

## Avis n° 2024-082 du 21 novembre 2024

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 2025

---

### L'essentiel

L'Autorité a été saisie le 31 juillet 2024 de l'offre de référence d'accès et de services régulés offerts dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2025 (« DRG 2025 »), pour avis conforme en ce qui concerne ses dispositions tarifaires et avis motivé en ce qui concerne ses autres dispositions.

L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs des prestations régulées proposées par SNCF Gares & Connexions dans le DRG 2025, sous réserve des deux ajustements suivants : (i) un retraitement d'une charge exceptionnelle de 1,4 million d'euros comptabilisée à tort dans l'assiette de référence de projection des frais de structure et (ii) un maintien de la facturation d'une surface forfaitaire de 1 m<sup>2</sup> par automate de vente de titres de transport.

L'Autorité souligne cependant que l'expérimentation d'un dispositif tarifaire binomial menée dans le cadre du DRG 2025, qui souffre d'importantes lacunes, n'apparaît pas concluante, et ne saurait constituer qu'une première étape dans une refonte substantielle de la structure tarifaire des gares de voyageurs, dont l'Autorité demande la mise en œuvre au plus tard dans le DRG 2027.

Elle rappelle à cet égard que le DRG 2025 s'inscrit dans le cadre de la poursuite du programme de travail pluriannuel que SNCF Gares & Connexions a présenté à l'Autorité et s'est engagé à mettre en œuvre en 2021, visant à réaliser une réforme en profondeur du modèle tarifaire des gares de voyageurs. Ce programme comprend ainsi (i) l'expérimentation d'une tarification dite « binomiale » de la prestation de base unifiée composée d'une part fixe et d'une part variable, ayant pour objectif de mieux refléter la structure effective de coûts des gares, et (ii) la refonte du dispositif d'incitations financières à la qualité de service.

Par ailleurs, l'Autorité accueille favorablement les évolutions apportées au dispositif de suivi de la qualité de service, notamment l'introduction de nouveaux indicateurs permettant de mieux valoriser la satisfaction des usagers et le renforcement des malus en cas de non-atteinte des objectifs.

Enfin, en vue de sa saisine du DRG 2026, l'Autorité demande à SNCF Gares & Connexions d'améliorer les délais de production de sa comptabilité analytique, afin d'améliorer la fiabilité des hypothèses financières prises pour l'élaboration du DRG.

*Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.*

## **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 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

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

Vu l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national modifié par l'arrêté du 15 juin 2023 ;

Vu l'avis n° 2024-022 du 21 mars 2024 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 2024 ;

Vu le « document de référence des gares de voyageurs – Horaire de service 2025 », dans sa version du 31 juillet 2024, publié sur le site internet de SNCF Gares & Connexions ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 14 octobre 2024, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 21 novembre 2024 ;

**Adopte l'avis suivant :**

# Table des matières

<b>1. Contexte et cadre de régulation applicable aux gares ferroviaires de voyageurs .....</b>	<b>4</b>
1.1. Le DRG 2025 s'inscrit dans un contexte de rattrapage progressif des délais de publication.....	4
1.2. Les principes tarifaires applicables aux gares ferroviaires de voyageurs résultent d'une superposition de principes applicables à l'ensemble des installations de service et de principes spécifiquement applicables à celles-ci .....	5
1.3. Les prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont définies dans le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 .....	6
1.4. Les prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont déclinées, ainsi que leurs modalités de facturation, dans le DRG 2025 .....	7
<b>2. Analyse .....</b>	<b>8</b>
2.1. La mise en œuvre du programme de travail pluriannuel de réforme du modèle tarifaire des gares de voyageurs engagé en 2021 se poursuit avec le DRG 2025 .....	8
2.1.1. Le système de tarification introduit dans le cadre du DRG 2025 s'inscrit dans la continuité de la tarification précédente et ne constitue que la première étape vers un système de tarification binomiale.....	9
2.1.2. SNCF Gares & Connexions a significativement renforcé son dispositif de suivi de la qualité de service dans le cadre du DRG 2025 .....	11
2.2. Le revenu autorisé déterminé par SNCF Gares & Connexions doit être corrigé.....	12
2.2.1. Le projet de DRG 2025 propose un revenu autorisé en hausse de 5,1 % par rapport à 2024 .....	12
2.2.2. SNCF Gares & Connexions prévoit une hausse des frais de structure de 9,4 millions d'euros, liée essentiellement aux coûts des systèmes d'information .....	13
2.2.3. SNCF Gares & Connexions poursuit ses efforts de maîtrise des charges d'exploitation .....	14
2.2.4. L'Autorité relève la baisse des charges de la plateforme unique et de la prestation d'assistance aux PMR/PSH.....	14
2.2.5. Le doublement de la surface facturée par automate de vente n'apparaît pas justifié. ....	14
2.2.6. La tarification des espaces de vente multimodaux doit être précisée.....	15
2.2.7. La hausse du coût moyen pondéré du capital retenu est cohérente avec les données de marché .....	15
2.2.8. Les hypothèses retenues pour la prévision des revenus et des charges des activités non régulées dans le cadre du calcul de la rétrocession n'appellent pas de remarques particulières .....	16
2.2.9. Le mécanisme de régularisation <i>a posteriori</i> du revenu autorisé en cas de report ou d'annulation de nouveaux investissements a bien été revu, conformément à la demande formulée par l'Autorité .....	16
2.3. L'Autorité valide les tarifs des prestations régulées, sous réserve d'ajustements....	17
<b>Avis .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe – Récapitulatif des demandes formulées dans le présent avis.....</b>	<b>20</b>

