

Avis n° 2021-048 du 23 septembre 2021

relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs et aux éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021

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 le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

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 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire dans sa rédaction issue du décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport 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 9 juillet 2012 modifié 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° 2020-020 du 28 février 2020 portant sur les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2020 ;

Vu le « document de référence des gares de voyageurs – Horaires de service 2021 », version de mai 2021, publié sur le site internet de SNCF Gares & Connexions et de SNCF Réseau ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 9 septembre 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 23 septembre 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE DE REGULATION APPLICABLE AUX GARES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS

1.1. Cadre de la consultation sur le document de référence des gares de voyageurs

1. L'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose que SNCF Gares & Connexions est chargée d'établir, chaque année, un document de référence pour les gares de voyageurs qu'elle gère.
2. Conformément au II de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, 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.
3. En vertu du II de l'article L. 2133-5 du code des transports et du III l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003, le gestionnaire des gares de voyageurs soumet le projet de document de référence des gares de voyageurs pour avis conforme à l'Autorité. La publication de ce projet de document vaut saisine de l'Autorité. Il appartient à celle-ci d'émettre, dans un délai de quatre mois suivant la publication du document de référence des gares, (i) 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 et (ii) un avis motivé sur les éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares.
4. Le présent avis, qui fait suite à la publication, par SNCF Gares & Connexions, de son projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021 le 28 mai 2021, soit à une date inhabituellement tardive eu égard à la crise sanitaire, porte donc 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, et sur les éléments non tarifaires du projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021.

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

5. S'agissant des principes de tarification applicables au gestionnaire de gares, l'article 31 § 7 de la directive 2012/34/UE susvisée, transposé à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, prévoit 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* ».
6. L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 précise que :
 - 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. »*

7. Par ailleurs, 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 annuellement 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 des investissements nets des subventions reçues 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 la gestion des gares de voyageurs ;
- 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 ; 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.
- 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.

8. Enfin, le I de l'article 13-1 du décret 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.
9. Le gestionnaire des gares établit, 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. Tarification des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021

10. Le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 a modifié le décret du 20 janvier 2012 susvisé afin, notamment, de mettre en cohérence les définitions des différentes catégories de services offerts dans les installations de service avec le cadre juridique européen.
11. Ainsi, il a été clarifié en droit national, aux articles 2 et 4 du décret du 20 janvier 2012 précité, que :
- Les prestations fournies aux candidats dans les installations de service, dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, se composent (i) des services de base, définis comme les services ne relevant pas des prestations complémentaires et connexes, (ii) des prestations complémentaires mentionnées à l'annexe II, point 3¹, de la directive 2012/34/UE susvisée et (iii) des prestations connexes mentionnées à l'annexe II, point 4², de cette même directive, dès lors, pour ces dernières, que l'exploitant d'installation de service décide de les fournir à une entreprise ferroviaire ;
 - S'agissant spécifiquement des gares de voyageurs, les services de base fournis aux candidats comprennent au minimum les services suivants :
 - a) L'usage, par leurs passagers, personnels et prestataires, des installations aménagées pour la réception des passagers et du public comprenant les zones d'attente, l'accès aux services communs, aux commerces et aux bâtiments publics ;
 - b) Les services d'accueil, d'information et d'orientation de leurs passagers et du public concernant les horaires et l'accès à ses trains ;
 - c) Toute prestation particulière en gare résultant d'une exigence législative ou réglementaire ou d'un accord international, notamment en matière de sûreté, propre à certains services de transports ;

¹ Les prestations complémentaires mentionnées à l'annexe II, point 3, de la directive 2012/34/UE peuvent comprendre: « a) le courant de traction, dont les redevances seront séparées, sur les factures, des redevances d'utilisation du système d'alimentation électrique, sans préjudice de l'application de la directive 2009/72/CE ; b) le préchauffage des voitures ; c) des contrats sur mesure pour : - le contrôle du transport de marchandises dangereuses, - l'assistance à la circulation de convois spéciaux. »

² Les prestations connexes mentionnées à l'annexe II, point 4, de la directive 2012/34/UE, peuvent comprendre : « a) l'accès au réseau de télécommunications ; b) la fourniture d'informations complémentaires ; c) le contrôle technique du matériel roulant ; d) les services de billetterie dans les gares de voyageurs ; e) les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. »

d) La manœuvre des installations de sécurité nécessaire à l'accès ou à l'utilisation de ces gares que la réglementation réserve à l'exploitant de l'installation de service ;

e) Dans les gares disposant de personnels en contact avec le public, l'assistance nécessaire à l'embarquement dans le train ou au débarquement de celui-ci des passagers handicapés ou à mobilité réduite lorsqu'elle n'est pas fournie par l'entreprise ferroviaire ou prise en charge par l'autorité organisatrice de transports ;

f) Dès lors qu'un candidat en fait la demande, la mise à disposition d'espaces ou de locaux adaptés à la réalisation des opérations de vente de titres pour les services de transport ferroviaire, ainsi que des portes d'embarquement dans les gares qui en disposent ou dans les gares dont la configuration le permet.

12. En outre, le dernier alinéa de l'article 4 du décret du 20 janvier 2012 susvisé précise que les prestations mentionnées au e et f ci-avant donnent lieu à une facturation distincte des autres services de base, en fonction des services utilisés par chaque candidat.
13. Enfin, les modifications introduites aux articles 2 et 4 du décret du 20 janvier 2012 susvisé ne s'appliqueront qu'à compter du document de référence des gares de voyageurs portant sur l'horaire de service 2022, conformément aux dispositions transitoires du décret du 16 juin 2021 précité.
14. Le Document de référence des gares de voyageurs (ci-après « DRG 2021 ») décrit, pour l'horaire de service 2021, les prestations régulées offertes en gares de voyageurs, ainsi que les principes méthodologiques utilisés par SNCF Gares & Connexions pour élaborer la tarification des redevances pour ces prestations régulées.
15. Le DRG 2021 indique que les prestations relevant du service de base comprennent :
 - La prestation dite « de base » ou « de base unifiée », qui fait l'objet d'une facturation selon un forfait au départ-train et comprend notamment l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public jusqu'au train (dont la gestion courante et la maintenance des dites installations), les services d'accueil, d'information et d'orientation des passagers, ainsi que l'assistance aux passagers handicapés ou à mobilité réduite ;
 - La prestation dite « Transmanche » pour les trains utilisant le tunnel sous la Manche ;
 - La prestation de mise à disposition des portes d'embarquement ;
 - La mise à disposition d'espaces en gare destinés à la vente de titres de transports ferroviaires.
16. Le DRG 2021 précise également que les prestations complémentaires comprennent :
 - La mise à disposition d'espaces en gare destinés à la réalisation d'activités autres (locaux de coupure du personnel roulant et locaux nécessaires à l'exploitation d'une entreprise ferroviaire : avitaillement, nettoyage des trains, etc.) ;
 - La prestation de préchauffage des rames.

