

Avis n° 2022-014 du 15 février 2022

relatif au projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026

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

Saisie pour avis par le directeur des services de transport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère chargé des transports, par courrier enregistré le 16 décembre 2021 par le service de la procédure de l'Autorité ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2111-10-1 A ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 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 ;

Vu le décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019 relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs ;

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 le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu l'avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 relatif au projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs ;

Vu l'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 ;

Vu l'avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courriel en date du 11 janvier 2022 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 15 février 2022 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1.1. Le législateur français a prévu qu'un contrat soit conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions afin de fixer des objectifs spécifiques à l'activité de gestion des gares de voyageurs

1. Alors que les dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 *établissant un espace ferroviaire unique européen* prévoient la conclusion d'un contrat entre les États membres et les gestionnaires d'infrastructure, afin, notamment, de mettre en place des mesures d'incitation à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure et du niveau des redevances d'accès, un tel dispositif n'est pas expressément prévu s'agissant des exploitants d'installations de service.
2. À cet égard, le droit de l'Union européenne ne prévoit que la mise en œuvre d'un dispositif de régulation de l'accès tarifaire et non tarifaire aux installations de service, sous le contrôle des autorités de régulation économique sectorielle, visant, d'une part, à garantir un accès transparent, équitable et non discriminatoire à ces installations, d'autre part, à lutter contre la constitution de rentes de monopole. Ainsi, les tarifs des prestations régulées fournies dans les installations de service sont limités à un niveau tel que le revenu généré par ces prestations n'excède pas le coût de fourniture majoré d'un bénéfice raisonnable, ce dernier correspondant à l'application du coût moyen pondéré du capital – qui reflète le niveau de risque afférent à la fourniture des prestations régulées – au montant des actifs mobilisés pour offrir ces prestations¹. En France, la régulation tarifaire des gares de voyageurs est régie par les dispositions du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 *relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire* et celles du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 *relatif aux installations de service du réseau ferroviaire*.
3. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 *pour un nouveau pacte ferroviaire* a mis fin à l'intégration verticale de la gestion des gares assurée jusqu'ici par une direction autonome de SNCF Mobilités et a institué le rattachement, sous la forme d'une filiale, du gestionnaire des gares au gestionnaire d'infrastructure. À ce titre, la loi du 27 juin 2018 a modifié l'article L. 2111-9 du code des transports pour confier à la société SNCF Réseau, à compter du 1^{er} janvier 2020, la mission additionnelle d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs au travers d'une filiale « *dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière* ». La gestion des gares est ainsi assurée par un gestionnaire unique, SNCF Gares & Connexions, dont la loi organise l'indépendance vis-à-vis de l'entreprise ferroviaire SNCF Voyageurs et l'« *autonomie* » vis-à-vis du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau.
4. La loi du 27 juin 2018 susvisée a également introduit, à l'article L. 2111-10-1 A du code des transports, la conclusion d'un contrat pluriannuel entre SNCF Gares & Connexions et l'État², afin de déterminer « *en particulier les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires* ».

¹ L'article 3 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 *établissant un espace ferroviaire unique européen* définit la notion de « *bénéfice raisonnable* » comme « *un taux de rémunération du capital propre qui prend en compte le risque, y compris celui pesant sur les recettes, ou l'absence de risque, encouru par l'exploitant de l'installation de service et qui est conforme au taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des dernières années* ».

² Cette contractualisation directe entre le gestionnaire des gares et l'État a été introduite par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat à l'occasion de son examen du projet de loi, dans un double objectif : (i) conforter l'autonomie décisionnelle du gestionnaire des gares et (ii) fixer des objectifs spécifiques à l'activité de gestion des gares de voyageurs (cf. exposé des motifs de l'amendement n° COM-101).

Souhaitant associer le régulateur à ce nouveau dispositif, la loi prévoit par ailleurs que le « *projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis* » à l'Autorité.

5. Le décret du 31 décembre 2019 susvisé, pris en application de l'article L. 2111-10-1 A du code des transports, prévoit la conclusion du contrat entre l'État et le gestionnaire des gares la même année que celle du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, prévu par l'article L. 2111-10 du même code. Ce contrat est conclu pour une durée de six ans et actualisé tous les trois ans.
6. L'article 3 du décret précité précise que le contrat à conclure entre l'État et SNCF Gares & Connexions détermine notamment :

« 1° les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service à destination des entreprises ferroviaires et des voyageurs, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares ;

2° les moyens par lesquels le gestionnaire des gares favorise, en complémentarité avec les modes de transports collectifs, la pratique des mobilités actives, parmi lesquelles l'usage du vélo ;

3° les grands axes de la politique d'investissement du gestionnaire des gares et les modalités par lesquelles ses actions contribuent au développement équilibré des territoires, ainsi que les objectifs qui lui sont assignés en matière de développement équilibré des territoires ;

4° la trajectoire financière du gestionnaire des gares et, dans ce cadre :

a) les moyens financiers alloués à ses différentes missions ;

b) l'évolution prévisionnelle des redevances perçues auprès des entreprises ferroviaires au titre des prestations régulées (...) ;

c) l'évolution des dépenses de gestion des gares, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et de développement, ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;

d) la justification du caractère soutenable de sa dette ;

e) les objectifs qui lui sont assignés.

Il contient des indicateurs destinés à assurer le suivi par l'État des objectifs fixés au gestionnaire des gares pour chacune de ses missions ».

1.2. L'Autorité a examiné le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 au regard du double objectif de contribuer au bon fonctionnement du système ferroviaire et à la régulation incitative du gestionnaire des gares de voyageurs

7. L'Autorité a été saisie, le 16 décembre 2021, par la direction des services de transport du ministère chargé des transports, du projet de contrat à conclure entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 (ci-après, le « *projet de contrat* »).

