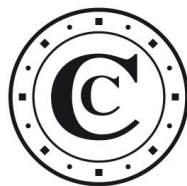


Cour des comptes



LES GARES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS

Rapport public thématique

Avril 2021

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Un niveau de service hétérogène	23
I - Une offre de services disparate selon les gares	23
A - Un réseau dense et mal hiérarchisé	23
B - Une offre de service mal définie	27
II - Une qualité de service qui doit être améliorée	31
A - Des objectifs encore modestes	31
B - Des incitations financières limitées	33
III - La question d'un transfert des gares régionales	34
Chapitre II Un modèle économique complexe et peu lisible pour les transporteurs	39
I - Des activités réparties entre un périmètre régulé et un périmètre non régulé	39
A - Des activités régulées strictement encadrées	39
B - Des activités non régulées centrées sur les commerces en gare	41
C - Des gares réparties en 56 périmètres de gestion	42
II - Un modèle de tarification de l'accès aux gares contesté	45
A - Des tarifs multiples et parfois peu cohérents	45
B - Un modèle économique exagérément complexe et souffrant de plusieurs faiblesses	47
C - Des débats récurrents avec les parties prenantes	52
III - Des coûts d'exploitation peu maîtrisés sur le périmètre régulé	54
A - Des leviers d'action limités	54
B - Une culture de la performance à promouvoir	56
Chapitre III Des ressources insuffisantes au regard des besoins d'investissements	61
I - Des besoins d'investissements importants et en croissance	61
A - Des besoins qui se sont accrus sur la période récente	61
B - Des grandes opérations particulièrement coûteuses	63

II - Un soutien insuffisant de la part des pouvoirs publics	67
A - Une capacité d'autofinancement structurellement limitée	67
B - Des pistes d'évolution du modèle économique qui ne suffiraient pas à répondre aux besoins.....	71
C - Un effort notable des régions mais une quasi-absence de l'État	75
Conclusion générale	83
Liste des abréviations	87
Annexes	89
Réponses des administrations et organismes concernés	107

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la deuxième chambre. Le contrôle a été notifié le 16 janvier 2020 à la directrice générale de Gares et Connexions, au président-directeur général de SNCF Réseau, au président-directeur général de SNCF Voyageurs et au président-directeur général de la SNCF. Ont également été destinataires de cette notification la secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, la directrice du budget, la cheffe du contrôle général économique et financier et le commissaire aux participations de l'Etat.

Les échanges avec Gares et Connexions se sont poursuivis tout au long de l'année 2020, en dépit des difficultés pratiques liées à la crise sanitaire. Ils ont en particulier permis à l'entreprise de prendre en compte, pour l'élaboration de son nouveau plan stratégique finalisé au second semestre 2020, les premiers enseignements tirés de l'instruction, lesquels ont été présentés à la directrice générale en juillet 2020. Un rapport d'observations provisoires a été délibéré par la deuxième chambre le 25 septembre 2020 puis contredit avec les entreprises et administrations concernées en octobre et novembre 2020. À la suite de cette contradiction, la deuxième chambre a souhaité auditionner, les 2 et 9 décembre 2020, la directrice générale de Gares et Connexions, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, le président de l'Autorité de régulation des transports ainsi que le président de Régions de France. Par ailleurs, le directeur général France de la société Klépierre, laquelle est partenaire de Gares et Connexions pour certains grands projets de transformation, a été auditionné à sa demande.

L'enquête de terrain a été complétée par une analyse comparative sur la gestion des gares ferroviaires dans trois pays européens (Allemagne, Pays-Bas, Suède).

*

**

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 décembre 2020, par la deuxième chambre, présidée par Mme Podeur, présidente de chambre, et composée de MM. Le Mer, Ory-Lavollée, conseillers maîtres, et M. Beauvais, conseiller maître en service extraordinaire ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Guédon et Lejeune, conseillers maîtres, et M. Guilbaud, conseiller référendaire ainsi que, en tant que contre-rapporteuse, Mme Pittet, conseillère maître.