17. Les tarifs des redevances applicables pour l'horaire de service 2021 sont décomposés comme suit dans le DRG 2021 :
- L'annexe A1 détermine les tarifs des redevances relatives aux prestations relevant du service de base, y compris les modulations afférentes, ainsi que la tarification spécifique relative aux portes d'embarquement et à la prestation Transmanche ;
 - L'annexe A2 détermine les tarifs des redevances de mise à disposition des espaces en gares (mise à disposition d'espaces en gare destinés à la vente de titres de transports ferroviaires et mise à disposition d'espaces en gare destinés à la réalisation d'autres activités).

1.4. Évolutions proposées par SNCF Gares & Connexions dans le DRG 2021

18. Conformément à l'article 14-1-III du décret du 7 mars 2003 susvisé, l'Autorité a été saisie par SNCF Gares & Connexions, le 28 mai 2021, du projet de DRG pour l'Horaire de Service 2021 (ci-après « HDS 2021 »).
19. Le DRG 2021, présenté par SNCF Gares & Connexions comme « *la première étape du plan ambitieux de transformation de SNCF Gares & Connexions* », qui « *amorce une évolution qui se poursuivra à l'avenir* », comporte plusieurs évolutions par rapport au DRG 2020 visant à se rapprocher des principes de tarification préconisés par l'Autorité dans ses publications précédentes.

1.4.1. SNCF Gares & Connexions propose deux modifications de la segmentation qui constituent les premières étapes d'une refondation de la segmentation des gares

20. SNCF Gares & Connexions expose, dans le DRG 2021, sa « *cible tarifaire* » à long terme, reposant notamment sur « *l'établissement d'une typologie des gares permettant d'harmoniser progressivement les niveaux de services entre gares comparables* » et « *une segmentation des périmètres de gestion en fonction de la typologie des gares et des trains qui la desservent, de leur niveau de service et de la région dans laquelle elles sont implantées* ». Cette cible tarifaire est élaborée « *afin d'évoluer vers une tarification plus lisible et incitative, en phase avec la nouvelle stratégie des gares et les recommandations de l'ART* ». Dans ce cadre, SNCF Gares & Connexions propose deux modifications de la segmentation, effectives dès l'horaire de service 2021, qui constituent les premières étapes de la remise à plat générale de la segmentation des gares.
21. En premier lieu, SNCF Gares & Connexions initie une refonte de la segmentation des gares, en divisant le segment A-TGV en deux sous-segments : les gares A-TGV sans correspondance TER, d'un côté, et les gares A-TGV avec correspondance TER, de l'autre. Au sein du sous-segment des gares A-TGV avec correspondance TER, SNCF Gares & Connexions établit par ailleurs une distinction entre les gares avec correspondance TER à trafic modéré, d'un côté, et les gares avec correspondance TER à fort trafic, de l'autre.
22. En second lieu, SNCF Gares & Connexions regroupe les gares de Paris-Austerlitz, Paris-Montparnasse, Paris-Bercy et Paris-Gare de Lyon au sein d'un nouveau périmètre de gestion commun, TGA Sud Paris. SNCF Gares & Connexions justifie ce regroupement, d'une part, par la forte substituabilité entre les services offerts par ces gares, d'autre part, par la nécessité d'améliorer l'attractivité de la gare de Paris-Austerlitz, qui, du fait d'un faible nombre de départs-trains, présente des tarifs nettement plus élevés que les deux autres gares, décourageant ainsi les nouveaux transporteurs de la desservir.

1.4.2. Le dispositif de modulation tarifaire est simplifié

23. À la suite du regroupement, au 1^{er} janvier 2020, du patrimoine historique de SNCF Gares & Connexions et du patrimoine transféré de SNCF Réseau et des dépenses afférentes, SNCF Gares & Connexions propose de simplifier le mécanisme de modulation tarifaire entre les différents services de transport en gare.
24. En effet, avant ce regroupement, les règles de tarification de SNCF Gares & Connexions prévoyaient une modulation de la prestation de base unifiée selon deux types de trains, en distinguant les trains conventionnés régionaux des autres trains, qui s'appliquait à l'ensemble des gares, qu'elles soient de catégorie A, B ou C, tandis qu'il n'existait pas de modulation pour la composante tarifaire sur le périmètre transféré de SNCF Réseau.
25. SNCF Gares & Connexions propose ainsi, dans le DRG 2021, de retenir un seul coefficient de modulation applicable à l'ensemble du périmètre réunifié, en étendant aux charges afférentes au patrimoine transféré de SNCF Réseau la modulation selon le type de trains et en supprimant parallèlement la modulation relative aux gares B et C.
26. SNCF Gares & Connexions retient, dans le DRG 2021, un coefficient de modulation de la prestation de base unifiée de 1 pour les trains conventionnés régionaux et de 1,8 pour les autres trains, qui reste donc inchangé par rapport au DRG 2020.