8. Le projet de contrat soumis à l'Autorité, qui est le premier de ce type depuis l'adoption des dispositions législatives visées au paragraphe 4, a pour objectif de (i) « faire des gares un des éléments de la performance du système ferroviaire, en contribuant à son attractivité, via notamment la recherche de maximisation de la satisfaction de l'ensemble des clients », (ii) « augmenter la part modale du train en accroissant les trafics ferroviaires » et (iii) « maximiser les avantages socio-économiques que procure le train : un haut niveau de sécurité, des gains de temps et des dessertes au cœur des villes, une faible empreinte écologique ».
9. Pour ce faire, le projet de contrat identifie et développe quatre axes prioritaires, comme suit :
- « Offrir un accueil de qualité aux passagers et aux entreprises ferroviaires, afin de contribuer au développement du transport ferroviaire » ;
 - « Transformer l'exploitation des gares pour gagner en efficacité et améliorer la satisfaction des clients » ;
 - « Répondre aux nouveaux enjeux de transformation des mobilités dans un contexte de lutte contre le changement climatique, de recherche d'intermodalité et de digitalisation croissante des usagers » ; et
 - « Définir et mettre en œuvre une trajectoire financière permettant le retour à l'équilibre des cash-flows et la maîtrise de l'endettement de SNCF Gares & Connexions ».
10. En tant que régulateur économique sectoriel, et dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs, l'Autorité a procédé à l'analyse du projet de contrat au regard :
- d'une part, du bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, auquel l'Autorité concourt aux termes de l'article L. 2131-1 du code des transports ;
 - d'autre part, de la régulation économique d'un gestionnaire d'infrastructures essentielles du système ferroviaire (en l'espèce, les gares de voyageurs) en monopole, dont l'un des objectifs consiste, en l'absence de mécanisme de marché, à assurer non seulement l'absence de constitution d'une rente de monopole – ce point étant traité dans le cadre de la régulation tarifaire des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs, comme évoqué au paragraphe 2 – mais également à réduire l'« excédent organisationnel »³ qui résulterait d'une utilisation sous-optimale des moyens de production dont le gestionnaire des gares de voyageurs dispose pour fournir ses services.
11. Lors de l'instruction, ont été auditionnés, à la demande du Collège :
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, le 11 janvier 2022 ;
 - le commissaire aux participations de l'État et la directrice du budget du ministère chargé de l'économie et des finances, le 13 janvier 2022 ; et
 - la directrice générale de SNCF Gares & Connexions, le 25 janvier 2022.

³ Ce concept (« *organizational slack* ») a été introduit par R. M. Cyert et J. G. March, en 1963, dans leur ouvrage *A behavioral theory of the firm*.

2. ANALYSE

2.1. Le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable à son élaboration, porte des ambitions trop peu documentées et contraint le gestionnaire unique des gares dans sa capacité à investir

2.1.1. Les modalités d'élaboration du projet de contrat ne laissent qu'une place limitée aux autres parties prenantes du système ferroviaire

12. L'article 4 du décret du 31 décembre 2019 susvisé dispose que « *le contenu du projet de contrat ou du projet d'actualisation du contrat est transmis par [SNCF Gares & Connexions] aux entreprises ferroviaires, aux autorités organisatrices de transport ferroviaire autres que l'État et aux associations représentatives des élus locaux* », ces parties prenantes disposant « *d'un délai de deux mois à compter de cette transmission pour faire part de leur avis au ministre chargé des transports et à [SNCF Gares & Connexions]* ».
13. Si ces dispositions ont bien été respectées, il ressort de l'instruction conduite par l'Autorité que les parties prenantes n'ont pas été consultées en amont de l'élaboration du projet de contrat, d'une part, et que la consultation de ces parties prenantes a été réalisée parallèlement ou postérieurement⁴ à la saisine de l'Autorité, d'autre part.
14. Compte tenu du rôle central des gares de voyageurs dans la performance du système ferroviaire et dans la réussite de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité regrette que les parties prenantes n'aient pas été plus largement associées (en consultant, par exemple, les associations de représentants des usagers) et qu'elles n'aient pas été consultées plus en amont dans le processus d'élaboration du projet de contrat. Du fait de la consultation tardive des parties prenantes, l'Autorité n'a notamment pas été en mesure, dans le délai de deux mois dont elle dispose pour émettre son avis, de prendre connaissance des retours de cette consultation sur le projet de contrat et de les intégrer à son instruction, les parties prenantes n'ayant pas encore achevé leur revue.

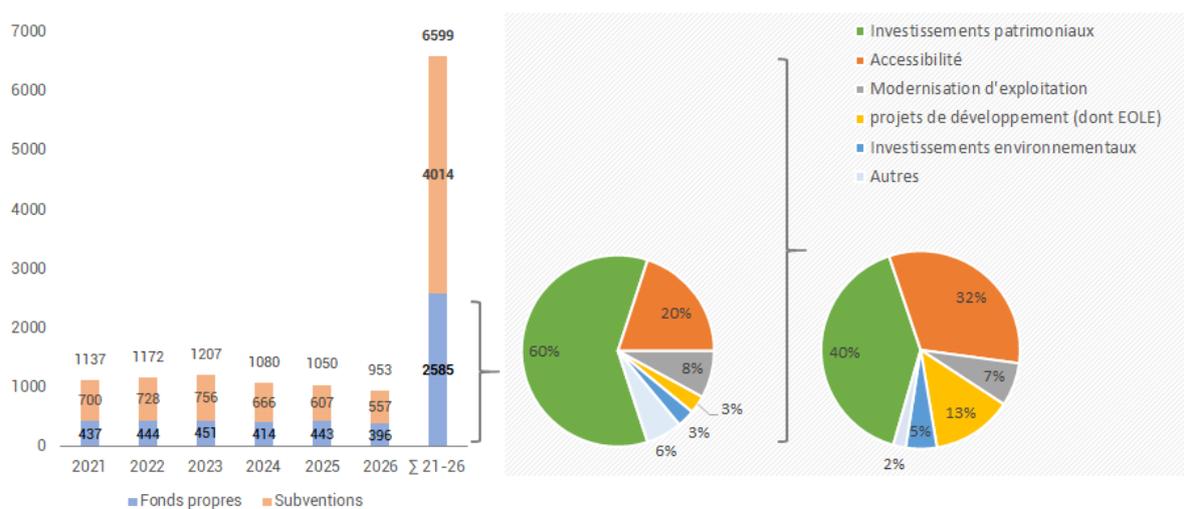
2.1.2. Les objectifs et moyens assignés par le projet de contrat à SNCF Gares & Connexions apparaissent très généraux et peu engageants

15. Le projet de contrat respecte formellement les dispositions de l'article 3 du décret du 31 décembre 2019 susvisé, s'agissant des éléments qu'il doit contenir en termes d'objectifs, de moyens et de grands axes de la politique des investissements qui doivent être réalisés dans les gares de voyageurs.
16. Les objectifs posés dans le contrat relatifs à la sécurité et à la sûreté, à la qualité de production et de service, à la satisfaction des utilisateurs des gares (clients et entreprises ferroviaires), à la mise en accessibilité des gares, au respect de critères environnementaux et au développement de nouveaux services sont déclinés dans les onze premiers indicateurs de suivi du projet de contrat sur les dix-sept qu'il contient, les six derniers concernant le suivi de la trajectoire financière de SNCF Gares & Connexions.
17. Les précisions apportées, dans le projet de contrat, sur les grands axes de la politique d'investissements font ressortir un effort d'investissement de 6,6 milliards d'euros sur la période 2021-2026 – hors Plan de relance (120 millions d'euros) – soit un effort de 1,1 milliard d'euros par an en moyenne sur la période couverte par le projet de contrat.

⁴ À titre d'exemple, l'AFRA, association française représentant les entreprises ferroviaires alternatives, a reçu le projet de contrat pour consultation le 31 décembre 2021.