## 1. Contexte et cadre de régulation applicable aux gares ferroviaires de voyageurs

### 1.1. Le DRG 2025 s'inscrit dans un contexte de rattrapage progressif des délais de publication

1. Aux termes de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, SNCF Gares & Connexions est chargée d'établir, chaque année, un document de référence pour les gares de voyageurs dont elle assure la gestion.
2. Conformément au II de l'article 14-1 de ce décret, le projet de document de référence des gares de voyageurs 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 de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé, le projet de document de référence des gares de voyageurs est soumis à l'avis de l'Autorité. La publication de ce projet de document vaut saisine de l'Autorité. Il appartient ensuite à celle-ci d'émettre, dans un délai de quatre mois, (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 de voyageurs.
4. Le présent avis intervient à la suite de la publication par SNCF Gares & Connexions de son projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2025 (ci-après, le « DRG 2025 »), le 31 juillet 2024. Il porte à la fois sur les éléments relatifs à la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies, et sur les éléments non tarifaires du projet de DRG 2025.
5. Dans son avis n° 2024-022 susvisé, l'Autorité prenait acte de l'engagement pris par la directrice générale de SNCF Gares & Connexions devant le collège de l'Autorité, lors de l'audition du 14 mars 2024, visant à remédier aux retards de publication observés les années précédentes, conduisant à une entrée en vigueur du DRG après le début de l'horaire de service.
6. SNCF Gares & Connexions a respecté cet engagement en publiant le DRG 2025 dans un délai permettant cette fois-ci à l'Autorité de se prononcer avant le début de l'horaire de service 2025. Ce respect du calendrier marque une amélioration par rapport aux années précédentes.
7. En vue de sa saisine du DRG 2026, l'Autorité attend toutefois que SNCF Gares & Connexions prenne les dispositions nécessaires afin d'assurer que le document de référence des gares conforme à l'avis de l'Autorité concernant la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux prestations régulées qui y sont fournies soit publié au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service annuel 2026, conformément au III de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé.

## 1.2. Les principes tarifaires applicables aux gares ferroviaires de voyageurs résultent des décrets n° 2003-194 du 7 mars 2003 et n° 2012-70 du 20 janvier 2012

8. L'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé transpose l'article 31 § 7 de la directive 2012/34/UE. Ce dernier dispose 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* ».
9. Outre ces dispositions, l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé ajoute les précisions suivantes :
  - les redevances perçues par les exploitants d'installations de service pour la fourniture des prestations régulées prennent en compte « *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* » ;
  - « *[l]e 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* » ;
  - lorsque « *la spécificité d'une prestation régulée ne permet pas d'établir un tarif unitaire* », l'exploitant de l'installation de service peut « *définir les principes tarifaires d'établissement de devis à condition d'indiquer les tarifs élémentaires qu'il est en mesure d'établir pour ces services et prestations. Il arrête ensuite au cas par cas le montant des prestations selon un devis établi préalablement à leur délivrance* ».
10. 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, tel que défini par le I du même article ;
  - 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 ;
  - 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 ; et

- lorsqu'il est positif, 50 % du résultat courant des activités non régulées, « *net de l'ensemble des charges d'exploitation directement liées à ces activités et [de la] rémunération des capitaux mobilisés ainsi que [du] financement de la dotation aux amortissements* », aux bornes de chaque périmètre de gestion, est rétrocedé 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.
11. Enfin, le I de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé prévoit, pour la détermination des redevances relatives aux biens et services en gare et des périmètres de gestion, la répartition des gares de voyageurs en trois catégories (gares A, d'intérêt national ; gares B, d'intérêt régional ; et gares C, d'intérêt local) en fonction de seuils de fréquentation des usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs fixés par l'arrêté du 9 juillet 2012 susvisé.
  12. Le contenu de la notion d'usager des services nationaux et internationaux, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 9 juillet 2012, a été modifié par l'arrêté du 15 juin 2023 susvisé. Cette notion inclut, outre les usagers des trains d'équilibre du territoire (TET) et des services librement organisés (SLO), les usagers des services ferroviaires organisés par les régions et par l'établissement public Ile-de-France Mobilités lorsque le point d'origine et la destination du trajet sont situés dans le ressort territorial de régions distinctes et distants de plus de cent kilomètres<sup>1</sup>.
  13. Conformément aux I. et II. de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003, le gestionnaire des gares de voyageurs établit, d'une part, une liste des gares relevant de chaque catégorie, pour trois ans, « *compte-tenu de leur fréquentation moyenne annuelle évaluée lors des deux dernières années civiles* », d'autre part, des redevances annuelles « *aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation [des prestations fournies] pour chacun des périmètres de gestion des gares* ».

### **1.3. Les prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont définies dans le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012**

14. En vertu du 9° de l'article préliminaire du décret du 20 janvier 2012, les prestations régulées comprennent « *l'accès aux installations de service et aux services de base fournis sur ces installations, ainsi que les prestations complémentaires et les prestations connexes lorsqu'elles ne sont proposées que par un seul fournisseur* ».
15. Les articles 2 et 4 du décret du 20 janvier 2012 précisent, à cet égard, que :
  - les prestations régulées 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 3, de la directive 2012/34/UE<sup>2</sup> et (iii) des prestations connexes mentionnées à l'annexe II, point 4, de cette même directive<sup>3</sup>, dès lors, pour ces

<sup>1</sup> Voir l'avis n° 2023-026 du 1<sup>er</sup> juin 2023 de l'Autorité sur cette modification réglementaire.

<sup>2</sup> 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 ».

<sup>3</sup> 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 ;

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 ;
  - 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 ».

En outre, le dernier alinéa de l'article 4 du décret du 20 janvier 2012 précise que les prestations mentionnées aux e) et f) ci-avant donnent lieu à une facturation distincte des autres services de base, en fonction des services utilisés par chaque candidat.

#### **1.4. Les prestations régulées offertes dans les gares de voyageurs sont déclinées, ainsi que leurs modalités de facturation, dans le DRG 2025**

16. Le DRG 2025 décrit, pour l'horaire de service 2025, les prestations régulées offertes en gares de voyageurs, ainsi que leurs modalités de facturation.
17. En premier lieu, le DRG 2025 propose une prestation dite « de base » – ou « de base unifiée », faisant l'objet d'une facturation selon un forfait au départ-train – qui « *comprend notamment l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public jusqu'au train (donc la gestion courante et la maintenance des dites installations), ainsi que les services d'accueil, d'information et d'orientation des passagers* ».
18. En deuxième lieu, le DRG 2025 propose des services de base additionnels faisant l'objet d'une tarification distincte et facturés selon leur utilisation par les candidats. Ces services se décomposent comme suit :
  - la prestation d'assistance aux passagers en situation de handicap ou à mobilité réduite ;
  - la prestation de plateforme téléphonique unique, permettant notamment la réservation de la prestation précédente ;

---

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 ».