1.5. Évolutions que SNCF Gares & Connexions s'est engagée à mettre en œuvre pour les DRG 2023 et 2024

1.5.1. L'Autorité a depuis longtemps mis l'accent sur la nécessité, pour SNCF Gares & Connexions, de progresser en rigueur et de faire évoluer son modèle économique de tarification en vue d'un usage optimisé des gares, en cohérence avec l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

27. L'Autorité, dans ses avis conformes sur la tarification des gares de voyageurs depuis 2016, ainsi que dans sa contribution publique du 16 juin 2020 relative au modèle économique de la tarification des gares de voyageurs, a affirmé la nécessité de faire évoluer le modèle de tarification de l'accès aux gares de voyageurs afin de mieux répondre aux besoins d'un marché de transport de voyageurs ouvert à la concurrence. Il s'agit en particulier d'évoluer vers un modèle tarifaire offrant davantage de prévisibilité, de transparence et de pertinence économique s'agissant de la structure de la tarification.
28. L'Autorité a fortement incité SNCF Gares & Connexions à engager effectivement des travaux de refonte de son modèle tarifaire, en examinant notamment les pistes de réflexion suivantes :
 - Une révision de l'unité de tarification en lien avec les inducteurs de dimensionnement et de coûts des gares, afin d'assurer un lien pertinent entre les modalités d'utilisation des services au sein des gares par les services ferroviaires et leurs voyageurs et les coûts y afférents, en étudiant notamment l'opportunité d'utiliser le nombre de voyageurs comme unité d'œuvre de la tarification ;
 - Une modulation des tarifs entre services ferroviaires plus représentative des modalités d'utilisation effective des gares par ces services, permettant de mieux refléter les écarts de coûts ou d'utilisation des ressources liés à des usages différents des gares par les services

de transport ferroviaire et leurs voyageurs, dans un contexte d'accroissement de la diversification de l'offre des transporteurs, lié à l'ouverture à la concurrence ;

- Une vision plus prospective des gares, davantage fondée sur le potentiel de la gare dans le marché de la mobilité et donc potentiellement plus incitative ;
- Une segmentation des gares tenant davantage compte de leurs spécificités (gares terminales, gares accueillant des services de type « mass-transit », etc.) ;
- L'introduction d'une tarification pluriannuelle permettant d'offrir davantage de prévisibilité aux entreprises ferroviaires, de lisser l'impact des investissements sur les tarifs et de faire bénéficier le gestionnaire des gares d'une partie des efforts qu'il réalisera.

29. Sur ce dernier aspect, l'Autorité avait insisté, dans son avis n° 2021-015 du 11 février 2021 portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire, sur la nécessité que le cadre réglementaire, lequel prévoit une tarification des redevances sur une base annuelle, tire les conséquences de la loi, qui permet une tarification *pluriannuelle*³, à l'instar de ce qui est prévu pour les autres installations de service. Si le décret du 7 mars 2003 susvisé ne saurait, en droit, faire obstacle à la mise en place, par le gestionnaire des gares, d'une tarification pluriannuelle telle que permise par les dispositions de l'article L. 2111-9-2 du code des transports, il importe, dans l'hypothèse où cela serait nécessaire à la correcte application de ces dispositions, que l'État précise rapidement les modalités de mise en œuvre de cette tarification pluriannuelle. Cette évolution renforcerait ainsi la lisibilité et la prévisibilité des conditions d'accès aux gares.

30. L'Autorité, dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 susvisé, avait par ailleurs invité SNCF Gares & Connexions à améliorer la robustesse de ses analyses sur un certain nombre de sujets :

- La mise en qualité des données de fréquentation pour la segmentation des gares ;
- La communication d'un bilan détaillé de la mise en œuvre effective du redimensionnement de la prestation d'accueil dans les gares ;
- La fiabilisation de la démarche de prévision des unités d'œuvre et des charges ;
- La poursuite du chantier de fiabilisation des loyers sur la base d'une méthodologie homogène, transparente et auditable.

31. Enfin, l'Autorité, dans ses avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 et n° 2020-020 du 28 février 2020 susvisés, avait appelé à une amélioration du dispositif de suivi de la qualité de service en gare et du mécanisme d'incitations financières qui lui est associé.

1.5.2. SNCF Gares & Connexions s'est engagée à mettre en œuvre de profondes réformes pour les DRG 2023 et 2024

32. Dans un courrier adressé le 28 juillet 2021 au président de l'Autorité, la directrice générale de SNCF Gares & Connexions s'est engagée à mettre en œuvre une réforme de la tarification des

³ L'article L. 2111-9-2 du code des transports dispose que « [l]es redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances. Elles peuvent être établies sur une période pluriannuelle ne pouvant pas excéder cinq ans ».

gares conforme aux recommandations exprimées par l'Autorité, et en a précisé le programme de travail.

33. Dans un premier temps, SNCF Gares & Connexions s'est engagée, pour le DRG 2023 :
- d'une part, à opérer une profonde révision des règles d'allocation de la part transporteur des charges des gares entre les différents transporteurs y opérant, en fonction de clés d'allocation et d'inducteurs de coûts robustes et opposables ;
 - d'autre part, à revoir les règles d'affectation de ses charges entre les activités régulées et non régulées, en distinguant notamment la mission d'entretien du patrimoine.
34. Dans un second temps, SNCF Gares & Connexions a indiqué, aux fins de mise en œuvre dans le cadre du DRG 2024 :
- qu'elle étudiera l'opportunité de remplacer son système actuel de tarification, fondé sur la division des coûts prévisionnels par le nombre de départs-trains, par un système de tarification binomial intégrant une partie fixe et une partie variable, qui refléterait mieux la structure de charges des gares ;
 - qu'elle renforcera les incitations à la qualité de service et proposera des mécanismes plus incitatifs de financement des investissements réalisés à la demande des transporteurs ;
 - qu'elle préparera le passage d'une tarification annuelle à une tarification pluriannuelle, dans le respect du cadre réglementaire, qui prévoit la couverture des coûts effectivement encourus par SNCF Gares & Connexions dans l'exercice de son activité régulée.
35. L'analyse, par l'Autorité, du DRG 2021 de SNCF Gares & Connexions a tenu compte de ces engagements fermes.

2. INSTRUCTION ET ANALYSE RELATIFS AUX ELEMENTS TARIFAIRES DU PROJET DE DOCUMENT DE REFERENCE DES GARES DE VOYAGEURS POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2021

2.1. Le périmètre des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021 est conforme à la réglementation applicable, mais devra évoluer dès l'horaire de service 2022

36. La description par SNCF Gares & Connexions du type de services fournis dans les gares de voyageurs et de la tarification associée, telle que présentée en section 1.3, est conforme à la réglementation.
37. Il appartiendra cependant à SNCF Gares & Connexions, dans le cadre de l'élaboration du prochain DRG, de faire évoluer le périmètre des prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs pour en assurer la conformité aux nouvelles dispositions du décret du 20 janvier 2012 susmentionné. Ainsi :
- La prestation de mise à disposition d'espaces en gare destinés à la réalisation d'activités telles que l'avitaillement ou le nettoyage des trains, définie dans le DRG 2021 comme complémentaire, devra relever de la prestation de base unifiée dès le DRG 2022 ;

- La tarification de la prestation d'assistance nécessaire à l'embarquement dans le train ou au débarquement de celui-ci des passagers handicapés ou à mobilité réduite, intégrée au forfait relatif à la prestation de base unifiée dans le DRG 2021, devra faire l'objet d'une facturation distincte des autres services de base à partir de l'horaire de service 2022.