18. Ces 6,6 milliards d'euros, dont 2,6 milliards d'euros (40 %) proviennent des fonds propres de la société SNCF Gares & Connexions, sont consacrés :
- pour 40 %, soit un montant de 2,7 milliards d'euros sur la période couverte par le projet de contrat, aux investissements patrimoniaux, notamment la rénovation des grandes halles voyageurs (GHV) et les projets de valorisation de ce patrimoine⁵ ;
 - pour 32 %, soit un montant de 2,1 milliards d'euros sur la période couverte par le projet de contrat, à la mise en accessibilité des gares.

Figure 1 - Trajectoire d'investissements et répartition des investissements⁶ sur la période 2021-2026 prévues dans le projet de contrat



Source : Projet de contrat 2021-2026 entre l'État et SNCF Gares & Connexions

19. Bien que les investissements subventionnés soient majoritaires, en moyenne, sur la durée du projet de contrat, les taux de subvention sont hétérogènes selon les catégories d'investissements. Ainsi, si les projets de développement et de mise en accessibilité sont largement subventionnés, les investissements patrimoniaux (régénération des bâtiments voyageurs et projets de valorisation) sont peu subventionnés, singulièrement les projets de rénovation des GHV, qui sont intégralement financés sur fonds propres par le gestionnaire des gares.
20. Il résulte de la politique d'investissements conduite par SNCF Gares & Connexions ces dernières années et de celle envisagée sur la durée du projet de contrat une croissance significative de la base d'actifs régulés (BAR), qui évoluerait ainsi, sur la période, de [1 500 – 2 500] millions d'euros en 2021 à [2 500 – 3 500] millions d'euros en 2026.
21. Si le projet de contrat décrit la trajectoire et la répartition des investissements prévues sur la période 2021-2026, sans toutefois décliner ces trajectoires et cette répartition par type de gares ou par région, par exemple, l'Autorité relève que les objectifs et moyens décrits dans le projet de contrat correspondent davantage à des intentions générales avec des modalités de mise en œuvre vaguement décrites qu'à un plan précis, planifié et engageant sur toute la durée du projet de contrat pour SNCF Gare & Connexions.

⁵ Ces projets incluent notamment les travaux engagés sur les grands sites que sont la salle des fresques de la Gare de Lyon à Paris ainsi que les gares d'Austerlitz, Montparnasse, Lyon Part-Dieu et Toulouse.

⁶ Le diagramme circulaire de droite représente la répartition des investissements, toutes sources de financement confondues (fonds propres et subventions), tandis que celui de gauche représente la répartition des investissements en fonds propres de SNCF Gares & Connexions selon les différentes destinations listées en légende.

22. À ce titre, les onze indicateurs mentionnés au paragraphe 16, qui déclinent les niveaux d'objectifs à atteindre par année sur la période 2021-2026, ne constituent que des indicateurs de suivi dont le non-respect de la cible par SNCF Gares & Connexions n'entraîne pas de conséquences particulières. Le projet de contrat prévoit simplement une « clause de revoyure » à l'issue de la deuxième année d'exécution du contrat, en vertu de laquelle les parties procéderont à une évaluation de chaque indicateur de performance et, sur la base de cette évaluation, « *conviendront de l'actualisation des indicateurs ou des ajustements à y apporter le cas échéant, en vue de les intégrer à la mise à jour triennale du contrat* ». En cas d'écart significatif, constaté ou estimé avec les objectifs financiers fixés par le projet de contrat, celui-ci prévoit que SNCF Gares & Connexions « *propose des mesures correctives à l'État sans attendre l'activation de la clause de revoyure* » et que « *les parties engagent sans délai des discussions sur cette base pour déterminer les mesures à prendre* ».
23. Il ressort de ces éléments que le projet de contrat s'apparente davantage à une feuille de route générale élaborée par le gestionnaire unique des gares, pour lui-même, sous le contrôle de l'État mais sans réelle implication de celui-ci, exposant un certain nombre d'intentions et objectifs généraux pouvant être révisés, si besoin, au cours de son exécution, qu'à un contrat synallagmatique.

2.1.3. La réconciliation entre les éléments financiers du projet de contrat et ceux des documents de référence des gares s'avère difficile

24. Les éléments financiers qui figurent dans le projet de contrat et les éléments transmis par SNCF Gares & Connexions dans le cadre de l'instruction sont présentés « *sur le périmètre du groupe SNCF Gares & Connexions consolidé (intégrant ses filiales AREP et Retail & Connexions notamment)* »⁷. Or, les documents partagés dans le cadre des documents de référence des gares (ci-après, « DRG ») présentent des données financières et tarifaires sur le seul périmètre des gares de voyageurs.
25. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a demandé à SNCF Gares & Connexions de réaliser une réconciliation des données selon les périmètres partagés, d'une part, dans le cadre du DRG (en particulier le DRG relatif à l'horaire de service 2021 et le DRG relatif à l'horaire de service 2022, aujourd'hui en consultation) et, d'autre part, dans le cadre du projet de contrat. SNCF Gares & Connexions a été en mesure de fournir une réconciliation partielle et a précisé, au cours de l'instruction, que « *la déclinaison de la trajectoire financière sur les différents périmètres [...] [n'a été] faite que sur un nombre limité d'agrégats financiers* » et que la « *trajectoire pluriannuelle est construite sur la base d'une maille beaucoup plus agrégée que le budget annuel ou le DRG* ».
26. La réconciliation précise apparaît d'autant plus complexe que, selon SNCF Gares & Connexions, « *la trajectoire financière retenue dans le contrat de performance SNCF Gares & Connexions / État a été élaborée au printemps 2021. Elle n'a pas fait l'objet d'une réactualisation à l'automne lors de l'élaboration du budget 2022 et du DRG 2022 de consultation. Ainsi, certains paramètres (par exemple les recettes commerciales) ont évolué depuis, sans que la trajectoire n'ait été modifiée* ». Ainsi, les variations des montants issus des dates de production des différents documents ne permettent pas directement d'effectuer une réconciliation complète entre les périmètres des différentes activités⁸.

⁷ Cf. page 25 du projet de contrat.