- la prestation dite « Transmanche » pour les trains utilisant le tunnel sous la Manche ;
  - la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement ;
  - la prestation de retraitement des déchets ;
  - la mise à disposition d'espaces en gare destinés à la vente de titres de transports ferroviaires.
19. En troisième lieu, le DRG 2025 propose une prestation qui relève des « prestations de base sur devis », comme prévu à l'article 3 du décret du 20 janvier 2012 susvisé devant « faire l'objet d'une demande ad hoc auprès de SNCF Gares & Connexions qui établira alors un devis », à savoir « la mise à disposition d'espaces pour des activités autres que celles liées à la vente de billets et directement liées au service ferroviaire (exemple : locaux de coupure du personnel roulant et locaux nécessaires à l'exploitation d'une Entreprise Ferroviaire : avitaillement, nettoyage des trains, location de bureaux, etc.) ».
20. Le DRG 2025 précise, pour cette prestation, que « [o]utre les éventuels travaux d'aménagement à la charge du locataire (cf. principes tarifaires définis au 1.6 de l'annexe A3.2), l'utilisation de ces espaces relève de l'application des loyers régulés dont les tarifs annuels au m<sup>2</sup> figurent pour chaque gare à l'annexe A2 ».
21. En quatrième lieu, le DRG 2025 propose une prestation complémentaire, au regard de la nomenclature définie par l'annexe II de la directive 2012/34/UE, de « mise à disposition d'installations de préchauffage des rames lorsqu'elles existent », également établie sur devis.

## 2. Analyse

### 2.1. En dépit de quelques avancées, le DRG 2025 reste très éloigné des objectifs poursuivis avec la réforme du modèle tarifaire des gares de voyageurs engagée en 2021

22. Le DRG 2025 s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail pluriannuel initié par SNCF Gares & Connexions en 2021 visant à réaliser une réforme en profondeur du modèle tarifaire des gares de voyageurs, afin :
- d'améliorer les signaux économiques émis par la tarification, en rendant les tarifs plus représentatifs de la nature et du niveau des services rendus ;
  - d'accroître la lisibilité et la prévisibilité des facturations des transporteurs en étudiant notamment la possibilité de mettre en place une tarification pluriannuelle ;
  - de renforcer les mécanismes d'incitation à la qualité de service, au profit de tous les utilisateurs des gares.

SNCF Gares & Connexions avait d'abord proposé, par courrier de sa directrice générale du 28 juillet 2021 adressé au président de l'Autorité, de mettre en œuvre la réforme de la tarification des gares d'ici le DRG 2024. Elle s'était ensuite engagée, lors de l'audition de sa directrice générale par le collège de l'Autorité le 22 juin 2023, à achever la refonte de son modèle tarifaire – à l'exception de la mise en place de la tarification pluriannuelle – à l'occasion du DRG 2025.

23. Dans ce cadre, SNCF Gares & Connexions a revu, dans le DRG 2022, le dispositif de modulation tarifaire afin que les tarifs reflètent de manière appropriée les différences de coûts entre les services conventionnés régionaux et les services librement organisés. Elle a ensuite procédé à une remise à plat, dans le DRG 2024, des règles d'affectation des charges entre activités régulées et non régulées.
24. Dans le cadre du programme de travail pluriannuel, SNCF Gares & Connexions s'était engagée à étudier, pour l'élaboration du DRG 2025, l'opportunité de mettre en place de nouveaux services et des investissements sur le périmètre régulé, adaptés aux demandes spécifiques des transporteurs et/ou des régions, dans le cadre d'un catalogue d'offres spécifiquement conçu à cette fin.
25. À cet effet, le gestionnaire des gares a mené, au début de l'année 2024, une consultation auprès des transporteurs et des autorités organisatrices, permettant d'éclairer les investissements futurs réalisés à la demande<sup>4</sup>. Toutefois, à l'issue de cette consultation, SNCF Gares & Connexions n'envisage pas d'évolution, à ce stade, concernant le développement de nouveaux services à la demande, n'ayant reçu aucune demande en ce sens de la part des transporteurs.
26. Le DRG 2025, objet du présent avis prévoit par ailleurs (i) l'amorce d'un dispositif de tarification binomiale de la prestation de base unifiée, composé d'une part fixe et d'une part variable, ayant pour objectif affiché de mieux refléter la structure effective de coûts des gares, et (ii) la refonte du dispositif d'incitation à la qualité de service.
27. Enfin, à moyen terme, et en vue d'un alignement avec le cycle triennal 2027-2029 des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire, il appartient à SNCF Gares & Connexions de préparer le passage d'une tarification annuelle à une tarification pluriannuelle<sup>5</sup>.

#### 2.1.1. Le système de tarification introduit dans le cadre du DRG 2025 reste très éloigné d'un véritable système de tarification binomiale

28. SNCF Gares & Connexions modifie, dans le DRG 2025, sa structure tarifaire, en expérimentant une tarification dite « binomiale » de la prestation de base unifiée, comportant une part forfaitaire et une part variable en fonction du nombre de départs-trains.
29. L'expérimentation d'une tarification binomiale doit permettre de répondre à l'objectif d'améliorer les signaux économiques émis par la tarification, en rendant les tarifs plus représentatifs de la nature et du niveau des services rendus. Ce mode de tarification est en effet, selon la théorie économique, particulièrement adapté à la tarification des infrastructures dont les coûts sont essentiellement des coûts fixes, comme c'est le cas des gares de voyageurs, afin de tendre vers un optimum de premier rang. Le programme de travail pluriannuel mentionné au point 22 identifiait ainsi un chantier visant à « [t]ester l'hypothèse d'une tarification binomiale » sur le périmètre de la prestation de base<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Les priorités identifiées par SNCF Gares & Connexions lors de la consultation menée du 29 janvier au 29 février 2024 sont la sûreté, l'information multimodale, la signalétique et les toilettes.

<sup>5</sup> Cette évolution pourrait utilement être accompagnée par la mise en cohérence du cadre réglementaire français applicable. En effet, ce dernier ne tire pas aujourd'hui les conséquences, pour les gares, de l'article L. 2111-9-2 du code des transports, qui dispose que les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gares « peuvent être établies sur une période pluriannuelle ne pouvant excéder cinq ans », dès lors que le premier alinéa du II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 prévoit que, pour les gares de voyageurs, les redevances liées aux prestations régulées sont établies « chaque année ».

<sup>6</sup> Cf. Lot 3 du programme de travail précité.

