DRG 2020 pour la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement, qui ne confèrent pas de caractère régularisable aux charges de nettoyage, l'Autorité estime insatisfaisante l'estimation retenue en l'espèce par SNCF Gares & Connexions pour élaborer le tarif relatif aux périmètres de gestion TGA Bordeaux et TGA Lille Flandres.

114. En second lieu, l'Autorité a également relevé des anomalies concernant le nombre prévisionnel de portes pour l'horaire de service 2020. D'une part, des cas d'annulation de projets conduisent à invalider le tarif des périmètres de gestion A - Occitanie et A - Centre Val de Loire, faute de portes mises en service pour ces gares. En outre, le périmètre de gestion A-TGV comprend, en raison de l'annulation du projet en gare de Marne-la-Vallée, un nombre prévisionnel de portes trop élevé. Compte tenu de l'impact de cet inducteur de coût pour le calcul des charges de capital comme des charges d'exploitation, cet écart génère un risque de surestimation du tarif pour ce périmètre de gestion. Enfin, l'Autorité a identifié des erreurs s'agissant du nombre de portes des périmètres de gestion TGA Nantes et TGA Paris Saint-Lazare générant, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, un risque de surestimation des tarifs.
115. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité estime qu'elle ne peut écarter le risque de surestimation de tarification des portes d'embarquement au regard du coût de la prestation pour l'horaire de service 2020 pour certains périmètres de gestion (A-TGV, TGA Nantes, TGA Saint-Lazare, TGA Bordeaux, TGA Lille Flandres). Par voie de conséquence, l'Autorité demande un ajustement des tarifs à hauteur du montant qui résulte de la prise en compte des données disponibles les plus récentes en matière de charges locales de nettoyage, soit les données constitutives du réalisé 2019 disponibles à la date de la saisine, pour les périmètres de gestion TGA Bordeaux et TGA Lille Flandres. L'Autorité demande également un ajustement des tarifs à hauteur du montant qui résulte du retrait de 10 portes pour le périmètre de gestion A-TGV, à hauteur du montant qui résulte du retrait de 4 portes pour le périmètre de gestion TGA Nantes et à hauteur du montant qui résulte du retrait de 1 porte pour le périmètre de gestion TGA Paris Saint-Lazare.
116. Par ailleurs et compte tenu de l'ensemble des problématiques évoquées dans la présente rubrique, l'Autorité souligne que, si le mécanisme de régularisation prévu dans le DRG 2020, d'une part, et celui mis en place exceptionnellement conformément aux points 103 à 106 permettent de "corriger" a posteriori la facturation de l'utilisation des portes d'embarquement selon les modalités rappelées précédemment, ce dispositif ne doit pas exonérer le gestionnaire des gares d'asseoir ses tarifs sur des unités d'œuvre et des charges prévisionnelles fiables, afin de garantir une transparence tarifaire et une prévisibilité des tarifs pour les parties prenantes. Compte tenu d'une première année d'expérimentation de la mise en œuvre de cette prestation par SNCF Gares & Connexions en 2019, l'Autorité appelle donc SNCF Gares & Connexions à affiner nettement ses prévisions de charges et d'unités d'œuvre dès l'horaire de service 2021.

2.7. Sur les loyers régulés

117. A la suite des travaux de refonte du DRG 2018-2019, SNCF Gares & Connexions a introduit une nouvelle méthodologie tarifaire pour la détermination des redevances régulées de mise à disposition des espaces et locaux en gare, sur la base du coût de revient des espaces et des prix de marché.
118. Le DRG soumis à l'avis de l'Autorité reprend la méthodologie tarifaire pour les redevances régulées de mise à disposition des espaces et locaux en gare élaborée pour les horaires de service 2018 et 2019. Comme pour les précédents horaires de service, SNCF Gares & Connexions distingue, au sein de certaines gares, une zone immobilière, éloignée des flux de voyageurs, et une zone commerciale, où peuvent être implantés des commerces. SNCF Gares & Connexions prévoit en outre que la redevance cœur de gare puisse être modulée dans certaines gares en fonction des flux de voyageurs : le prix du loyer cœur de gare est ainsi majoré de 15 % dans la zone hyper-cœur, et minoré de 25 % et 50 % respectivement dans les zones d'attente et de flux.