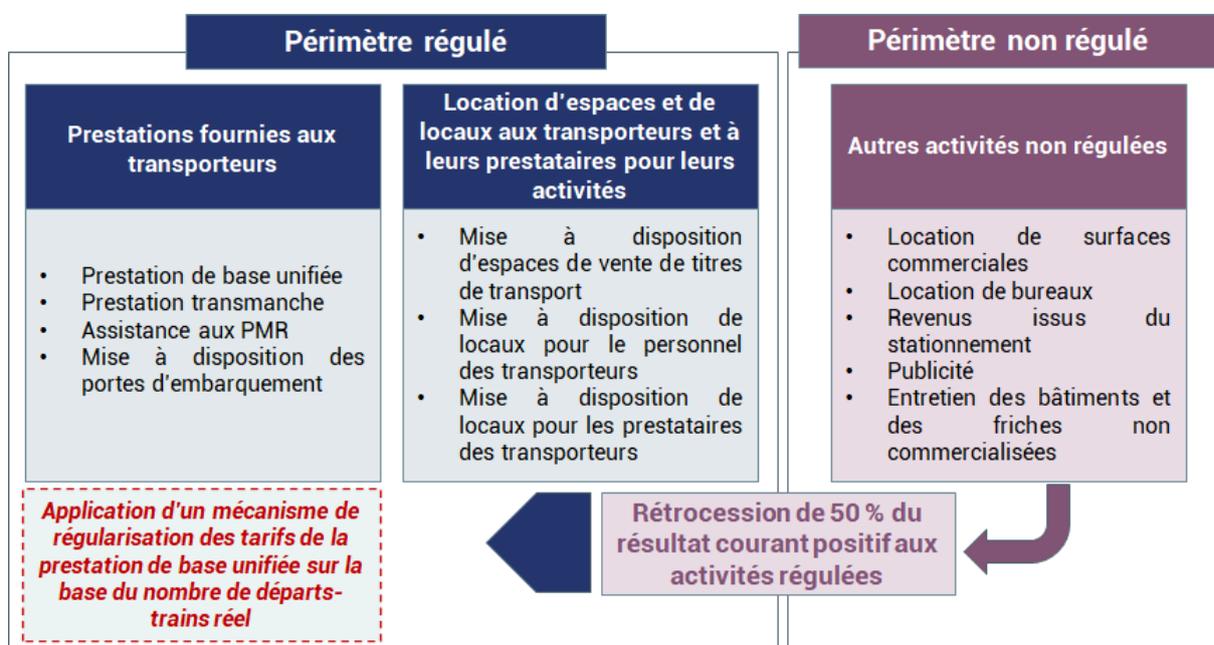
⁸ À noter qu'un impact sur les recettes commerciales a nécessairement un impact sur les charges du périmètre des activités régulées en raison du principe de rétrocession du périmètre non régulé vers le périmètre régulé, renforçant les difficultés.

27. En outre, le projet de contrat identifie six types de gares (gares « hubs », gares LGV, gares villes, gares de proximité « mono-transporteur », haltes « mono-transporteur » et gares d'Île-de-France [hors gares parisiennes]), qui diffèrent des segments de gares (A, B et C) fixés par le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 *relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire*, fondés sur des seuils de fréquentation et à partir desquels la tarification des prestations régulées a été établie dans le cadre du DRG.
28. S'il apparaît que ces six types de gares semblent mieux refléter les différents types de situation de marché et modèles de gares afférents que les trois segments fixés par le décret précité, ce choix de présentation constitue une difficulté supplémentaire pour la réconciliation entre les éléments financiers du projet de contrat et ceux des DRG. L'Autorité souligne à cet égard l'intérêt qu'il y aurait à modifier le décret précité afin de permettre que les segments des gares retenus pour la tarification soient fondés sur une typologie plus représentative des différents modèles de gares.

2.1.4. Le projet de contrat établit une trajectoire de croissance des recettes dynamique, portée par une croissance continue de la base d'actifs régulés et par une augmentation volontariste des recettes commerciales, qui paraît incertaine

29. SNCF Gares & Connexions anticipe une hausse de ses recettes sur la durée du projet de contrat de **[2 – 5]** % en moyenne par an, qui prend en compte une hausse des revenus, tant pour ses activités qui relèvent du périmètre régulé que pour ses activités non régulées. De manière schématique, la séparation entre les activités régulées et les activités non régulées aux bornes de la maison mère SNCF Gares & Connexions peut être représentée comme suit :

Figure 2 - Séparation entre activités régulées et non régulées aux bornes de la maison-mère SNCF Gares & Connexions⁹



Source : ART

⁹ PMR : personnes à mobilité réduite.

30. S'agissant, en premier lieu, des activités régulées, SNCF Gares & Connexions anticipe, sur la durée du projet de contrat, une hausse du chiffre d'affaires qui résulterait principalement de l'augmentation de la base d'actifs régulés, cette dernière se répercutant mécaniquement sur le niveau de revenu annuel autorisé des prestations régulées fournies aux transporteurs.
31. En effet, le revenu autorisé associé aux prestations régulées fournies aux transporteurs correspond, selon les principes mentionnés au paragraphe 2 :
- d'une part, aux charges prévisionnelles d'exploitation nettes des produits ;
 - d'autre part, aux charges prévisionnelles de capital, composées des dotations aux amortissements et d'une rémunération au coût moyen pondéré du capital¹⁰ de la base d'actifs régulés.

Une rétrocession de 50 % du résultat net¹¹ après rémunération des activités non régulées vient par ailleurs en déduction de ces coûts.

32. Or, en raison de la croissance significative, sur la période, de la base d'actifs régulés, telle qu'exposée au paragraphe 20, les charges prévisionnelles de capital doivent également augmenter considérablement (+ [5 – 10] % de taux de croissance annuel moyen entre 2021 et 2026), ce qui vient accroître les revenus annuels autorisés prévisionnels. En parallèle, le niveau des charges d'exploitation évolue de façon plus modérée sur la période couverte par le projet de contrat (+ [0 – 2] % de taux de croissance annuel moyen entre 2021 et 2026). Dès lors, la hausse prévisionnelle des recettes sur le périmètre des activités régulées prévue au projet de contrat – avant prise en compte des rétrocessions issues du périmètre non régulé¹² –, résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation de la croissance de la base d'actifs régulés.
33. Si, comme l'illustre la figure 2, le périmètre des activités régulées incorpore également les activités dites des « *loyers régulés* » (mise à disposition d'espaces de vente pour les services de transport ferroviaire), ni le projet de contrat, ni les informations fournies dans le cadre de l'instruction n'ont permis de disposer d'éléments qualitatifs suffisants concernant les recettes et les charges prévisionnelles relatives à ce périmètre pour permettre à l'Autorité de se prononcer sur les trajectoires envisagées dans le projet de contrat.
34. S'agissant, en second lieu, des activités non régulées, le projet de contrat prévoit une croissance moyenne des recettes de [10 – 20] % par an sur la période 2021-2026. Cette croissance est portée notamment par (i) la commercialisation de surfaces supplémentaires sur les projets déjà engagés dans les gares parisiennes (Paris-Montparnasse, Paris-Gare de Lyon, Paris-Austerlitz) et en région (Lyon Part Dieu, Toulouse Matabiau) et (ii) la dynamisation de l'offre commerciale et le développement de nouveaux services.
35. Alors même que le produit des activités non régulées affecte le niveau de revenu autorisé pour les prestations régulées fournies aux transporteurs à travers le mécanisme de rétrocession présenté en figure 2 et mentionné au paragraphe 31, cette trajectoire de recettes prévisionnelles du périmètre non régulé apparaît incertaine. Interrogée, dans le cadre de l'instruction, sur la mention, figurant dans le projet de contrat, selon laquelle « *d'autres leviers d'augmentation des redevances commerciales ont été identifiés pour sécuriser la trajectoire de référence* », SNCF Gares & Connexions a indiqué que les « *recettes prévisionnelles estimées dans le cadre de l'élaboration de la trajectoire financière sont à prendre avec de nombreuses réserves compte tenu de la crise sanitaire qui a bouleversé le marché du retail : la trajectoire est actuellement en cours de rebasage* ».