Il a été examiné et approuvé, le 9 février 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont également diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé *Les gares ferroviaires de voyageurs*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités locales concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des projets de rapport ont également été adressés, pour information, à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance ainsi qu'au ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue, MM. Bertucci, Diricq, Lefebvre, Mousson, Guérault, Feller, Mme Latare, M. Berthomier, Mme de Coincy, M. Saudubray, Mme Faugère, M. Appia, Mme Fontaine, MM. Homé, Giannesini, Bouvard, Mme Riou-Canals, M. Seiller, Mme Mercereau, MM. Colin de Verdière, Champomier, conseillers maîtres, MM. Collin, Richier Mme Reynier, M. Autran, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Podeur présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de MM. Guédon, Lejeune, conseillers maîtres, de M. Guilbaud, conseiller référendaire, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer et de Mme Pittet, conseillère maître, contre-rapporteure devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Barichard, Premier avocat général.

M. Thornary secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 13 avril 2021.

Synthèse

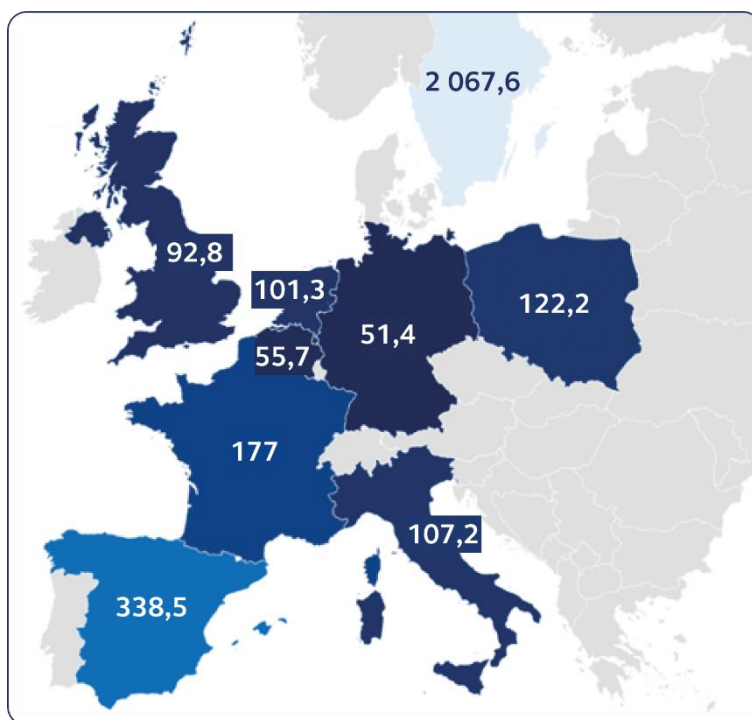
Si les gares existent depuis la création des chemins de fer, leur activité ne s'est vu reconnaître une identité propre que récemment. L'entité SNCF Gares et Connexions n'a été en effet créée que le 1^{er} janvier 2010 : cette création faisait suite à l'adoption de la loi du 8 décembre 2009, laquelle impose que la gestion des gares soit assurée « *de façon transparente et non discriminatoire* » et fasse l'objet « *d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport* ». Devenue direction autonome de la SNCF en 2012, Gares et Connexions est restée rattachée à l'établissement public SNCF Mobilités à la suite de la réforme ferroviaire de 2014.

Ce rattachement des gares, installations de service essentielles du réseau ferroviaire, à l'opérateur de transport SNCF n'en posait pas moins question quant à la possibilité d'un accès équitable aux gares pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, dans le contexte de l'ouverture progressive à la concurrence du marché des services de transport de voyageurs. Il a fallu attendre la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire pour que Gares et Connexions devienne, au 1^{er} janvier 2020, une société anonyme filiale de la société SNCF Réseau.

Une offre de service mal définie et une qualité de service à améliorer

Gares et Connexions exploite et entretient plus de 3 000 gares sur le territoire métropolitain. Le maillage de ce réseau, qui apparaît cohérent avec les caractéristiques du territoire français et la densité de sa population, assure une assez bonne proximité du service public ferroviaire pour les usagers.

Carte n° 1 : densité du réseau de gares, en km² par gare



Source : Cour des comptes, d'après données Gares et Connexions, Eurostat (juillet 2019) et Commission européenne (sixième rapport sur le suivi du développement du marché ferroviaire, février 2019)

Ces gares sont d'importance variable, depuis les grandes gares parisiennes qui ont accueilli près de 5,5 millions de passagers en 2018 jusqu'aux 551 gares qui en avaient accueilli moins de 3 650. Parmi ces dernières, 295 très petites gares avaient reçu moins de 1 000 passagers.