30. En l'espèce, la structure tarifaire retenue par le gestionnaire des gares distingue bien un montant forfaitaire qui doit permettre de couvrir ses coûts fixes et un tarif unitaire reflétant le coût marginal engendré par chaque départ-train, afin que chaque toucher en gare de train supplémentaire n'acquitte que son coût marginal<sup>7</sup>. Les entreprises ferroviaires devraient ainsi être incitées à maximiser le nombre de départs-trains et, partant, l'offre de transport, puisque plus le nombre de touchers en gare est élevé, plus le coût moyen de leurs circulations diminue.
31. Pour autant, les choix méthodologiques opérés par SNCF Gares & Connexions dans le cadre de l'expérimentation de cette tarification privent celle-ci de l'essentiel des bénéfices attendus.
32. En effet, en premier lieu, la tarification résultant du nouveau dispositif reste, en pratique, linéaire, dès lors que :
- D'une part, la clé de répartition des coûts fixes entre les entreprises ferroviaires reste le volume de départs-trains, pondéré par le coefficient de modulation applicable à chaque opérateur, ce qui revient à allouer la part forfaitaire au prorata des coûts variables ;
  - D'autre part, le montant forfaitaire fait l'objet d'un ajustement sur la base du volume de départs-trains effectivement constaté.
33. Il en résulte que la tarification dite « binomiale » ainsi expérimentée ne modifie d'aucune façon la facturation des clients de SNCF Gares & Connexions par rapport au dispositif tarifaire en vigueur jusqu'au DRG 2024. Dans ces conditions, l'effet incitatif du changement de tarification sur les trafics apparaît très hypothétique.
34. En second lieu, l'Autorité s'interroge sur le niveau des coûts variables retenu dans le modèle tarifaire de SNCF Gares & Connexions. Celui-ci, déterminé sur la base d'analyses économétriques, représente en moyenne de l'ordre de 50 % du coût total des gares, ce qui paraît anormalement élevé pour une industrie de réseau<sup>8</sup>. L'Autorité invite en conséquence SNCF Gares & Connexions à renforcer la robustesse de ses analyses en les complétant au besoin par une modélisation technico-économique des coûts des gares.
35. De façon plus générale, l'Autorité considère que l'expérimentation menée par SNCF Gares & Connexions d'une tarification binomiale de la prestation de base unifiée n'est, en l'état, pas concluante. Elle demande ainsi à SNCF Gares & Connexions de poursuivre ses travaux, en s'appuyant sur les enseignements de l'expérimentation menée dans le cadre du DRG 2025. Dans ce cadre, il appartient au gestionnaire de gares (i) soit de réaliser des études complémentaires visant à vérifier l'adéquation de la tarification binomiale à la structure des coûts des gares et, le cas échéant, de poursuivre l'expérimentation en levant les réserves méthodologiques identifiées, (ii) soit de proposer un modèle tarifaire alternatif, mieux adapté pour répondre aux objectifs de clarté et d'optimisation des signaux économiques pour les différentes catégories d'utilisateurs. À cet égard, SNCF Gares & Connexions pourrait notamment étudier la possibilité de mettre en place une différenciation tarifaire selon la nature des services accédant aux gares de voyageurs (services librement organisés ou services conventionnés), à l'instar de la tarification des prestations minimales de SNCF Réseau. Cette refonte devra être finalisée et intégrée au plus tard dans le DRG 2027, afin de garantir un cadre tarifaire cohérent et équilibré.

<sup>7</sup> Cet effet est plus important pour le transport conventionné régional de voyageurs que pour les SLO, en raison d'un maillage du réseau de gares plus dense et donc relativement plus coûteux.

<sup>8</sup> À titre de comparaison, le coût directement imputable - i.e. le coût marginal engendré par chaque train circulant supplémentaire - représente environ 11 % du coût complet prévisionnel des prestations minimales de SNCF Réseau en 2024.

## 2.1.2. SNCF Gares & Connexions a significativement renforcé son dispositif de suivi de la qualité de service dans le cadre du DRG 2025

36. Conformément aux engagements pris auprès de l'Autorité de généraliser et renforcer les incitations à la qualité de service, SNCF Gares & Connexions a engagé une refonte en profondeur de son dispositif de suivi de la qualité de service. À cette fin, SNCF Gares & Connexions s'est appuyée sur les résultats d'une consultation publique menée en février 2024 afin de recueillir les attentes des entreprises ferroviaires en matière de qualité de service.
37. Le nouveau dispositif d'incitation à la qualité de service mis en place dans le DRG 2025 (i) améliore la pertinence des indicateurs retenus, (ii) renforce les incitations financières à la performance et (iii) les complète par des incitations réputationnelles à la performance en mettant en place un observatoire de la qualité de service.
38. S'agissant des indicateurs de suivi de la qualité de service, SNCF Gares & Connexions a choisi de mettre en avant la satisfaction des usagers des gares. Elle a ainsi introduit, dans le DRG 2025, trois nouveaux indicateurs de la qualité perçue par les voyageurs, portant respectivement sur l'intermodalité, la sûreté et la plateforme d'information des PMR/PSH<sup>9</sup>. À l'inverse, l'indicateur de disponibilité des écrans d'information en gare est retiré du dispositif.
39. L'Autorité accueille favorablement les évolutions apportées qui répondent à ses demandes réitérées au gestionnaire des gares de mieux mesurer la qualité de service au travers d'un dispositif combinant, d'une part, des indicateurs mesurables pertinents, d'autre part, des indicateurs globaux de satisfaction<sup>10</sup>.
40. S'agissant des incitations financières à la qualité de service, SNCF Gares & Connexions a fait le choix de remplacer le système symétrique de bonus/malus existant jusqu'ici par un système reposant uniquement sur des malus en cas de non-atteinte des objectifs. Dans ce cadre, les malus encourus ont été renforcés par rapport aux DRG précédents<sup>11</sup> sans que les seuils de déclenchement aient été revus à la hausse. Le gestionnaire des gares justifie cette évolution par le fait que le dispositif de qualité de service doit contribuer à assurer aux clients un standard de qualité, et non l'inciter financièrement, via des bonus, à proposer une qualité de prestation supérieure à ce standard. SNCF Gares & Connexions a cependant prévu la possibilité, pour les régions qui en feraient la demande, de fixer des objectifs de qualité plus ambitieux, en contrepartie des financements nécessaires à leur atteinte.

<sup>9</sup> Le dispositif intègre notamment les trois indicateurs de qualité de service du contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026 relatifs à la qualité de service (taux de disponibilité de l'élévatique, taux d'affichage H-20, taux de satisfaction globale des clients) et va au-delà en intégrant huit indicateurs supplémentaires assortis d'objectifs. Les objectifs du DRG 2025 sont globalement identiques à ceux fixés dans le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions.