119. En premier lieu, s'agissant des principes méthodologiques proposés par SNCF Gares & Connexions pour déterminer le prix de marché des espaces situés dans la zone immobilière, le prix de marché de la zone cœur de gare ainsi que le forfait de charges locatives, l'Autorité avait, dans son avis n° 2018-057, considéré ces principes appropriés. L'Autorité avait toutefois recommandé que ces principes méthodologiques soient étendus à l'ensemble des gares pour les prochains horaires de service et reposent sur des données plus récentes. S'agissant de la méthodologie d'estimation des prix de marché des zones cœur de gare, l'Autorité avait demandé en outre à SNCF Gares & Connexions d'appliquer une méthodologie affinée, de manière à garantir la robustesse des estimations. L'Autorité avait en particulier recommandé à SNCF Gares & Connexions de mener une réflexion sur le périmètre des gares concernées par un prix de marché cœur de gare et sur les hypothèses de filtrage des types de commerces et surfaces. S'agissant de la modulation de la redevance de la zone cœur de gare, l'Autorité avait enfin pris note d'une étude en cours sur un échantillon de gares.
120. S'agissant de l'horaire de service 2020, l'Autorité rappelle qu'un vaste chantier de fiabilisation des loyers a été entrepris par SNCF Gares & Connexions depuis l'automne 2018. L'Autorité souligne que SNCF Gares & Connexions a régulièrement tenu compte des avancées de ses travaux mais regrette toutefois l'absence de mise en qualité des données pour l'horaire de service 2020. Aussi, l'Autorité appelle SNCF Gares & Connexions à poursuivre le chantier de fiabilisation des loyers sur l'ensemble des gares, sur la base d'une méthodologie homogène, transparente et auditable, de façon à proposer des améliorations significatives dès l'horaire de service 2021. L'Autorité reste en attente d'éléments qui permettraient de mieux justifier la modulation pour les horaires de service suivants.
121. En second lieu, s'agissant de la nécessité pour le gestionnaire des gares de veiller à ce que cette prestation soit fournie dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, l'Autorité note que SNCF Gares & Connexions a pris acte de sa demande concernant l'introduction, dans les conditions générales d'occupation des locaux en gare gérés par SNCF Gares & Connexions, d'une clause de révision des redevances à chaque nouvel horaire de service, de manière à inclure les tarifs publiés et validés par l'Autorité pour cet horaire de service²⁰. En outre, l'Autorité relève que SNCF Gares & Connexions a, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, introduit de nouvelles dispositions dans le DRG 2020, précisant que les conventions pour les espaces de vente sont établies sur une durée d'un an renouvelable, dans toutes les gares susceptibles d'accueillir plusieurs opérateurs. En outre, ces nouvelles dispositions prévoient qu'un emplacement unique en capacité d'accueillir la totalité des espaces de vente de tous les transporteurs soit défini dans chaque gare. Enfin, l'Autorité souligne l'amélioration de la transparence tarifaire de la grille tarifaire figurant à l'annexe A2, précisant désormais les gares concernées par une modulation de la redevance cœur de gare.

2.8. Sur le mécanisme d'incitation à la performance

122. Conformément aux demandes formulées par l'Autorité dans ses précédents avis, SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau ont mis en place un dispositif de suivi de la qualité de service en gare assorti d'un mécanisme d'incitations financières à compter de l'horaire de service 2018.

²⁰ L'annexe 11 du DRG 2020 dispose désormais que « Le montant de cette redevance est calculé et réévalué chaque année sur la base de la grille tarifaire publiée en annexe du DRG de l'année concernée ».

123. Dans le cadre du projet de DRG 2020 et de la mise en place d'un gestionnaire unique des gares de voyageurs, le suivi de la qualité de service est désormais sous la seule responsabilité de SNCF Gares & Connexions, sur la totalité du périmètre unifié de l'installation de service « gare de voyageurs ». Les définitions des indicateurs, les objectifs fixés, les méthodes de mesure et les mécanismes de bonus/malus ont été harmonisés, conformément à la demande de l'Autorité dans son avis n° 2019-002 susvisé.
124. L'Autorité considère que cette évolution permettra une meilleure lisibilité pour les acteurs et une traduction plus fidèle du ressenti des voyageurs, ces derniers ne faisant pas la distinction entre les espaces anciennement gérés par SNCF Réseau et ceux placés sous la responsabilité de SNCF Gares & Connexions.
125. Les indicateurs retenus (cf. tableau ci-dessous) correspondent à ceux qui figuraient dans le DRG 2018-2019 de SNCF Gares & Connexions, à l'exception de l'indicateur « visites réglementaires », auparavant suivi par SNCF Réseau. Conformément aux trajectoires annoncées dans le DRG 2018-2019 (partie A) publié par SNCF Gares & Connexions et le DRG 2019 (partie B) publié par SNCF Réseau, les objectifs fixés pour les indicateurs s'inscrivent en hausse par rapport aux objectifs fixés pour les horaires de service 2018 et 2019 pour l'ensemble des indicateurs, à l'exception de l'indicateur de propreté. Si, pour ce dernier indicateur, l'objectif reste, comme dans le DRG 2018-2019, fixé à 90%, il est à noter qu'il est plus élevé que l'objectif qui était fixé pour le périmètre anciennement géré par SNCF Réseau (80%).