L'organisation existante souffre de trois faiblesses. Tout d'abord, les gares sont classées en trois catégories, distinguant les gares d'intérêt national, celles d'intérêt régional et celles d'intérêt local, en fonction du nombre de voyageurs accueillis chaque année et de l'importance de leur trafic. Mais cette catégorisation ne traduit que très imparfaitement la spécificité des gares de chaque catégorie au regard leur activité : une nouvelle typologie mieux adaptée à ces spécificités permettrait une gestion plus pertinente, notamment en termes de cohérence de tarification. La nouvelle classification pourrait ainsi distinguer les très grandes gares, les gares spécifiquement dédiées au TGV, les gares de ville avec un trafic régional important, les gares de proximité et les haltes ferroviaires.

Une deuxième faiblesse tient à la manière dont sont encadrés et définis les services que Gares et Connexions a pour mission d'offrir dans les gares. Il s'agit des services permettant aux transporteurs ferroviaires d'exercer leur activité : mise à disposition d'espaces d'attente pour les voyageurs, existence d'une signalétique leur permettant de s'orienter et de trouver leur train, présence d'écrans et de panneaux d'information régulièrement actualisés, etc. Si ces services ont été sommairement listés dans un décret du 20 janvier 2012, aucun cahier des charges n'a été mis au point pour en définir la teneur précise et fixer le niveau de service correspondant à chaque catégorie de gares. De ce fait, l'offre effectivement proposée dans les gares s'avère très variable entre des gares de même catégorie. L'absence de cahier des charges en la matière conduit à s'interroger sur le rôle de l'État, propriétaire des gares, qui pourrait fixer des objectifs pour les gares nationales. Les régions pourraient quant à elles fixer le niveau de service qu'elles attendent dans les gares régionales et locales, en cohérence avec le plan de transport qu'elles déterminent.

Troisième faiblesse, la qualité de service est insuffisamment prise en compte par Gares et Connexions. Elle ne l'est formellement que depuis 2017, par l'intermédiaire d'indicateurs limités en nombre et parfois peu pertinents dans leur définition, d'objectifs encore peu contraignants et d'un système d'incitations financières dont les effets restent faibles. Ainsi, en 2019, les *malus* subis par Gares et Connexions à ce titre n'ont représenté que 325 500 €, soit seulement 0,045 % des redevances perçues par l'entreprise en contrepartie de la réalisation des prestations de base qu'elle doit fournir aux transporteurs.

Les faiblesses de ce cadre posent la question d'un renforcement du rôle des régions dans la gestion des gares, lequel serait cohérent avec leur part importante dans le financement de la redevance perçue au titre des gares régionales et leur forte participation aux investissements dans ces gares. La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 a rendu possible un transfert de gestion s'agissant des gares d'intérêt local ou régional : pour aller plus loin, ouvrir aux régions la possibilité de demander le transfert de la propriété de ces gares pourrait leur permettre d'y effectuer des choix d'investissements en cohérence avec leurs décisions en matière de mobilités.

Un modèle économique complexe et peu lisible pour les transporteurs

Le modèle économique dans le cadre duquel Gares et Connexions exerce ses activités lui permet de disposer de deux types de ressources. D'une part, afin de financer l'exploitation des gares, les transporteurs ferroviaires versent à Gares et Connexions une redevance pour chaque

départ de train. Cette redevance est dite « régulée », car son montant est déterminé sous le strict contrôle de l'Autorité de régulation des transports : chaque année, la somme des redevances ainsi perçues doit correspondre aux charges supportées par Gares et Connexions pour l'exploitation des espaces qui, en gare, sont affectés aux activités de transport ferroviaire. En 2019, ce chiffre d'affaires dit « régulé » a représenté 737 M€.

D'autre part, ces ressources régulées sont complétées par celles que dégagent les activités dites « non régulées » de Gares et Connexions. Ces dernières sont pour l'essentiel constituées des commerces en gare. Gares et Connexions n'exploite pas directement ces commerces : elle attribue des concessions commerciales permettant aux entreprises qui le désirent d'exploiter les espaces disponibles en gare. Dans le cadre de ces concessions, les commerces versent à Gares et Connexions une redevance qui est calculée en fonction de leurs chiffres d'affaires. En 2019, le chiffre d'affaires généré par les activités non régulées s'élevait à 394 M€.