2.2. La tarification de la prestation de base unifiée est conforme au cadre de régulation applicable mais requiert toutefois à l'avenir une amélioration forte de l'environnement de contrôle, en particulier des prestations internes au groupe

2.2.1. Le revenu autorisé 2021 est conforme

38. Aux termes de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, 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 ». Ce même article dispose également 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 ».
39. Les tarifs sont élaborés par périmètre de gestion, en rapportant les revenus autorisés établis à cette maille aux unités d'œuvre prévisionnelles, soit le nombre de départs-trains du périmètre de gestion considéré. Le revenu autorisé de la prestation de base comprend, pour chaque périmètre de gestion, d'une part, les charges prévisionnelles d'exploitation nettes des produits, d'autre part, les charges prévisionnelles de capital, autrement dit les dotations aux amortissements et la rémunération, au coût moyen pondéré du capital, de la base d'actifs régulés. Une rétrocession de 50% du résultat net après rémunération des activités non régulées vient par ailleurs en déduction de ces coûts.

a. L'actualisation de la répartition des charges entre les périmètres régulé et non régulé est bienvenue mais résulte d'un processus insatisfaisant

40. SNCF Gares & Connexions affecte les charges communes entre les activités régulées et non régulées puis entre les activités régulées soit directement, quand cela est possible, soit au prorata de clés de répartition. Ces clés sont principalement des clés de surface, comme la surface totale de la gare, pour ventiler les charges de gros entretien par exemple, ou la surface de la gare ouverte au public (ou zone cœur de gare) pour répartir les charges de gardiennage. Les analyses de l'Autorité font apparaître que, au total, environ 45 % du revenu autorisé de l'HDS 2021 est alloué en fonction de clés surfaciques.
41. Les surfaces utilisées pour l'affectation des charges avaient été figées entre 2018 et 2020. Pour l'élaboration du DRG 2021, SNCF Gares & Connexions a révisé les surfaces, afin de tenir compte, notamment, des investissements mis en service et des décalages de mises en service. SNCF Gares & Connexions a ainsi analysé les surfaces de 147 gares, conduisant à la modification des surfaces de 107 gares.
42. L'Autorité accueille favorablement la démarche d'actualisation des surfaces engagée par SNCF Gares & Connexions. L'instruction a néanmoins mis en évidence une grande hétérogénéité dans la qualité des justificatifs transmis à l'appui des évolutions des surfaces constatées. Il apparaît notamment que les mesures de surfaces et les allocations entre activités régulées et non-régulées sont réalisées localement et qu'il n'existe aucune revue centralisée de ce processus. L'Autorité estime essentiel, s'agissant d'une clé aussi importante dans la répartition des charges, que SNCF Gares & Connexions améliore de façon significative l'environnement de

contrôle des surfaces, dès l'horaire de service 2022, et assure la traçabilité et le caractère auditable des modifications de clés pour être en mesure de justifier le bien-fondé des évolutions.

b. Les projections des charges d'exploitation et des charges de capital pour l'HDS 2021 n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de l'Autorité

43. Le revenu autorisé de SNCF Gares & Connexions diminue de 2 % entre l'HDS 2020 et l'HDS 2021 pour se porter au niveau de 1 317 millions d'euros. Cette baisse s'explique principalement par la baisse du coût du capital entre 2020 et 2021.
44. Les charges d'exploitation ont augmenté de 0,7 %, ce qui, compte tenu d'un taux d'inflation prévisionnel de 1,4 %, correspond à une baisse de 0,7 % en euros constants, en dépit de hausses de charges liées à la mise en œuvre de nouvelles obligations réglementaires en matière d'accessibilité, de sécurité et de sûreté et à un renforcement des exigences en matière de qualité de service.
45. Les évolutions des charges d'exploitation et des charges de capital entre les deux horaires de services n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de l'Autorité.

c. Le coût moyen pondéré du capital retenu par SNCF Gares & Connexions est acceptable

46. SNCF Gares & Connexions retient, dans le DRG 2021, un coût moyen pondéré du capital (« CMPC ») qui s'élève à 4,5 % avant impôts pour la rémunération du capital des activités régulées, et à 8,0 % avant impôts pour celle des activités non-régulées.
47. La baisse du taux de rémunération de 100 points de base pour les activités régulées (le taux de CMPC retenu dans le DRG 2020 s'élevait à 5,5 %) s'explique principalement par la prise en compte, par SNCF Gares & Connexions, de la baisse du taux sans risque sur la période dans le calcul du CMPC.
48. Les valeurs de CMPC des activités régulées et non régulées retenues par SNCF Gares & Connexions pour la détermination du bénéfice raisonnable pris en compte dans la tarification des redevances relatives aux prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs et de la rétrocession du résultat des activités non régulées sont cohérentes avec les propres estimations de l'Autorité, et sont par conséquent jugées acceptables.

d. Les hypothèses de revenus non-régulés retenues pour le calcul de la rétrocession sont optimistes, ce qui est favorable aux entreprises ferroviaires

49. SNCF Gares & Connexions anticipe, pour 2021, un chiffre d'affaires issu des activités du périmètre non régulé de 304 M€, en baisse par rapport au montant de 315 millions d'euros - estimé avant le début de la crise sanitaire - figurant dans le DRG 2020. Ce chiffre d'affaires prévisionnel se décompose en activités de concession, correspondant aux activités commerciales et représentant les trois quarts des revenus, et en activités locatives, correspondant à la location d'espaces, pour la vente de billets par exemple, à des entreprises ferroviaires.
50. En ce qui concerne les activités locatives, les analyses réalisées par les services ont montré la cohérence entre les revenus prévisionnels et l'évolution des surfaces disponibles à la location.
51. En ce qui concerne les concessions, les analyses menées par l'Autorité font apparaître que les hypothèses d'évolution des revenus sont cohérentes avec les prévisions de trafics voyageurs et l'évolution des surfaces concessionnaires disponibles entre 2020 et 2021.