Dimension de la qualité évaluée	Indicateur retenu	Objectif fixé pour 2020
Propreté	Taux de conformité relevé lors d'un tour de gare.	90% pour toutes les gares
Disponibilité de l'élévatique	Nombre d'heures de disponibilité constatées des ascenseurs et escaliers mécaniques rapporté au nombre d'heures totales de la période	97%
Qualité de l'information voyageurs	Moyenne simple d'un indicateur de disponibilité des écrans plats dits TFT et d'une note de satisfaction des voyageurs en termes d'information	89%
Satisfaction globale des voyageurs en gare	Note attribuée par les voyageurs interrogés dans le cadre d'une enquête de satisfaction	Objectif individualisé par périmètre de gestion (seulement pour les gares A) : « note moyenne 2015-2017+0,3 ». Un objectif plancher de 7 s'applique.
Visites réglementaires	Nombre de visites réglementaires réalisées rapporté au nombre de visites à conduire sur les quais	99%
Qualité des prestations PMR réservées	Taux de réalisation des prestations pour les personnes à mobilité réduite (PMR) réservées à l'avance.	Pas d'objectif pour 2020

126. L'Autorité considère qu'une attention particulière doit être portée à l'indicateur de satisfaction globale des voyageurs en gare, seul indicateur à être associé à un système de bonus-malus. Or, le caractère très général de l'unique question posée aux voyageurs fait courir le risque d'une perception erronée des dimensions prises en compte dans ce cadre. Sur cette question, l'Autorité appelle de ses vœux la définition d'un indicateur composite reflétant des notations relatives à plusieurs dimensions pertinentes de la satisfaction clientèle maîtrisables par SNCF Gares & Connexions.
127. En outre, l'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions que l'indicateur de suivi des prestations PMR soit également l'objet d'un mécanisme d'incitations financières à l'avenir.
128. Concernant l'indicateur de suivi des visites réglementaires, l'Autorité constate que ces dernières correspondent à des contrôles techniques des installations électriques et de l'état des quais et des ouvrages d'art et relèvent plutôt de la sécurité. L'Autorité réitère donc la recommandation formulée dans son avis n° 2019-002 susvisé d'un retour d'expérience avec les parties prenantes afin de juger de la pertinence de cet indicateur et précise que, compte tenu du rattachement des quais à l'infrastructure à la suite de l'arrêt du 10 juillet 2019 de la CJUE, tel qu'exposé aux rubriques 1.1.2 et 2.2, l'Autorité s'interroge d'autant plus sur la pertinence de conserver un tel indicateur dans le DRG. S'il venait à être conservé à l'issue d'une telle consultation, l'Autorité considère qu'un objectif de 100% devrait être fixé pour de telles obligations réglementaires.
129. Dans son avis n° 2018-057 susvisé, l'Autorité avait plus généralement demandé un retour d'expérience avec les parties prenantes concernant la définition des indicateurs retenus et le niveau des objectifs fixés pour ces différents indicateurs. SNCF Gares & Connexions a indiqué avoir organisé un atelier de travail avec les parties prenantes le 21 janvier 2020 et l'Autorité sera attentive aux résultats de cette consultation. Compte tenu de l'article L. 2111-9-2 du code des transports aux termes duquel « *les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances* », l'Autorité souhaite que SNCF Gares & Connexions mette en œuvre ce principe, en particulier par des améliorations concrètes du mécanisme d'incitation à la performance pour l'horaire de service 2021 tenant compte du retour d'expérience effectué.
130. Enfin, s'agissant du mécanisme d'incitations financières, l'Autorité renouvelle sa demande que l'ensemble des périmètres de gestion soit couvert pour chacun des indicateurs pour les prochains horaires de service. Les travaux engagés par SNCF Gares & Connexions à ce sujet doivent être approfondis en vue de l'horaire de service 2021.