En principe, ce modèle économique doit permettre à l'entreprise de couvrir ses coûts d'exploitation et de dégager une marge opérationnelle pour financer les investissements en gare. Cependant, il souffre de plusieurs faiblesses qui nuisent à son efficacité.

La redevance facturée aux transporteurs en contrepartie de l'utilisation des gares et de leurs services, dont les modalités de calcul sont insuffisamment robustes et transparentes, varie fortement selon les régions et les catégories de gares : ainsi, à Lyon Part-Dieu, la redevance par départ/train s'établissait en 2020 à 106,10 € pour un train national, contre 197,94 € à Meuse TGV. Cette hétérogénéité des tarifs, qui n'est pas justifiée par des différences dans la nature des services offerts aux transporteurs dans les gares concernées, se traduit par des effets contre-productifs pour l'ensemble du système, en particulier dans les très grandes gares.

Plus généralement, la garantie d'une couverture de l'ensemble des charges de l'activité régulée par le produit de cette redevance n'est pas de nature à inciter Gares et Connexions à entreprendre des efforts de productivité.

De plus, la répartition des charges entre activité régulée et activités non régulées est insuffisamment fiable.

Enfin, les transporteurs ne peuvent disposer d'une visibilité pluriannuelle sur l'évolution de la redevance et le tarif de cette dernière a souvent fortement varié d'une année à l'autre au cours de la période récente.

La complexité et l'opacité de ce modèle expliquent qu'il fasse l'objet de nombreux débats avec les parties prenantes, dont la défiance à son égard est d'autant plus forte que la performance économique de Gares et Connexions est loin d'être excellente. Les plans de performance successifs n'ont pas donné lieu à un suivi approfondi. La culture de la performance n'est pas encore assez ancrée au sein de l'entreprise, conduisant à une trop faible connaissance des coûts des prestations et à des écarts importants entre gares de même catégorie pour un service semblable. Ainsi, en 2019, le coût d'une prestation d'assistance pour une personne à mobilité réduite variait de 15,87 € à 62,41 € entre les très grandes gares. De même, le coût de la prestation de propreté en gare allait de 16,71 € à 89,24 € le mètre carré.

Des ressources insuffisantes au regard des besoins d'investissements

Affectataire d'un patrimoine considérable tant par son volume que par son intérêt historique et culturel, Gares et Connexions n'est pas en mesure aujourd'hui de financer ses investissements en gares. Fortement dépendante des subventions versées par les collectivités, tout particulièrement par les régions, elle parvient aujourd'hui essentiellement à assurer l'entretien minimal des bâtiments (maintien en condition opérationnelle et sécurisation du bâti) et à respecter ses obligations légales en matière de mise en accessibilité.

En complément des subventions versées par les collectivités territoriales, la forte croissance des ressources dégagées grâce aux activités non régulées (et en particulier grâce aux commerces) a permis à Gares et Connexions de financer un volume d'investissements en nette hausse depuis 2014. Ce dernier a ainsi augmenté d'environ 40 %, atteignant 411 M€ en 2019, mais les marges de progression de ces ressources non régulées semblent désormais se réduire.

Ainsi, Gares et Connexions ne dispose aujourd'hui que de marges financières très limitées au-delà des investissements dits « contraints », lesquels représentent environ 90 % des fonds propres investis chaque année. Or les besoins d'investissements dans les gares vont continuer à croître.

En effet, Gares et Connexions s'est vu transférer, au 1^{er} janvier 2020, la gestion des quais, des passerelles d'accès aux quais ainsi que des grandes halles voyageurs. Précédemment gérés par SNCF Réseau, ces actifs exigeront des investissements considérables pour être maintenus en bonne condition opérationnelle : leur transfert a ainsi plus que doublé les besoins d'investissements annuels de Gares et Connexions, qui prévoit d'investir plus de 1 Md€ chaque année entre 2020 et 2024.