52. Les prévisions de trafics voyageurs retenues paraissent ambitieuses, au vu des revenus perçus au premier semestre de l'année en cours et des dernières prévisions d'atterrissage 2021 réalisées par SNCF Gares & Connexions.
53. SNCF Gares & Connexions a indiqué qu'aucune régularisation de la rétrocession ne serait effectuée, ce qui sera à l'avantage des transporteurs si les revenus s'avèrent *in fine* moins élevés que les prévisions figurant dans le DRG 2021.
54. L'Autorité estime par conséquent que les hypothèses de revenus non-régulés pour le calcul de la rétrocession sont acceptables.

2.2.2. Les unités d'œuvre pour la détermination des tarifs unitaires ont été ajustées par SNCF Gares & Connexions pour tenir compte des changements de plans de transport liés à la crise sanitaire

55. Les tarifs des redevances pour la prestation de base unifiée sont déterminés par périmètre de gestion en divisant le total des charges prévisionnelles par le nombre prévisionnel de départs-trains pour ce périmètre de gestion.
56. La prévision du nombre de départs-trains est réalisée par SNCF Gares & Connexions sur la base des plans de transport communiqués par les transporteurs, corrigés afin de prendre en compte la surestimation systématique des plans de transport prévisionnels constatée historiquement. Par ailleurs, compte tenu, d'une part, du caractère inhabituellement tardif de la saisine, et, d'autre part, des changements de plans de transport intervenus en raison de la crise sanitaire, SNCF Gares & Connexions a ajusté le nombre d'unités d'œuvre, en fonction des derniers éléments communiqués par les transporteurs, à 40,5 millions de départs-trains.
57. L'Autorité considère que cette modification du nombre d'unités d'œuvre constitue une mesure bienvenue, dans le contexte spécifique de la crise sanitaire, en ce qu'elle limite des mouvements trop importants du niveau des tarifs qui seraient engendrés par une application mécanique du dispositif de régularisation des tarifs⁴, dans le cas d'espèce.

2.2.3. Les tarifs proposés sont cohérents avec le revenu autorisé calculé et le nombre prévisionnel de départs-trains

58. Les analyses menées par les services de l'Autorité ont permis de vérifier que, de façon générale, les tarifs proposés par SNCF Gares & Connexions dans le DRG 2021 sont cohérents avec le revenu autorisé calculé, d'une part, et les hypothèses de départs-trains, d'autre part, à une exception près.
59. L'Autorité relève que le tarif applicable aux trains conventionnés régionaux hors Transilien pour la gare TGA Aéroport CDG 2 TGV devrait être de 94,54 euros et non de 89,77 euros, comme indiqué dans l'Annexe A1.1 du DRG 2021. Cette erreur matérielle dans le calcul du tarif est sans conséquence réelle, dans la mesure où SNCF Gares & Connexions, dans son plan de transport, ne prévoit pas que la gare concernée soit desservie par des trains régionaux hors Transilien. Pour autant, il n'est pas impossible qu'au cours de l'HDS 2021, des trains régionaux hors Transilien desservent cette gare. L'Autorité demande donc à SNCF Gares & Connexions de corriger cette erreur.

⁴ Le mécanisme de régularisation des tarifs d'accès aux gares de voyageurs, prévu par le DRG, s'applique pour une prestation donnée et un périmètre de gestion donné. Il consiste à régulariser les écarts entre les unités d'œuvre prévisionnelles ayant servi à la tarification et les unités d'œuvre réelles constatées à la fin de l'horaire de service.

2.2.4. Le contrôle des prestations internes au groupe est à renforcer

60. Environ un tiers des charges sous-jacentes à la tarification de l'HDS 2021 de SNCF Gares & Connexions correspondent à des prestations fournies par d'autres entités du groupe SNCF, principalement par SNCF Voyageurs. SNCF Gares & Connexions dispose d'un droit d'audit et de contrôle sur les prestations réalisées dans le cadre des contrats y afférents.
61. SNCF Gares & Connexions a réalisé un premier audit des prestations fournies par SNCF Voyageurs dans les régions Hauts-de-France et Normandie et en a présenté le résultat à l'appui de l'instruction. Si l'engagement d'une telle démarche est louable, il s'avère toutefois que ces premiers contrôles révèlent des faiblesses dans la méthodologie, telles qu'une absence de cadrage systématique de la démarche d'audit.
62. SNCF Gares & Connexions a expliqué qu'une démarche systématique d'audit des prestations n'a pu être mise en œuvre en 2020 en raison du contexte de crise sanitaire et s'est engagée, dans un courrier adressé au président de l'Autorité le 28 juillet 2021, à réaliser un audit général des contrats de prestations internes au groupe d'ici la fin de l'année 2022, et à mettre en œuvre un « *cadre d'audit visant à la mise en place d'un environnement de contrôle pérenne.* »
63. L'Autorité rappelle qu'en raison des enjeux concurrentiels y afférents, le législateur a confié à la société SNCF Gares & Connexions une mission de gestion unifiée – et séparée – des gares de voyageurs. Il en résulte que toute mission en gare doit être effectuée directement par cette dernière ou par un tiers, mais pour son compte ainsi que sous son contrôle et sa responsabilité. L'Autorité demande donc à SNCF Gares & Connexions d'étendre et améliorer sa démarche d'audit, et, plus largement, de mettre en place un environnement de contrôle *effectif* des situations dans lesquelles des prestations sont fournies en gare par SNCF Voyageurs.