<sup>10</sup> À cet égard, l'Autorité avait également mentionné dans son avis n° 2023-036 du 27 juillet 2023 relatif au DRG 2023 que la mise en place d'une mesure de type « net promoter score » pour les indicateurs mesurant la satisfaction des voyageurs en gare permettrait de fournir un indicateur simple et pertinent de la satisfaction globale.

<sup>11</sup> Le montant des malus associés aux indicateurs de satisfaction de la prestation PMR, de disponibilité des portes d'embarquement et de qualité de l'information voyageurs a été doublé. De plus, le plafond des malus a été doublé pour quatre indicateurs (indicateurs de propreté, de disponibilité de l'élévatique, de qualité de l'information voyageurs et de qualité des prestations PMR réservées).

41. L'Autorité considère qu'un dispositif symétrique de bonus/malus constitue, en principe, un moyen efficace pour inciter un gestionnaire d'infrastructure en monopole naturel à maintenir une qualité de service optimale tout en assurant un équilibre financier. En l'espèce, elle considère toutefois la proposition de définir un standard de qualité garantie, sans bonus possible par le gestionnaire de gares, acceptable pour trois raisons :
- elle élimine les incitations, pour SNCF Gares & Connexions, à faire supporter à ses clients les surcoûts liés à une qualité de prestation supérieure à leurs attentes, ces dernières étant par ailleurs susceptibles d'être hétérogènes ;
  - elle s'accompagne d'un renforcement des malus et des plafonds associés aux indicateurs de qualité de service sans que les seuils de déclenchement aient été revus à la hausse<sup>12</sup>, ce qui est de nature à inciter davantage le gestionnaire des gares à respecter les objectifs fixés ; et
  - l'introduction de la possibilité de régionaliser contractuellement les seuils de déclenchement des malus permet aux autorités organisatrices de transport de définir, en toute connaissance de cause, le niveau de qualité qu'elles souhaitent voir mis en place.
42. S'agissant de l'observatoire de la qualité de service, SNCF Gares & Connexions procède à la publication sur son site Internet, à compter de novembre 2024, d'un ensemble d'indicateurs de qualité de service, ne se limitant pas à ceux inclus dans le dispositif d'incitation financière à la performance, pour l'ensemble des gares de voyageurs<sup>13</sup>. Une version améliorée de l'observatoire doit par ailleurs être mise en place au cours de l'année 2025.
43. L'Autorité accueille favorablement l'effort de transparence mené par le gestionnaire des gares qui est de nature à engendrer des incitations réputationnelles à la qualité de service, complétant les incitations financières déjà en place. Elle relève cependant que le format de restitution des données proposé est, en l'état, peu lisible pour un utilisateur non averti. L'Autorité préconise à SNCF Gares & Connexions de publier de manière visible et accessible, sur son site internet, une version dynamique de l'observatoire de la qualité de service mettant en regard, à chaque fois que cela s'avère pertinent, le niveau atteint par ces indicateurs et les objectifs fixés.

## 2.2. Le revenu autorisé déterminé par SNCF Gares & Connexions doit être corrigé

### 2.2.1. Le projet de DRG 2025 propose un revenu autorisé en hausse de 5,1 % par rapport à 2024

44. Les charges prévisionnelles attribuées aux prestations régulées dans les gares de voyageurs augmentent de 58 millions d'euros (+ 5,1 %) en 2025 par rapport au DRG 2024 (dans sa version rendue exécutoire par l'avis conforme de l'Autorité), pour atteindre 1 213 millions d'euros<sup>14</sup>. Cette hausse s'explique par :
- une augmentation de 37 millions d'euros (+ 12,2 %) des charges d'investissement<sup>15</sup>, qui résulte principalement de la prise en compte en année pleine des effets de la mise en service, en 2024, de trois nouvelles gares franciliennes dans le cadre du projet EOLE<sup>16</sup>, ainsi que de la poursuite en 2025 du programme d'investissements de mise

<sup>12</sup> L'Autorité note que le montant des avoirs en faveur des clients a fortement augmenté entre les horaires de service 2022 (65 366€) et 2023 (451 121€), notamment en raison de la suppression du bonus sur les portes d'embarquement.

<sup>13</sup> <https://www.garesetconnexions.sncf.fr/entreprises-ferroviaires/observatoire-qualite-services-regules>

<sup>14</sup> Il s'agit du montant des prestations régulées hors rétrocessions, y compris la plateforme unique et le traitement des déchets.

<sup>15</sup> Y compris les charges non immobilisables liées aux investissements correspondant aux études d'urgence et aux frais de maîtrise d'ouvrage.

<sup>16</sup> Prolongement du RER à l'Ouest de Paris, issu du projet Eole (Est Ouest Liaison Express).

en accessibilité pour l'accueil des personnes à mobilité réduite et en situation de handicap (PMR/PSH) ;

- une hausse de 21 millions d'euros (+ 2,5 %) des charges d'exploitation, en raison d'un effet volume lié au projet EOLE ainsi que d'une augmentation notable des frais de structure de SNCF Gares & Connexions, à hauteur de 9,4 millions d'euros (cf. section 2.2.2 *infra*). Ces augmentations sont atténuées par la fin des dépenses non récurrentes engagées pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris, la baisse des achats d'énergie et les engagements d'amélioration de la productivité.

## 2.2.2. SNCF Gares & Connexions prévoit une hausse des frais de structure de 9,4 millions d'euros, liée essentiellement aux coûts des systèmes d'information