¹⁰ Le coût moyen pondéré du capital (CMPC) régulé sur la période est estimé, par SNCF Gares & Connexions, dans le projet de contrat, à [2 – 5] % avant impôts.

¹¹ À la maille de chaque périmètre de gestion.

¹² Cf. paragraphes 34 et 35 *infra*.

36. En conclusion, il ressort de l'analyse de la trajectoire des recettes :

- d'une part, que l'évolution des recettes régulées se fonde principalement sur une hausse mécanique du revenu autorisé (liée à l'augmentation de la base d'actifs régulés), sans établir de lien particulier avec une analyse ou une vision prospective du marché aval des services de transport ferroviaire de voyageurs, alors même que l'évolution de l'activité sur ce marché devrait être dimensionnante pour déterminer le niveau d'investissements à consentir dans les gares ;
- d'autre part, que, si l'évolution à la hausse des recettes non régulées peut sembler plausible et cohérente au regard de la stratégie d'ores et déjà mise en œuvre par SNCF Gares & Connexions, les éléments communiqués à l'Autorité dans le cadre de l'instruction du présent avis ne sont pas de nature à garantir la robustesse des hypothèses retenues pour établir les trajectoires des recettes commerciales et, partant, celle du niveau de croissance volontariste, à hauteur de + [10 – 20] %, affiché pour ces recettes.

2.1.5. SNCF Gares & Connexions affiche une ambition de maîtrise de ses charges opérationnelles et de ses charges de capital louable mais peu documentée

37. La trajectoire financière sous-jacente au projet de contrat repose sur une trajectoire de productivité répartie à la fois sur les charges opérationnelles (OPEX) et sur les charges de capital (CAPEX), comme cela est illustré sur la figure 3 ci-après. Sur la période 2021-2026, le projet de contrat fixe un objectif de gains de productivité cumulés de l'ordre de [100 – 500] millions d'euros (courants), se répartissant à plus des deux tiers sur les charges de capital et, plus faiblement, sur les charges opérationnelles.

Figure 3 – Trajectoire de productivité cumulée¹³ envisagée dans le projet de contrat
État – SNCF Gares & Connexions 2021-2026
(en millions d'euros courants)



Source : ART, à partir des informations communiquées par SNCF Gares & Connexions

38. S'agissant de la productivité sur les charges de capital, SNCF Gares & Connexions prévoit une réduction des coûts des projets d'investissement (à travers une fiabilisation du coût initial, l'adaptation des pratiques en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, la mise en place de standards de conception sur les ouvrages, etc.) dans le but d'améliorer ses flux de trésorerie libre. La productivité réalisée sur les charges de capital représente [5 – 15] % à horizon 2026.
39. S'agissant de la productivité sur les charges opérationnelles, SNCF Gares & Connexions se fixe comme objectif un effort de productivité continu sur la période qui permettrait de réduire, à terme, le niveau des charges opérationnelles d'environ [5 – 15] %, hors inflation¹⁴. Cet effort de productivité permettrait, selon SNCF Gares & Connexions, de contenir la hausse des charges opérationnelles sur la période à un taux annuel moyen de l'ordre de + [0 – 2] %, une fois pris en compte les effets (i) de la hausse des taux d'indexation macro-économiques retenus pour l'élaboration des trajectoires et (ii) d'une hausse de l'activité de SNCF Gares & Connexions sur les différents périmètres.

¹³ Les montants de « productivité CAPEX » et « productivité OPEX » correspondent à des gains de productivité, c'est-à-dire à des coûts économisés (non réalisés) par rapport à une trajectoire normative sans efforts de productivité (cf. note de bas de page 11).

¹⁴ L'effort de productivité relatif aux charges d'exploitation anticipé par SNCF Gares & Connexions est établi par rapport au niveau de charges du budget 2020 de SNCF Gares & Connexions, qui correspond, selon le gestionnaire unique des gares, à une « base normative avant Covid, sur le périmètre SA SNCF Gares & Connexions, hors impôts et taxes » et hors inflation.

40. La trajectoire de productivité sur les charges opérationnelles appelle plusieurs observations de la part de l'Autorité.
41. En premier lieu, l'effort de productivité apparaît relativement homogène selon les différents postes (charges associées aux activités de maintenance des agences bâtiment énergie [ABE], achats de prestations d'exploitation auprès des partenaires externes, etc.), avec une ambition notable de réduire les achats de prestations auprès du groupe SNCF à horizon 2026¹⁵.
42. En deuxième lieu, les hypothèses d'indexation macro-économiques retenues dans le cadre du projet de contrat ayant été établies au printemps 2021, l'Autorité relève qu'elles sont susceptibles de se révéler partiellement obsolètes, comme l'a d'ailleurs indiqué SNCF Gares & Connexions dans le cadre de l'instruction, en soulignant que « *pour certaines données macro-économiques, ces hypothèses ont été revues à la hausse dans le cadre du budget et du DRG 2022, du fait de l'évolution des prévisions macro-économiques* »¹⁶.
43. En troisième lieu, l'Autorité relève que les éléments de détail par levier de productivité ou par nature de charges impactées (productivité sur les charges de personnel ou sur les autres charges externes, par exemple) transmis dans le cadre de l'instruction restent limités. En tout état de cause, l'effort de productivité envisagé sur les charges opérationnelles, s'il ne paraît pas hors d'atteinte, reste ambitieux au regard des efforts de productivité que l'Autorité a constatés ces dernières années dans le cadre des précédentes instructions des DRG¹⁷.
44. En quatrième et dernier lieu, l'Autorité relève que, si, sur les cinq indicateurs prévus au projet de contrat concernant la thématique « trajectoire financière »¹⁸, SNCF Gares & Connexions prévoit un indicateur relatif à la maîtrise des principaux projets d'investissements, elle ne prévoit en revanche aucun indicateur relatif au suivi de l'effort de productivité des dépenses d'exploitation.
45. En conclusion, il ressort des analyses relatives aux trajectoires de charges conduites par l'Autorité que les hypothèses de productivité retenues dans le cadre du projet de contrat, quoique procédant d'une intention louable, apparaissent ambitieuses mais peu documentées et insuffisamment justifiées.

2.1.6. Le projet de contrat fixe un objectif d'assainissement de la trésorerie disponible de SNCF Gares & Connexions, tout en prévoyant le versement de dividendes conséquents à SNCF Réseau

46. L'objectif d'une évolution dynamique de la marge opérationnelle de SNCF Gares & Connexions (ci-après « MOP »), de l'ordre de + [50 - 100] % sur la période du projet de contrat, repose sur les hypothèses mentionnées ci-avant, afférentes aux trajectoires de recettes et de coûts projetées dans le contrat sur la période 2021-2026.
47. En dépit d'une hausse de l'endettement net de plus de [50 - 100] % (environ [500 - 1 000] millions d'euros), l'amélioration de la MOP conduirait à un ratio dette nette/MOP qui évoluerait favorablement sur la période couverte par le projet de contrat, passant de [3 - 4] en 2021 à [3 - 4] en 2026.