2.3. La tarification de la prestation d'utilisation des portes d'embarquement est acceptable

64. Dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 susvisé, l'Autorité avait appelé SNCF Gares & Connexions « *à affiner nettement ses prévisions de charges et d'unités d'œuvre dès l'horaire de service 2021* » s'agissant de la tarification de la prestation d'utilisation des portes d'embarquement, ayant constaté, d'une part, des incohérences entre le nombre de portes effectivement mises en service et celui pris en compte dans les calculs tarifaires, et, d'autre part, des insuffisances dans les calculs des tarifs unitaires des portes d'embarquement par périmètre de gestion, qui étaient insuffisamment documentés et ne reposaient pas sur les derniers coûts constatés en comptabilité.
65. L'Autorité relève l'effort réalisé par SNCF Gares & Connexions pour fiabiliser les données de coûts des portes d'embarquement dans le DRG 2021.
66. SNCF Gares & Connexions a ainsi corrigé un certain nombre d'erreurs dans les dates de mise en service et les valeurs brutes comptables des portes d'embarquement prises en compte dans le cadre de l'élaboration du DRG 2020. Celles-ci reposent désormais sur les données comptables de SNCF Gares & Connexions, et non plus sur des estimations, comme c'était le cas pour les DRG précédents. SNCF Gares & Connexions précise par ailleurs que, à partir du DRG 2023, les données relatives aux portes d'embarquement, intégrées désormais dans les référentiels comptables, seront, à l'instar de la prestation de base, intégrées dans les outils de calcul informatiques du tarif, permettant ainsi des mises à jour plus rapides.
67. La révision des coûts d'investissement des portes d'embarquement, ainsi que la prise en compte des dernières données de coûts disponibles au moment de la saisine, conduisent à une augmentation significative des tarifs unitaires par rapport aux tarifs présentés au moment de la

consultation publique. Dans un souci de modération tarifaire, SNCF Gares & Connexions a décidé de retenir, dans le DRG 2021, pour chaque périmètre de gestion concerné, la plus petite valeur entre le tarif figurant dans le DRG de consultation et le tarif calculé au moment de la saisine.

68. L'Autorité souligne que la lecture combinée des articles 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé, transposant l'article 31 (7) de la directive 2012/34/UE modifiée, et 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, 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 retenir, pour une année considérée, une tarification dont l'application ne conduirait pas à couvrir strictement les coûts ou charges estimés.
69. En ce qui concerne les unités d'œuvre prévisionnelles retenues pour la tarification de la prestation d'utilisation des portes d'embarquement, SNCF Gares & Connexions indique avoir repris les données fournies par les transporteurs, sans réaliser d'ajustement. Si cette approche est compréhensible pour l'horaire de service 2021, compte tenu, d'une part, de la difficulté à réaliser des prévisions de trafic dans un contexte de crise sanitaire, d'autre part, des enjeux afférents au regard du faible niveau du revenu autorisé associé à cette prestation en comparaison de celui correspondant à la prestation de base unifiée, l'Autorité rappelle néanmoins que le gestionnaire des gares doit, en principe, 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. L'Autorité invite SNCF Gares & Connexions à retravailler sur ce sujet dans la perspective des prochains DRG.

2.4. SNCF Gares & Connexions a poursuivi son travail de fiabilisation des loyers régulés, mais a repoussé la refonte de sa méthode à 2022

70. SNCF Gares & Connexions a introduit, à l'occasion du DRG 2018-2019, une méthode de tarification des espaces et locaux en gare mis à disposition des transporteurs, sur la base du coût de revient des espaces et des prix de marché. SNCF Gares & Connexions distingue par ailleurs, au sein de certaines gares, une zone immobilière, éloignée des flux de voyageurs, et une zone commerciale, dite « cœur de gare ». En outre, dans certaines gares est prévue une modulation de la « redevance cœur de gare » en fonction des flux de voyageurs : le prix du loyer « cœur de gare » est ainsi majoré de 15 % dans la zone hyper-cœur la plus fréquentée, et minoré de 25 % et 50 %, respectivement, dans les zones d'attente et de flux.
71. Pour l'HDS 2021, la méthode de calcul des loyers régulés demeure inchangée, à l'exception de l'introduction d'une nouvelle redevance pour les activités de ventes mobiles de titres de transport en gare, tarifée selon les mêmes modalités que les redevances d'occupation pour les espaces en gare destinés à des activités régulées, en considérant une surface forfaitaire de 1 m² par agent n'utilisant pas de guichet mobile, et de 2 m² par agent utilisant un guichet mobile⁵.
72. Les principes méthodologiques proposés par SNCF Gares & Connexions pour déterminer le prix de marché des espaces situées dans la zone immobilière, le prix de marché de la zone « cœur de gare » et le forfait de charges locatives, ont été considérés comme appropriés par l'Autorité dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 susvisé. Néanmoins, l'Autorité avait alors demandé à SNCF Gares & Connexions, d'une part, d'affiner sa méthodologie, de façon à garantir la robustesse des estimations et, d'autre part, de mener une réflexion sur le périmètre des gares concernées par un prix de marché « cœur de gare » ainsi que sur les hypothèses de filtrage des

⁵ Les « guichets mobiles » correspondent à de petits guichets portables posés à même le sol, qui sont remisés dans un local de rangement quand ils ne sont pas utilisés.

types de commerces et surfaces. En réponse aux demandes de l'Autorité, SNCF Gares & Connexions a initié une révision de sa méthodologie tarifaire, qui sera utilisée pour l'élaboration des redevances à partir du DRG 2022.

73. Compte tenu de ce qui précède, et dans la perspective de la poursuite des travaux initiés par SNCF Gares & Connexions, l'Autorité estime que la tarification d'occupation pour les espaces en gare destinés à des activités régulées, telle que proposée dans le DRG 2021, est acceptable, même si elle regrette que SNCF Gares & Connexions n'y ait pas encore intégré, plus de trois ans après que l'Autorité les a appelées de ses vœux, les améliorations de sa méthodologie.

2.5. L'environnement de contrôle reste à améliorer, de manière à sécuriser la tarification des prestations régulées

74. Dans le cadre des travaux menés pour établir le DRG 2021, SNCF Gares & Connexions a procédé à des corrections d'erreurs de certaines données utilisées pour la tarification dans les DRG précédents. Au cours de l'instruction, d'autres erreurs, d'une ampleur non significative, ont été détectées par les services de l'Autorité, et ont mis en évidence l'insuffisante traçabilité de certaines données.
75. L'Autorité rappelle la nécessité de sécuriser la tarification des prestations régulées, en s'appuyant sur des données documentées, traçables et contrôlables, que ce soit pour les charges affectées aux prestations régulées ou pour les unités d'œuvre.