45. L'Autorité relève une hausse importante des frais de structure prévisionnels de SNCF Gares & Connexions pour l'année 2025 à hauteur de 9,4 millions d'euros (+ 10 %) sur le périmètre régulé, après une précédente hausse de 11 millions d'euros en 2024.
46. Il ressort de l'instruction que cette hausse s'explique principalement par des dépenses informatiques, engendrées, d'une part, par l'évolution des systèmes d'information de SNCF Gares & Connexions, d'autre part, par la mise en œuvre d'applications permettant d'améliorer la performance du gestionnaire des gares en matière de qualité de service et de réduction des coûts.
47. L'Autorité ne remet pas en cause le bien-fondé de ces projets. Pour autant, compte tenu de l'importance des montants engagés, elle rappelle, comme elle l'avait demandé dans son avis n° 2024-022 relatif au DRG 2024, la nécessité d'isoler clairement, dans la comptabilité analytique, les charges relevant des projets de systèmes d'information.
48. À ce titre, SNCF Gares & Connexions a confirmé à l'Autorité avoir entrepris des travaux visant à mieux isoler les charges informatiques (i) en identifiant les charges en fonction de leur finalité et (ii) en élaborant une méthode d'allocation des dépenses numériques aux gares concernées. Ce chantier, encore en cours, devrait être achevé au plus tard pour le DRG 2027.
49. L'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions de poursuivre cette démarche et lui préconise également d'améliorer la lisibilité du suivi des frais de structure, en distinguant la part des charges associées aux opérations récurrentes de celle relative au lancement de nouveaux projets, notamment ceux liés aux systèmes d'information.
50. Dans ce contexte, l'augmentation des frais de structure entrant dans le revenu autorisé du DRG 2025 liée aux projets informatiques apparaît acceptable.
51. En revanche, l'Autorité relève que l'assiette de référence sur laquelle s'appuie la prévision des frais de structure du DRG 2025 inclut la reprise d'une charge exceptionnelle d'un montant de 1,4 million d'euros constatée en 2024. Cette charge exceptionnelle correspond à des dépenses non récurrentes, qui n'ont pas vocation à être supportées à nouveau par SNCF Gares & Connexions en 2025. Elle ne doit donc pas être intégrée dans les projections des charges de structure pour le DRG 2025, sous peine de conduire à une surestimation du revenu autorisé. Seules les charges prévisionnelles strictement rattachées à la réalisation des prestations régulées pendant l'horaire de service considéré pouvant être intégrées dans le revenu autorisé. L'Autorité demande en conséquence à SNCF Gares & Connexions que ce montant soit déduit de l'assiette de frais de structure du DRG 2025.

### 2.2.3. SNCF Gares & Connexions poursuit ses efforts de maîtrise des charges d'exploitation

52. Les dispositions du II. de l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé prévoient que SNCF Gares & Connexions doit tenir compte, dans l'élaboration de la tarification applicable aux gares de voyageurs, d'objectifs de performance et de productivité.
53. À ce titre, SNCF Gares & Connexions intègre, dans le calcul du revenu autorisé, un objectif de gain de productivité de 2 % sur les charges d'exploitation du périmètre de la prestation de base unifiée et de la prestation PMR/PSH. Cet objectif est supérieur à celui pris en compte dans le contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions en 2021, qui était de 1,6 % pour 2025.
54. L'Autorité accueille favorablement l'ambition que traduit le rehaussement de l'objectif de réduction des charges d'exploitation prévu pour le DRG 2025, qui dépasse celui fixé dans le contrat de performance.

### 2.2.4. L'Autorité relève la baisse des charges de la plateforme unique et de la prestation d'assistance aux PMR/PSH

55. Le tarif de la plateforme unique pour la réservation des prestations PMR/PSH augmente de 15,22 € HT pour chaque contact<sup>17</sup> dans le DRG 2024 à 17,07 € HT pour chaque contact dans le DRG 2025. Cette augmentation du tarif unitaire, de + 12,2 %, s'explique principalement par une baisse des unités d'œuvre de - 18,3 % entre le DRG 2024 et le DRG 2025, en raison de l'effet conjoncturel des Jeux olympiques et paralympiques de Paris et d'une surestimation de la prévision initiale de l'HDS 2024<sup>18</sup>. L'Autorité note par ailleurs que les charges prévisionnelles de la plateforme unique diminuent (- 8,4 %), notamment les charges d'exploitation (- 10,9 %).
56. S'agissant de la prestation PMR/PSH, l'Autorité constate que les charges totales diminuent légèrement, à hauteur de -0,2 %, bien que les charges de certains périmètres de gestion augmentent de l'ordre de 10 à 15 %, en raison d'effets de périmètre et d'une révision du contrat de coopération avec SNCF Voyageurs pour l'axe Est. En tout état de cause, l'Autorité n'a pas relevé d'erreurs dans le modèle de tarification de la prestation PMR/PSH, étant précisé que le tarif de cette prestation est sensible aux variations des unités d'œuvre, en raison des coûts fixes importants.

### 2.2.5. Le doublement de la surface facturée par automate de vente n'apparaît pas justifié

57. SNCF Gares & Connexions a proposé, dans le DRG 2025, de faire passer la surface forfaitaire facturée par automate de vente de titres de transport de 1 m<sup>2</sup> à 2 m<sup>2</sup>, aux motifs que :
  - la surface de 1 m<sup>2</sup> ne correspond pas à la réalité de l'occupation physique de l'espace par l'automate et ses utilisateurs, en raison des queues qui peuvent se former devant les appareils en période d'affluence ;
  - l'augmentation du prix des automates permettrait de rationaliser l'utilisation de l'espace en gare, qui est de plus en plus consacré aux appareils de vente<sup>19</sup> au détriment des autres services offerts en gare.

<sup>17</sup> Dans l'annexe 12 A, l'unité d'œuvre retenue est le nombre de contacts, par téléphone et via le formulaire digital, reçus et traités par la Plateforme Unique. Toutefois, cette définition n'est pas uniforme dans l'ensemble du DRG.

<sup>18</sup> Pour estimer les unités d'œuvres de la prestation de réservation par la plateforme unique, SNCF Gares & Connexions applique un coefficient au nombre de prestations PMR prévues. Après avoir été initialement surestimé (0,7 contact sur la plateforme unique par prestation PMR réalisée), ce coefficient a été revu à la baisse (0,5 contact prestation PMR réalisée).

<sup>19</sup> Le nombre d'automates en gare a crû de 31 % entre 2018 et 2023.

58. L'Autorité considère qu'une telle augmentation n'est ni fondée ni opportune.
59. En premier lieu, l'Autorité considère que le loyer facturé par le gestionnaire des gares doit se restreindre à l'emprise au sol et que l'espace environnant l'automate est partie intégrante de l'espace d'attente en gare, au même titre que les espaces situés à proximité des boutiques ou des guichets de vente de titres, dans lesquels peuvent également se former des attroupements ou des queues de voyageurs et qui ne font pourtant pas l'objet d'une tarification distincte de la prestation de base unifiée.
60. En second lieu, le doublement du tarif des appareils de vente, dans un contexte de développement de la concurrence, pourrait constituer un frein à l'entrée et à la croissance des services offerts par les nouveaux acteurs, pour qui l'accès aux divers canaux de distribution de titres à un coût raisonnable constitue un enjeu majeur.
61. Par conséquent, l'Autorité n'est pas favorable au doublement de la surface facturée par automate de vente et demande à SNCF Gares & Connexions de facturer une surface de 1 m<sup>2</sup> par automate de vente de titres de transport, dans la continuité des DRG précédents. Elle recommande par ailleurs à SNCF Gares & Connexions, afin d'améliorer la rationalisation de l'utilisation de l'espace en gare et que le développement des services ferroviaires n'entraîne pas une dégradation du parcours client, d'engager une concertation avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de la mobilité afin de promouvoir des automates de distribution multi-transporteurs.