Figure 4 – Évolution des ratios financiers sur la période couverte par le projet de contrat
(Nota : les montants sont en millions d'euros sur l'échelle de gauche)



Source : ART, à partir des informations communiquées par SNCF Gares & Connexions

¹⁵ SNCF Gares & Connexions anticipe ainsi une baisse des charges associées entre 2021 et 2026, en dépit de la hausse du plan de transports de + [0 - 2] % en moyenne par an sur la période et de l'inflation.

¹⁶ En référence, notamment, aux hypothèses retenues en matière d'indexation du coût de l'électricité.

¹⁷ Les efforts de productivité annuels constatés par l'Autorité ont été compris entre 0,4 % et 1,7 % sur la période 2016-2019.

¹⁸ Produits des concessions, MOP, Dette nette / MOP, CFL, Maîtrise des coûts des principaux projets d'investissements.

48. L'Autorité s'interroge sur les critères qui ont conduit à fixer à [3 - 4] la valeur-cible du ratio dette nette/MOP à l'horizon 2026. Les travaux d'instruction et les auditions des parties prenantes n'ont pas permis de comprendre le raisonnement sous-jacent à la détermination de ce ratio cible, qui semble relever davantage d'une condition imposée par l'État que d'une analyse financière établie au regard de la situation et des enjeux de SNCF Gares & Connexions. Pour mémoire, le ratio cible pour SNCF Réseau est fixé à 6 par l'article 23 de l'annexe du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 *approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau* (dit « décret statutaire » de SNCF Réseau).
49. Si le ratio cible dette nette / MOP apparaît comme un objectif structurant du projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions, la situation financière ou économique du gestionnaire unique des gares ne saurait s'apprécier à l'aune de ce seul indicateur. À l'inverse, la fixation, pour ce ratio d'un objectif excessivement contraignant à l'échéance du contrat pourrait obérer, à terme, les capacités d'investissement de l'opérateur.
50. Enfin, l'Autorité s'interroge sur la pertinence du versement à SNCF Réseau d'un dividende, prévu chaque année sur la période couverte par le projet de contrat, pour un total de [200 - 500] millions d'euros sur la période, alors même que le projet de contrat fait état des difficultés de SNCF Gares & Connexions à assurer le financement de ses investissements.

2.2. Le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions suscite des interrogations quant à sa capacité à créer les conditions d'une saine concurrence à l'heure où l'ouverture à la concurrence complète des services de transport ferroviaire de voyageurs se concrétise

2.2.1. Le projet de contrat conforte un modèle de gouvernance et de gestion des gares de voyageurs qui risque d'obérer, au moins partiellement, l'établissement d'un environnement concurrentiel équitable

51. En France, comme dans beaucoup d'autres pays européens, les gares de voyageurs de taille importante, qui accueillent différents types de services de transport ferroviaire de passagers (services librement organisés, services conventionnés), sont gérées en propre par le gestionnaire des gares, avec son personnel. Dans les gares de taille plus petites, qui accueillent essentiellement des services conventionnés, la gestion des gares est déléguée à l'entreprise ferroviaire utilisant les gares, cette dernière mobilisant son personnel pour gérer la gare. Il s'agit du modèle du « transporteur-intégrateur ». La pertinence de ce modèle de gestion n'est pas remise en cause, dans la mesure où il permet de mutualiser efficacement du personnel pour des volumes d'activités insuffisants pour justifier de mobiliser du personnel du gestionnaire des gares dédié à ces activités.
52. Toutefois, sur près de 3 000¹⁹ gares de voyageurs, le projet de contrat n'identifie que 46 grandes « gares nationales à fort enjeu puisque concernées en premier lieu par l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire », pour lesquelles il est envisagé que la gare soit gérée en propre par le personnel du gestionnaire des gares à l'horizon 2023.
53. Ce constat ne correspond pas à la réalité de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
54. D'une part, s'agissant des services librement organisés (SLO) qui sont exploités dans le cadre d'une concurrence sur le marché, les 38 notifications d'intentions d'opérer de nouveaux services librement organisés que l'Autorité a reçues depuis l'ouverture du marché domestique montrent que les gares dans lesquelles les exploitants de ces services envisagent de s'arrêter vont au-delà de cette liste de 46 grandes gares nationales. À défaut de remettre en cause le modèle du

¹⁹ 2 957 gares sont comptabilisées dans le DRG de consultation au titre de l'horaire de service 2022.

transporteur-intégrateur dans toutes les gares susceptibles d'accueillir des SLO de transport ferroviaire de voyageurs, le projet de contrat aurait pu utilement (i) indiquer que les enjeux liés à l'ouverture à la concurrence s'étendaient bien au-delà des 46 gares identifiées et (ii) préciser les modalités permettant à SNCF Gares & Connexions de garantir, grâce à un pilotage resserré, un accès pleinement transparent, équitable et non discriminatoire à ces gares et aux services qui y sont fournis.

55. D'autre part, s'agissant des services conventionnés, qui seront progressivement exploités dans le cadre d'une concurrence pour le marché, le contrat aurait également pu utilement renforcer SNCF Gares & Connexions dans son rôle de garant du bon fonctionnement concurrentiel des gares dans les cas où plusieurs services conventionnés accéderaient à la même gare²⁰. Les retours d'expérience européens (notamment allemands et britanniques) ont en effet mis en évidence que des cas de manque de transparence et de discrimination pouvaient être observés de la part d'un opérateur ferroviaire jouant le rôle de transporteur-intégrateur dans une gare donnée envers un opérateur ferroviaire tiers accédant à cette même gare.
56. En outre, si le projet de contrat rappelle l'exigence de neutralité du gestionnaire des gares vis-à-vis des entreprises ferroviaires et met l'accent sur la nécessité, pour ce dernier, de « *disposer de l'ensemble des leviers pour piloter l'exploitation des gares* », l'Autorité ne peut que regretter qu'il passe totalement sous silence les conditions actuelles dans lesquelles fonctionne le modèle du transporteur-intégrateur.
57. Ainsi, les prestations en gares assurées aujourd'hui par SNCF Voyageurs pour le compte de SNCF Gares & Connexions représentent plus du tiers des coûts afférents aux activités régulées dans les gares. Ces prestations sont fournies dans le cadre d'un contrat « de coopération public-public » qui n'est pas conçu pour asseoir une relation entre un donneur d'ordre, le gestionnaire des gares (SNCF Gares & Connexions), et un prestataire, le transporteur-intégrateur (SNCF Voyageurs).
58. Même si SNCF Gares & Connexions a indiqué à plusieurs reprises, notamment dans le cadre d'auditions devant le collège de l'Autorité, se mettre en situation d'assurer un pilotage effectif et efficace des prestations réalisées pour son compte par SNCF Voyageurs, le projet de contrat aurait pu utilement mettre en exergue cet objectif et tracer une évolution du modèle de gouvernance et de gestion des gares de voyageurs donnant *effectivement* tous les leviers au gestionnaire des gares pour exploiter ces dernières, afin de donner toute sa portée au principe de gestion unifiée des gares, par SNCF Gares & Connexions, posé par la loi du 27 juin 2018 susvisée. En effet, en l'absence de contrat de sous-traitance et de mise en concurrence pour le marché des prestations réalisées en gares par des tiers, SNCF Gares & Connexions ne dispose que de leviers de pilotage restreints en dehors des gares où elle dispose de ses propres effectifs.
59. À cet égard, l'Autorité rappelle, comme elle l'avait souligné dans son avis n° 2020-064 du 8 octobre 2020, que le modèle des gares « mono-transporteur » prévu par l'article L. 2121-17-4 du code des transports²¹ et dont les conditions de mise en œuvre sont précisées par le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 *relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs* fixe un cadre qui devrait, en tout état de cause, se limiter aux seules gares de voyageurs durablement mono-transporteur et, en particulier, ne pas s'appliquer aux gares susceptibles d'accueillir des SLO de transport ferroviaire de voyageurs.