2.6. Les évolutions proposées par SNCF Gares & Connexions constituent une première étape vers la mise en œuvre d'un modèle tarifaire plus prévisible, transparent et incitatif dans la perspective des DRG 2023 et 2024

76. L'Autorité ne peut que constater que les modifications apportées au modèle de tarification des gares de voyageurs dans le DRG 2021 ne contribuent que modestement à l'objectif de mise en place d'une tarification plus lisible et plus pertinente qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années, comme rappelé en section 1.5.
77. En ce qui concerne, en premier lieu, les modifications de la segmentation des gares présentées en section 1.4.1, celles-ci appellent les observations suivantes.
78. S'agissant de l'évolution de la segmentation des gares A-TGV proposée par SNCF Gares & Connexions dans le DRG 2021, l'Autorité estime que celle-ci va dans le sens d'une meilleure adéquation de la structure tarifaire avec les spécificités des gares, conformément à ses recommandations.
79. S'agissant du regroupement des gares de Paris-Austerlitz, de Paris-Montparnasse et de Paris-Gare de Lyon dans un périmètre de gestion commun, l'Autorité relève que SNCF Gares & Connexions dispose, au regard de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, d'une marge d'appréciation lui permettant d'organiser des périmètres de gestion au sein des gares de voyageurs de catégorie A, lesquels doivent correspondre « à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ».
80. S'il est ainsi loisible à SNCF Gares & Connexions de regrouper ces trois gares au sein d'un ensemble fonctionnel, un tel regroupement présente toutefois l'inconvénient, du point de vue de l'Autorité, de limiter fortement les incitations du gestionnaire des gares à optimiser les coûts des très grandes gares A (TGA) les moins performantes. L'Autorité estime ainsi que l'isolement

spécifique des coûts relatifs au maintien de la partie « *bâtiment historique* » de ces gares serait plus à même de lisser les écarts entre les gares TGA et d'inciter à une gestion plus efficace de ces gares.

81. En ce qui concerne, en second lieu, le dispositif de modulation tarifaire, l'Autorité rappelle qu'elle avait incité SNCF Gares & Connexions, dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 susvisé, à mieux étayer et affiner les niveaux des coefficients, afin de refléter au mieux la différence objective de coût de la prestation régulée des différents services de transport ou d'inciter à une utilisation optimale des ressources.
82. Si SNCF Gares & Connexions n'apporte, dans le DRG 2021, aucune justification supplémentaire au coefficient de 1,8 retenu pour la modulation de la prestation de base unifiée applicable aux trains ne relevant pas des services conventionnés régionaux, le gestionnaire des gares s'est toutefois engagé à étudier, dans le cadre de la refonte de son système tarifaire, la mise en œuvre d'une modulation cible des tarifs entre services ferroviaires reflétant de façon plus objective les écarts de coûts ou d'utilisation des ressources liés à des usages différents des gares par les services de transport ferroviaire et leurs voyageurs.
83. Dans l'attente du résultat de ces travaux, l'Autorité estime que le niveau de modulation tarifaire proposé dans le DRG 2021 est acceptable, dans la mesure où le coefficient de 1,8 retenu pour la modulation des trains ne relevant pas des services conventionnés régionaux est cohérent avec ses propres analyses.
84. L'Autorité regrette enfin qu'aucune avancée significative n'ait été réalisée pour cet horaire de service dans la mise en place d'un modèle de tarification reflétant davantage les spécificités des offres et des clients, et cohérent avec les inducteurs de coûts des gares.
85. Toutefois, compte tenu des engagements fermes exprimés par SNCF Gares & Connexions dans le courrier de sa directrice générale adressé le 28 juillet 2021 au président de l'Autorité et présentés en section 1.5.2, les DRG 2021 et 2022 peuvent être considérés comme des DRG de transition, proposant quelques évolutions, dans l'attente d'une refonte de plus grande ampleur.

3. INSTRUCTION ET ANALYSE RELATIFS AUX ELEMENTS NON TARIFAIRES DU PROJET DE DOCUMENT DE REFERENCE DES GARES DE VOYAGEURS POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2021

3.1. La pertinence des indicateurs de qualité de service, malgré quelques avancées, doit encore être améliorée

86. Conformément aux demandes formulées par l'Autorité dans ses précédents avis, SNCF Gares & Connexions a mis en place, à compter du DRG 2018, un dispositif de suivi de la qualité de service en gare assorti d'un mécanisme d'incitations financières.
87. Les indicateurs de qualité retenus par SNCF Gares & Connexions, qui sont détaillés dans l'annexe A4 du DRG 2021, comportent :
 - deux indicateurs globaux, reflétant respectivement la satisfaction des voyageurs vis-à-vis de l'information en gare et la satisfaction globale des voyageurs en gare ;
 - cinq indicateurs spécifiques, rendant compte (i) de la disponibilité des ascenseurs et escalators, (ii) de la propreté, (iii) de la disponibilité des écrans d'information en gare, (iv) de la

disponibilité des portes d'embarquement et (v) du taux de réalisation des prestations pour les personnes à mobilité réduite réservées à l'avance.

88. L'Autorité constate que, conformément à sa demande, l'indicateur de suivi des visites réglementaires, qui relève davantage de la sécurité que de la qualité de service, n'a pas été reconduit dans le DRG 2021. Elle note par ailleurs que l'indicateur composite de qualité de l'information en gare, présent dans le DRG 2020 et dont les résultats étaient difficilement interprétables en raison de l'hétérogénéité des éléments qui le composaient, a été remplacé par deux indicateurs, l'un mesurant la disponibilité des écrans d'information, l'autre évaluant la satisfaction des voyageurs au titre de l'information en gare. Enfin, l'Autorité accueille avec intérêt l'ajout d'un indicateur de suivi de la disponibilité des portes d'embarquement, qui n'existait pas dans le DRG 2020.
89. L'Autorité regrette cependant que le taux de réalisation des prestations pour les personnes à mobilité réduite ne soit qu'un indicateur purement informatif et réitère sa demande, exprimée dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 susvisé, qu'un mécanisme d'incitations financières soit mis en œuvre sur cet indicateur à l'avenir.
90. SNCF Gares & Connexions n'a pas davantage tenu compte de la demande de l'Autorité que l'ensemble des périmètres de gestion soient couverts pour chacun des indicateurs, et n'applique toujours pas de mécanisme d'incitation financière aux périmètres de gestion au sein desquels moins de 10 % des gares disposent d'un suivi de la qualité de service. L'Autorité réitère donc sa demande d'étendre le système d'incitation financière à l'ensemble des périmètres de gestion pour les prochains horaires de service.
91. Enfin, concernant les indicateurs de satisfaction globale des voyageurs en gare, l'Autorité s'interroge sur la pertinence d'évaluer la satisfaction des voyageurs sur la base d'une question unique, pouvant être interprétée de façon très diverse par les personnes interrogées. Elle estime également qu'une mesure du type « *net promoter score* », qui permet de mesurer de manière « factuelle » la satisfaction associée à une marque, un produit ou un service, serait plus révélatrice qu'une note moyenne de satisfaction⁶.
92. L'Autorité souhaite qu'une réponse puisse être apportée à l'ensemble de ses demandes dans le cadre du travail que SNCF Gares & Connexions s'est engagée à mener, pour une mise en œuvre dans le cadre du DRG 2024, afin, d'une part, de mieux mesurer la qualité de service au travers d'un dispositif combinant (i) indicateurs spécifiques et objectifs pertinents et (ii) indicateurs subjectifs globalisants, d'autre part, de renforcer les incitations à la qualité de service (cf. § 34).