#### 2.2.6. La tarification des espaces de vente multimodaux doit être précisée

62. Dans le DRG 2025, il est précisé que « *les baux mixtes, correspondant à des activités régulées et non régulées, ne sont pas possibles* », ce que SNCF Gares & Connexions justifie par des raisons techniques.
63. Or, les baux mixtes, qui intègrent des activités régulées et non régulées, constituent un enjeu croissant pour les autorités organisatrices dans le cadre du développement de l'intermodalité<sup>20</sup>. De plus, la conclusion de tels baux mixtes contribue à mieux rationaliser l'utilisation de l'espace en gare. En tout état de cause, le cadre juridique actuel ne pose aucun frein à leur conclusion.
64. Par conséquent, l'Autorité demande à SNCF Gares & Connexions, pour le DRG 2026, de lever les freins techniques à la conclusion de baux mixtes et d'établir une tarification adaptée en fonction du poids de chaque type d'activité.

#### 2.2.7. La hausse du coût moyen pondéré du capital retenu est cohérente avec les données de marché

65. Dans le cadre du DRG 2025, SNCF Gares & Connexions retient un CMPC de 5,5 % avant impôt pour la rémunération du capital des activités régulées et de 9,3 % avant impôt pour celle des activités non régulées.
66. L'augmentation de 30 points de base du taux de CMPC pour le périmètre régulé par rapport au DRG 2024 reflète les évolutions du contexte macroéconomique, marqué par une hausse des taux d'intérêt, tant du taux sans risque que du coût de la dette, par rapport à ceux retenus dans le calcul du CMPC pour le DRG 2024.

---

<sup>20</sup> Il s'agit, par exemple, de permettre le développement d'espaces de vente mutualisés pour des services de cars et de trains.

67. Le taux retenu pour le périmètre non régulé augmente de près de 80 points de base par rapport au DRG 2024. La méthodologie appliquée par le gestionnaire de gares reste identique à celle utilisée dans le cadre du DRG 2024 et est conforme aux recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 2022-057 relatif au DRG 2022. Cette augmentation significative résulte de la révision à la hausse des estimations de CMPC des analystes financiers retenues dans le calcul du CMPC pour le périmètre non régulé.
68. Les valeurs de CMPC des activités régulées et non régulées retenues par SNCF Gares & Connexions sont cohérentes avec les propres estimations de l'Autorité et sont par conséquent jugées acceptables.

#### 2.2.8. Les hypothèses retenues pour la prévision des revenus et des charges des activités non régulées dans le cadre du calcul de la rétrocession n'appellent pas de remarques particulières

69. S'agissant des activités du périmètre non régulé, SNCF Gares & Connexions prévoit, au DRG 2025, de réaliser (i) 326 millions d'euros de revenus provenant des concessions commerciales<sup>21</sup> et (ii) 89 millions d'euros de revenus issus de la perception de loyers non régulés. La prévision de chiffre d'affaires généré par les activités non régulées s'élève donc à 416 millions d'euros, soit une hausse de 12 % par rapport au DRG 2024. Cette progression des revenus s'accompagne d'une hausse des charges correspondantes de 10 %.
70. La projection des revenus est cohérente avec celle du DRG 2024, après ajustement à la hausse du montant des rétrocessions à hauteur de 4,3 millions d'euros (passant ainsi de 23 millions d'euros à 27 millions d'euros), conformément à la demande formulée par l'Autorité dans son avis n° 2024-022 du 21 mars 2024.
71. S'agissant des charges des activités non régulées, l'Autorité observe que, pour le DRG 2025 comme pour le DRG 2024, SNCF Gares & Connexions a intégré dans sa prévision une quote-part de coûts supportés par sa filiale SNCF Retail & Connexions pour la gestion locative et la commercialisation des services en gares ainsi que pour les services digitaux pour un montant de 22,6 millions d'euros, en hausse de 7,5 % par rapport au DRG 2024.
72. À l'appui des analyses menées lors de l'instruction, l'Autorité estime que les hypothèses économiques et commerciales retenues pour la prévision des revenus et des charges des activités non régulées n'appellent pas de remarques particulières.

#### 2.2.9. Le mécanisme de régularisation *a posteriori* du revenu autorisé en cas de report ou d'annulation de nouveaux investissements a bien été revu, conformément à la demande formulée par l'Autorité

73. Dans son avis n° 2024-022 du 21 mars 2024 relatif au DRG 2024, l'Autorité demandait à SNCF Gares & Connexions de revoir les règles encadrant le mécanisme de régularisation *a posteriori* du revenu autorisé, mis en place pour éviter que les clients du gestionnaire des gares ne supportent le coût d'installations qui n'ont pas été mises en service.

---

<sup>21</sup> Il s'agit de l'attribution d'espaces non régulés en gare par voie de concession (contrat d'occupation temporaire du domaine public ferroviaire) pour des activités de commerces, publicité en gare, parkings, etc.