²⁰ Ce sujet est développé dans les paragraphes 58 et 59.

²¹ Cet article dispose qu'une « *autorité organisatrice de transport peut décider de fournir pour le compte du gestionnaire des gares des prestations de gestion ou d'exploitation de certaines gares de voyageurs relevant de son ressort territorial et utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs en les confiant à un opérateur, dans le cadre d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, ou en les fournissant elle-même* ».

2.2.2. Le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions contient une critique implicite du modèle actuel de régulation tarifaire des gares de voyageurs, pourtant très protecteur pour le modèle économique global des gares

60. Le projet de contrat pose le constat que, si le modèle actuel de tarification régulée permet de couvrir les coûts mobilisés pour la fourniture des prestations régulées, il « *ne permet pas d'autofinancer le programme d'investissements prévisionnels de SNCF Gares & Connexions, dès à présent en forte croissance* ». Le projet de contrat pointe particulièrement, d'une part, « *la rémunération du capital à hauteur du CMPC, dont le taux a tendanciellement diminué depuis 2014 jusqu'au niveau actuel de 3,2 % après impôt dans le cadre des tarifs 2021* » et, d'autre part, « *le déficit de couverture des coûts d'entretien du patrimoine [...] amplifié par le mécanisme de rétrocession* ».
61. S'agissant de la rémunération du capital à hauteur de son coût moyen pondéré (CMPC), l'Autorité rappelle qu'un modèle de tarification régulée de type « *cost plus* », prévoyant une rémunération de la base d'actifs régulés à hauteur du CMPC, comme celui qui s'applique actuellement aux prestations fournies dans les gares de voyageurs, n'a pas vocation, en tant que tel, à préfinancer des investissements, mais à garantir l'absence de constitution d'une rente de monopole en permettant la couverture des coûts relatifs à ces investissements à la mise en service des actifs, sur la base des dotations aux amortissements correspondantes et d'une rémunération des capitaux engagés à hauteur d'un taux de CMPC régulé, reflétant le niveau de risque afférent à la fourniture des prestations régulées, au regard du cadre réglementaire et régulateur applicable. Au besoin, ce modèle de régulation peut être complété par des mécanismes permettant de favoriser le financement d'investissements spécifiques (du type préfinancement ou lissage tarifaire), qui ne peuvent néanmoins, en aucun cas, aboutir à une sur-rémunération de l'opérateur.
62. En effet, en l'absence des mécanismes de marché liés au jeu concurrentiel, le rôle de la régulation économique est d'éviter que l'opérateur en situation de monopole naturel, qui dispose d'un pouvoir de marché, et singulièrement du pouvoir de fixer les prix à sa convenance, n'abuse de ce pouvoir, en plafonnant le prix qu'il peut pratiquer à la couverture de ses coûts, incluant un bénéfice raisonnable correspondant à la rémunération des capitaux engagés dans le cadre de la fourniture de biens et services régulés aux opérateurs. Il s'agit de l'approche recommandée et la plus classiquement utilisée en matière de régulation économique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une tarification régulée de prestations fondée sur les coûts. Cette approche permet de fixer un cadre normatif, objectif, à même d'assurer un financement équilibré des investissements requis pour la fourniture de ces prestations.
63. Ainsi, le CMPC, dont le niveau repose sur des bases objectives associées aux conditions de marché et au niveau de risque afférent à une activité, ne peut en aucun cas être conçu comme une variable d'ajustement des tarifs aux fins d'assurer un préfinancement des investissements.
64. En premier lieu, la détermination d'un CMPC appliqué à la base d'actifs régulés en vue de garantir un bénéfice raisonnable à l'opérateur régulé :
- D'une part, ne peut, en aucune façon, conduire à excéder les coûts de financement encourus, sauf à s'éloigner, sur le fond et sur la forme, du principe de la régulation par les coûts. Si des marges de manœuvre existent pour fixer un taux précis au sein d'une fourchette de valeurs pertinente, le maintien d'un taux déconnecté des évolutions des marchés financiers (en particulier de la baisse des taux sans risque) et du niveau de risque de l'activité n'est pas envisageable. À cet égard, il convient de souligner que la position de l'Autorité sur le niveau maximum acceptable de CMPC a été confirmée par une décision du Conseil d'État²² et que l'évolution à la baisse du CMPC ces dernières années traduit principalement la baisse de

²² Décision du Conseil d'État n° 389-643 du 3 octobre 2016.

l'ensemble des taux sur les marchés, en particulier la baisse du taux des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans ;

- D'autre part, doit refléter le niveau de risque afférent à la fourniture des prestations régulées, au regard du cadre réglementaire et régulateur applicable. De ce point de vue, l'Autorité rappelle que le mécanisme actuel de régularisation, qui permet d'ajuster les tarifs des prestations de base régulés en fonction non plus du nombre *prévisionnel* de départs-trains mais du nombre *réel*, amoindrit considérablement les risques supportés par SNCF Gares & Connexions.
65. En second lieu, la fixation d'un CMPC à un niveau pertinent permet, par construction, d'assurer le financement des investissements d'un opérateur régulé en *garantissant* la juste rémunération des apporteurs de capitaux au regard des risques pris. *A contrario*, l'ajustement du CMPC en vue de faciliter la mise en place d'un préfinancement des investissements irait à l'encontre des mécanismes de la régulation économique, qui permettent de couvrir les coûts relatifs aux actifs (amortissements et rémunération du capital) à leur mise en service.
66. S'agissant du mécanisme de rétrocession, l'Autorité souligne qu'il présente l'intérêt de combiner l'efficacité d'un système de « double caisse », en ce qui concerne les incitations au développement des activités commerciales, avec les bénéfices d'un système en « caisse simple ».
67. D'une part, le mécanisme de rétrocession présente l'avantage d'éviter tout subventionnement abusif des activités non régulées par les activités régulées, au regard de l'impossibilité d'affecter les charges et les coûts communs de manière univoque et des limites des moyens de contrôle. De ce point de vue, la rétrocession, qui correspond à 50 % des résultats des activités non régulées, après prise en compte de leur CMPC, peut être envisagée comme un moyen simple et efficace de limiter *in fine* le risque de rente qui pourrait naître d'une répartition inadéquate des charges ou de l'estimation erronée de revenus non régulés ce qui, compte-tenu des asymétries d'information, constitue un risque fort de régulation.
68. D'autre part, ce mécanisme apparaît justifié, dans son principe, par la théorie économique récente en caractérisant l'espace des gares comme un marché biface entre les services de transport ferroviaire et les boutiques hébergées dans les gares, les uns apportant du trafic et les autres augmentant l'attractivité du mode ferroviaire par rapport à d'autres moyens de transport.