3.2. Les services offerts par SNCF Gares & Connexions devraient être plus lisibles et adaptables aux besoins locaux des transporteurs

93. Les dispositions des articles 4 et 5 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisé, de l'article L. 2123-3-2 du code des transports et de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé prévoient que le gestionnaire des gares de voyageurs établit un document de référence des gares de voyageurs précisant notamment, pour chaque gare de voyageurs, les prestations régulées qui y sont rendues et les conditions dans lesquelles elles sont rendues. Cette obligation de transparence impartie à tout exploitant d'installation de service doit se traduire par une

⁶ Le Net Promoter Score (NPS) est une mesure correspondant à la différence entre (i) le pourcentage de clients qui évaluent leur probabilité de recommander une entreprise, un produit ou un service à 9 ou 10 (« promoteurs ») et (ii) le pourcentage évaluant cette probabilité à 6 ou moins (« détracteurs »), sur une échelle de 0 (pas du tout probable) à 10 (très probable), le résultat du calcul étant exprimé sans le signe du pourcentage. Les répondants qui donnent une note de 7 ou 8 sont appelés « passifs » et entrent dans le calcul du pourcentage global. Le NPS varie donc entre -100 (tous les répondants sont des « détracteurs ») et +100 (tous les répondants sont des « promoteurs »).

description précise et complète des installations et des services dont il est responsable afin de garantir un accès à ces derniers dans des conditions non discriminatoires.

94. L'Autorité considère, eu égard notamment aux réponses des autorités organisatrices de transports (AOT) et des entreprises ferroviaires à la consultation publique menée par SNCF Gares & Connexions sur le DRG 2021, mettant en évidence leur connaissance imparfaite de la consistance des services effectués par le gestionnaire des gares, que ce dernier ne définit pas de façon suffisamment claire et précise son offre de services en gare dans le DRG. L'Autorité recommande, dès lors, l'établissement d'une liste de fonctionnalités minimales par type de gare, afin d'accroître la transparence et de réduire les risques de discrimination d'accès aux services obligatoirement fournis aux utilisateurs des gares.
95. Au-delà de la définition de services socles par catégories de gares, l'Autorité recommande également au gestionnaire de gares qu'il puisse définir, dans le DRG, des services additionnels dépendant du niveau de service dont les opérateurs ferroviaires ont besoin. Cela répondrait au souhait d'une plus grande personnalisation des services exprimé par les AOT et les entreprises ferroviaires dans leurs réponses à la consultation publique. Une telle évolution suppose que le gestionnaire des gares reste à l'écoute des besoins et sache adapter son offre. Des menus d'offres régulées, de l'acte simple au forfait tout inclus, pourraient ainsi être proposés pour mieux répondre à la demande. La distinction d'un service additionnel à l'aide à l'embarquement et au débarquement des personnes à mobilité réduite demandée ci-dessus en section 2.1 par l'Autorité, conformément à la réglementation, est un bon exemple d'adaptation du service aux cas où les entreprises ferroviaires décident d'effectuer ou non par elles-mêmes la prestation.
96. La modification de la prestation d'accueil en gare, distinguant une offre de base et un complément de services à l'appréciation des opérateurs, s'inscrit dans cette logique. L'Autorité recommande toutefois de définir de façon plus transparente ces offres de services d'accueil complémentaires pour éclairer le choix des opérateurs. Les quelques analyses d'impact menées par SNCF Gares & Connexions, ainsi que les éléments communiqués en réponse à la consultation publique, sur la prestation minimale d'accueil désormais fournie dans la prestation de base, ne font pas apparaître d'insatisfaction manifeste.
97. Le programme de travail annoncé par SNCF Gares & Connexions (cf. § 34) sera l'occasion pour l'exploitant unique des gares de remettre à plat la structuration de son offre de services.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021, sous réserve de la modification du tarif relatif à la redevance applicable aux trains conventionnés régionaux hors Transilien pour la gare TGA Aéroport CDG 2 TGV, aux fins de correction de l'erreur matérielle mentionnée au point 59.

Par ailleurs, l'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions de faire évoluer son mécanisme de mesure de la qualité de service et d'incitation à la performance, en :

- améliorant la pertinence des indicateurs spécifiques objectifs et le suivi de la satisfaction générale des utilisateurs en gare au travers d'indicateurs globaux subjectifs de satisfaction du type « *net promoter score* » ;
- assortissant l'indicateur du taux de réalisation des prestations pour les personnes à mobilité réduite d'un mécanisme d'incitations financières ;
- étendant le système d'incitation tarifaire à l'ensemble des périmètres de gestion.

L'Autorité recommande enfin à SNCF Gares & Connexions de faire évoluer la structure de son offre de services en :

- établissant une liste de fonctionnalités minimales par type de gare, afin d'accroître la transparence et de réduire les risques de discrimination d'accès aux services obligatoirement fournis aux utilisateurs des gares ;
- proposant un menu d'offres qui permette à chaque transporteur de commander les prestations correspondant à ses besoins.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 23 septembre 2021.

Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; ainsi que Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Vice-président

Philippe Richert