74. L'Autorité constatait en effet que le dispositif de régularisation prévu dans le DRG 2024 ne remplissait qu'imparfaitement son office, dans la mesure où son périmètre d'activation demeurait trop restreint. L'Autorité soulignait en particulier que (i) la régularisation des charges de capital était limitée à la seule prestation de base unifiée et à la mise à disposition des portes d'embarquement et (ii) seules les gares de catégorie « A » étaient éligibles à cette régularisation, à condition que les investissements à mettre en service dépassent cinq millions d'euros en fonds propres cumulés sur trois années<sup>22</sup>.
75. Afin de répondre à cette demande, SNCF Gares & Connexions a modifié, dans le DRG 2025, son dispositif de régularisation pour étendre de manière significative le périmètre de gares éligibles. Ainsi :
- Le mécanisme de régularisation proposé au DRG 2025 inclut désormais les charges de capital de la plateforme unique, en plus de la prestation de base unifiée et à la mise à disposition des portes d'embarquement.
  - En ce qui concerne la prestation de base unifiée, le périmètre de gares éligibles à la régularisation s'étend désormais (i) aux gares de catégorie « A » qui présentent des investissements à mettre en service supérieurs à un million d'euros en fonds propres sur le cumul des trois années 2023, 2024 et 2025 (contre cinq millions auparavant) et (ii) aux périmètres de gestion des gares de catégorie « B » et « C » pour lesquels le montant moyen d'investissements dépasse un million d'euros par gare en fonds propres sur le cumul de ces trois mêmes années.
76. Le nombre de gares éligibles au mécanisme est ainsi porté à 64 gares de catégorie « A » et à un périmètre de gestion des gares de catégorie « B » dans le DRG 2025, contre seulement 14 gares de catégorie « A » dans le DRG 2024. Ces avancées du dispositif ont été accueillies favorablement par les transporteurs, qui ont exprimé leur satisfaction dans leurs retours écrits de la consultation publique. Par ailleurs, les simulations de régularisation<sup>23</sup> établies au cours de l'instruction par SNCF Gares & Connexions à la demande de l'Autorité confirment que ces nouvelles dispositions apportent une amélioration substantielle du montant de la régularisation en faveur des transporteurs.
77. L'Autorité invite toutefois SNCF Gares & Connexions à mettre en place les mesures nécessaires pour améliorer les délais de production de la comptabilité analytique, de manière à permettre une mise à jour de la base d'actifs dans les meilleurs délais suivant la fin de l'exercice précédent. Les difficultés de production rencontrées en la matière conduisent en effet aujourd'hui SNCF Gares & Connexions à retenir des *hypothèses* pour sa construction tarifaire alors même que les données de mises en service *effectivement comptabilisées* pourraient être disponibles.

### 2.3. L'Autorité valide les tarifs des prestations régulées, sous réserve d'ajustements

#### i. S'agissant des tarifs de la prestation de base unifiée, l'Autorité demande à SNCF Gares & Connexions de revoir le montant des frais de structure

78. La construction des tarifs de la prestation de base unifiée n'appelle pas d'autre remarque de la part de l'Autorité que celle relative à l'assiette de référence sur laquelle s'appuie la prévision des frais de structure du DRG 2025, mentionnée au point 51.

<sup>22</sup> Respectivement deux et trois exercices pour les DRG 2024 et 2025.

<sup>23</sup> Simulations des avoirs versés aux transporteurs avec une hypothèse de réalisation à 50 % des mises en service 2024 prévus au DRG 2024 et au DRG 2025

79. L'Autorité valide par conséquent les tarifs de la prestation de base unifiée, à hauteur d'une révision à la baisse de la part attribuable au périmètre régulé résultant d'un retraitement de la prévision des frais de structure de l'ensemble du périmètre tarifaire, afin d'exclure une charge exceptionnelle de 1,4 million d'euros intégrée à tort dans cette prévision.

**ii. S'agissant des autres prestations régulées, le calcul des redevances est satisfaisant**

80. Les analyses menées par les services de l'Autorité ont permis de vérifier que, de façon générale, les tarifs des autres prestations régulées<sup>24</sup> proposées par SNCF Gares & Connexions dans le DRG 2025 sont cohérents avec les revenus autorisés calculés, d'une part, et les unités d'œuvre prévisionnelles, d'autre part.

---

<sup>24</sup> Il s'agit (i) de la prestation d'assistance aux passagers en situation de handicap ou à mobilité réduite, (ii) de la prestation de plateforme téléphonique unique, permettant notamment la réservation de la prestation précédente, (iii) de la prestation dite « Transmanche » pour les trains utilisant le tunnel sous la Manche, (iv) de la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement, (v) de la prestation de retraitement des déchets et (vi) de la mise à disposition d'espaces en gare destinés à la vente de titres de transports ferroviaires.

## Avis

- Article 1** Sous réserve des articles 2 à 4 ci-après, l'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions dans les gares de voyageurs pour l'horaire de service 2025.
- Article 2** L'Autorité émet un avis favorable sur les tarifs de la prestation de base unifiée, à hauteur d'une révision à la baisse de la part attribuable au périmètre régulé résultant d'un retraitement de la prévision des frais de structure de l'ensemble du périmètre tarifaire, afin d'exclure une charge exceptionnelle de 1,4 million d'euros intégrée à tort dans cette prévision.
- Article 3** L'Autorité n'est pas favorable au doublement de la surface facturée par automate de vente et demande à SNCF Gares & Connexions le maintien de la facturation d'une surface forfaitaire de 1 m<sup>2</sup> par automate de vente de titres de transport.
- Article 4** SNCF Gares & Connexions devra, dans les délais impartis, se conformer aux demandes formulées par l'Autorité et rappelées en annexe 1.

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 21 novembre 2024.*

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;  
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le président

Thierry Guimbaud

## ANNEXE – RÉCAPITULATIF DES DEMANDES ET RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Demandes	Destinataire	Échéance
1	Lever les freins techniques à la conclusion de baux mixtes et établir une tarification adaptée en fonction du poids de chaque type d'activité.	SNCF Gares & Connexions	DRG 2026
2	Achever la refonte de la structure tarifaire des gares de voyageurs, (i) soit par la réalisation d'études complémentaires visant à vérifier l'adéquation de la tarification binomiale à la structure des coûts des gares et, le cas échéant, par la poursuite de l'expérimentation d'une telle tarification conduite dans le DRG 2025 en levant les réserves méthodologiques identifiées, (ii) soit en proposant un modèle tarifaire alternatif mieux adapté pour répondre aux objectifs de clarté et d'optimisation des signaux économiques émis par la tarification aux différents utilisateurs.	SNCF Gares & Connexions	DRG 2027 (au plus tard)

N°	Recommandations	Destinataire	Échéance
1	Améliorer la lisibilité du suivi des frais de structure en distinguant la part des charges associées aux opérations récurrentes de celles relatives au lancement de nouveaux projets, notamment ceux liés aux systèmes d'information.	SNCF Gares & Connexions	DRG 2026
2	Mettre en place les mesures nécessaires pour améliorer les délais de production de la comptabilité analytique, de manière à permettre une mise à jour de la base d'actifs dans les meilleurs délais suivant la fin de l'exercice précédent.	SNCF Gares & Connexions	DRG 2026
3	Publier de manière visible et accessible, sur le site internet de SNCF Gares & Connexions, une version dynamique de l'observatoire de la qualité de service, intégrant, lorsque cela est pertinent, les objectifs des indicateurs.	SNCF Gares & Connexions	Année 2025
4	Engager une concertation avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrice de la mobilité afin de promouvoir des automates de distribution multi-transporteurs.	SNCF Gares & Connexions	DRG 2027