2.2.3. Les modalités de financement des surcoûts liés à la régénération des actifs présentant un intérêt historique et patrimonial devraient être revues

69. Le projet de contrat fait état d'un effort d'investissement inédit de 6,6 milliards d'euros sur toute la période couverte, dont le premier poste, à hauteur de 2,7 milliards d'euros, concerne le patrimoine de SNCF Gares & Connexions, dont la sécurisation de la régénération et de l'entretien constitue un enjeu important pour le gestionnaire unique des gares.
70. Or certains de ces actifs, notamment les grandes halles voyageurs (GHV), dont la rénovation représente un besoin de financement significatif, relèvent du patrimoine historique. Datant de la fin du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème} siècle, les GHV sont présentes dans 75 gares, pour un total de 425 000 m² de surface de couverture.
71. À ce stade, la rénovation des GHV est intégralement financée sur les fonds propres du gestionnaire unifié des gares, alors que la dimension culturelle et historique de ces actifs dépasse leur intérêt opérationnel pour les entreprises ferroviaires et les usagers. Ces investissements de régénération, relevant en quasi-totalité du périmètre régulé, devraient être refacturés aux entreprises ferroviaires par le biais d'une hausse des redevances régulées d'accès en gare, du fait de l'augmentation de la base d'actifs régulés qui les accompagne. À titre d'exemple, SNCF Gares & Connexions a indiqué, au cours de l'instruction, anticiper que la rénovation sur

fonds propres de la grande halle voyageurs de la gare de Paris – Saint Lazare entraînerait une hausse de 32 % du tarif régulé, dont la soutenabilité pour les entreprises ferroviaires apparaît problématique.

72. Lors de l'instruction, SNCF Gares & Connexions a cependant indiqué aux services de l'Autorité rechercher des financements extérieurs, passant notamment par un soutien des autorités organisatrices de transports (AOT) voire des subventions européennes ou encore du mécénat, si SNCF Gares & Connexions est reconnue éligible à de tels financements.
73. Dans la mesure où la régénération et l'entretien d'actifs présentant une dimension culturelle et historique n'entrent pas expressément dans les missions de SNCF Gares & Connexions au sens de l'article L. 2111-9-1 du code des transports, l'Autorité recommande que de nouveaux mécanismes de financement partagé, reposant notamment sur des concours publics spécifiques, soient mis en place, afin d'isoler les surcoûts correspondants et d'en assurer la couverture en dehors des tarifs régulés, de façon à ne pas faire supporter ces surcoûts par les entreprises ferroviaires.

3. CONCLUSION

74. Le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 aurait pu constituer, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, le cadre ambitieux et précis d'un pilotage de la performance industrielle du gestionnaire unique des gares de voyageurs, au bénéfice de l'ensemble des usagers du système ferroviaire et au service d'un objectif d'amélioration de la connexion avec les autres modes de transport.
75. Or force est de constater que le projet de contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 ne permettra pas de répondre à une telle ambition.
76. En premier lieu, ce projet ne paraît pas constituer un contrat matérialisant un engagement et des obligations réciproques entre l'État et SNCF Gares & Connexions. Il s'agit davantage d'une feuille de route très générale et peu documentée, tant du point de vue des objectifs que des trajectoires financières, que le gestionnaire unique des gares décrit pour lui-même, sous le contrôle de l'État mais sans véritable implication de celui-ci, et qui sera actualisé, le cas échéant, si les éléments, notamment financiers, portés dans cette version ne sont finalement pas réalisés²³.
77. En deuxième lieu, malgré les ambitions qu'il peut porter par ailleurs, le projet de contrat ne contribue pas à donner à SNCF Gares & Connexions tous les leviers de pilotage de l'exploitation des gares de voyageurs, afin de contribuer, notamment, à créer les conditions d'un environnement concurrentiel performant et équitable. À sa lecture, le modèle de gestion et de gouvernance de la très grande majorité des gares continuera de reposer sur des prestations fournies par le personnel de l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, sans que SNCF Gares & Connexions trace une évolution de ce modèle en vue de maîtriser les leviers pour exploiter ces gares et conférant sa pleine portée au principe de gestion unifiée des gares posé par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.
78. En troisième lieu, alors même qu'il pose le constat de difficultés de financement des investissements du gestionnaire unique des gares et les impute implicitement au modèle de tarification des prestations régulées, ce projet de contrat contraint de manière importante SNCF Gares & Connexions dans la possibilité de financer les investissements à venir en lui imposant, d'une part, un plafond d'endettement très contraignant (au travers du ratio dette nette

²³ Le projet de contrat pourrait s'avérer plus engageant, s'agissant des objectifs à atteindre, si, par exemple, les indicateurs de suivi faisaient à tout le moins l'objet d'une publication et d'une actualisation régulières sur le site Internet de SNCF Gares & Connexions.

sur marge opérationnelle limitée à [3 – 4]), dont les fondements et la pertinence économiques ne sont pas explicités, et, d'autre part, en prévoyant le versement de [200 – 500] millions d'euros de dividendes à SNCF Réseau sur la période 2021-2026. À l'inverse, le modèle de tarification des prestations régulées, qui apparaît très protecteur pour le gestionnaire des gares, en le prémunissant contre les variations d'activités sur le marché aval des services de transport ferroviaire à travers le mécanisme de régularisation qu'il prévoit, devrait ouvrir la possibilité de desserrer les contraintes pesant sur la capacité d'endettement de SNCF Gares & Connexions et, le cas échéant, faciliter la mise en place de montages financiers innovants ou l'entrée au capital d'autres acteurs publics.

79. En quatrième et dernier lieu, afin de couvrir les surcoûts liés à la régénération des actifs ayant un intérêt historique et patrimonial, l'Autorité estime que de nouveaux mécanismes de financement extérieurs devraient être mis en place, notamment sous la forme de concours publics spécifiques, afin de tenir compte de la dimension culturelle et historique de ces actifs, qui dépasse les besoins des seuls acteurs du système ferroviaire.

* * *

Le présent avis sera notifié au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre chargé des transports et à la directrice générale de SNCF Gares & Connexions. Le présent avis sera également transmis à la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et au président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. Il sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 15 février 2022.

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

Le Président

Bernard Roman