3. EMET L'AVIS SUIVANT

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau et par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 à l'exception des tarifs des redevances de mise à disposition des portes d'embarquement énoncés ci-après pour lesquelles elle émet :

- un avis favorable à hauteur du montant qui résulte de la prise en compte des données disponibles les plus récentes à la date de la saisine en matière de charges locales de nettoyage pour le périmètre de gestion TGA Bordeaux et le périmètre de gestion TGA Lille Flandres ;
- un avis favorable à hauteur du montant qui résulte du retrait de 10 portes pour le périmètre de gestion A-TGV, à hauteur du montant qui résulte du retrait de 4 portes pour la TGA Nantes et à hauteur du montant qui résulte du retrait de 1 porte pour la TGA Paris Saint-Lazare ;
- un avis défavorable pour les périmètres de gestion A -Occitanie et A -Centre Val de Loire.

Les tarifs des redevances dues au titre de ces prestations régulées pour l'horaire de service 2020 ne deviennent exécutoires qu'après la mise en conformité des informations publiées avec le présent avis par l'exploitant des installations de service concernées, conformément à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé.

Le présent avis sera notifié à SNCF Gares & Connexions et à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 28 février 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman

Annexe relative à l'avis n° 2020-020 du 28 février 2020 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020.

Annexe du courrier, daté du 26 février 2020 et parvenu à l'Autorité le 27 février 2020, de Marlène Dolveck, directrice générale de SNCF Gares & Connexions

ANNEXE : NOUVEAU PROJET DE GRILLE TARIFAIRE POUR LE DRG 2020 CONCERNANT LES PORTES D'EMBARQUEMENT (Annexe A3 du projet de DRG 2020)

DRG 2020

Version du 26 février 2020

PRESTATION DE MISE A DISPOSITION DES PORTES

Tarif au passage, incluant la redevance entreprise, en € HT, applicable à compter du 1er janvier 2020.

Les tarifs applicables du début de l'horaire de service 2020 jusqu'au 31/12/2019 sont ceux du DRG 2019 approuvé par l'ARAFER et publié en annexe du DRR 2019.

Les tarifs applicables à compter du 1er janvier 2020 sont ceux intitulés "2020 rectifié", exceptionnellement fixés en-dessous des coûts pour tenir compte du trop-perçu de l'exercice 2019.

Périmètre de gestion	2020 initial	2020 rectifié
TGA AEROPORT CDG 2 TGV		
TGA BORDEAUX	0,507	0,361
TGA GRENOBLE		
TGA LILLE EUROPE		
TGA LILLE FLANDRES	0,106	0,132
TGA LYON PART-DIEU	0,039	0,023
TGA MARSEILLE ST CHARLES	0,096	0,073
TGA MONTPELLIER		
TGA NANCY		
TGA NANTES	0,298	0,189
TGA NICE	0,078	0,065
TGA PARIS AUSTERLITZ		
TGA PARIS EST	0,169	0,121
TGA PARIS GARE DE LYON - BERCY	0,125	0,049
TGA PARIS MONTPARNASSE	0,088	0,053
TGA PARIS NORD	0,074	0,053
TGA PARIS ST LAZARE	0,469	0,332
TGA RENNES	0,184	0,131
TGA STRASBOURG		
TGA TOULOUSE		
A AUV-RHONE ALPES	0,526	0,374
A BOURGOGNE FC		
A BRETAGNE		
A CENTRE VAL DE LOIRE	1,925	1,371
A GRAND EST		
A HAUTS DE FRANCE		
A NORMANDIE		
A NOUVELLE AQUITAINE		
A OCCITANIE	0,780	0,607
A PACA		
A PAYS DE LA LOIRE	0,227	0,162
A TGV	0,910	0,226
B AUV-RHONE ALPES		
B BOURGOGNE FC		
B BRETAGNE		
B CENTRE VAL DE LOIRE		
B GRAND EST		
B HAUTS DE FRANCE		
B ILE DE FRANCE		
B NORMANDIE		
B NOUVELLE AQUITAINE		
B OCCITANIE		
B PACA	0,397	0,383
B PAYS DE LA LOIRE		
C AUV-RHONE ALPES		
C BOURGOGNE FC		
C BRETAGNE		
C CENTRE VAL DE LOIRE		
C GRAND EST		
C HAUTS DE FRANCE		
C ILE DE FRANCE		
C NORMANDIE		
C NOUVELLE AQUITAINE		
C OCCITANIE		
C PACA		
C PAYS DE LA LOIRE		