Face à cette impasse financière, les fondements du modèle économique de l'activité du gestionnaire des gares doivent être réexaminés. Construit pour bénéficier aux transporteurs, ce modèle ne permet pas à Gares et Connexions de disposer des moyens financiers nécessaires. D'un côté, les transporteurs récupèrent 50 % des bénéfices des activités non régulées dans les périmètres de gestion bénéficiaires, ce qui a représenté un coût de 24 M€ pour Gares et Connexions en 2020. De l'autre, Gares et Connexions doit absorber les déficits des activités non régulées sur les périmètres concernés : le cumul de ces déficits représentait 66 M€ à la charge de Gares et Connexions en 2020. Cette asymétrie limite structurellement la possibilité de dégager des ressources supplémentaires grâce aux activités non régulées et, en particulier, grâce aux commerces en gare.

De même, les marges de manœuvre de l'entreprise en matière d'endettement sont limitées, tandis que le recours à des partenariats avec des financeurs privés pour financer de grands projets de développement a montré ses limites : une grande part de la valeur générée par les projets bénéficie ensuite aux partenaires privés qui ont contribué à leur financement.

Il serait possible d'adapter ce modèle économique en mettant en œuvre des réformes qui remédieraient à certaines de ses faiblesses : l'une d'entre elles consisterait notamment à supprimer le mécanisme de rétrocession aux transporteurs de la moitié des bénéfices réalisés grâce aux activités non régulées.

Cependant, de telles réformes du modèle économique ne suffiraient pas à combler les besoins de financement des investissements en gares. Il est ainsi crucial que l'État assume enfin ses responsabilités à l'égard du réseau des gares. Aujourd'hui, l'État ne prend pas en charge le financement d'obligations dont il est pourtant responsable, pour un patrimoine qui lui appartient et dont Gares et Connexions n'est qu'affectataire. Cette carence de l'État concerne tant les obligations imposées par le législateur, telles que la mise en accessibilité des gares, que celles découlant de la politique patrimoniale et culturelle de l'État, qui exige de maintenir et entretenir des bâtiments historiques, devenus surdimensionnés par rapport aux besoins de l'activité ferroviaire.

En 2019, les subventions versées par l'État pour contribuer au financement des investissements en gares représentaient 32,7 M€, bien loin des 362 M€ accordés par l'État fédéral allemand. L'État doit désormais mobiliser des moyens budgétaires suffisants pour assurer le financement des investissements nécessaires à la modernisation des gares ainsi qu'au maintien en condition d'un patrimoine historique qu'il a décidé de préserver.

La négociation du contrat de performance entre l'État et la société anonyme Gares et Connexions est une occasion de fixer ces orientations et d'exprimer la stratégie choisie pour financer le réseau des gares (refonte du modèle économique, recherche d'autres formes de financement dont subventions de l'État).

Pour autant, la réponse à la question du financement des investissements en gares doit aussi s'inscrire dans une réflexion de l'ensemble des parties prenantes sur l'avenir des gares et de leur développement. Ces espaces d'accueil de voyageurs, plateformes de services et de commerces sont aussi des bâtiments insérés dans un quartier de ville et connectés aux autres modes de déplacement au sein d'un territoire. Des orientations claires doivent donc être définies par l'État, par SNCF Réseau et, le cas échéant, par les autorités organisatrices régionales.

Récapitulatif des recommandations

1. Établir un cahier des charges des services obligatoirement offerts par les gares en fonction de leur typologie (*État, autorités organisatrices de la mobilité, Gares et Connexions*).
2. Ouvrir à terme aux régions l'option d'un transfert de propriété des gares d'intérêt régional et local affectées au seul trafic régional conventionné (*État*).
3. Fixer des redevances pluriannuelles, sur la base d'un cahier des charges et de coûts normés (*État, Gares et Connexions*).
4. Établir un plan de performance pluriannuel fondé sur une convergence aux meilleurs coûts unitaires des prestations de service (*Gares et Connexions*).
5. Adapter le modèle économique pour améliorer la capacité d'autofinancement du gestionnaire des gares et, en complément, accroître le niveau des subventions versées par l'État afin qu'il assure, en qualité de propriétaire, le financement des investissements de modernisation des gares et le maintien en condition des bâtiments historiques (*État, Gares et Connexions*).

Introduction

Le présent rapport résulte de l'examen de la gestion de Gares et Connexions, alors direction autonome de l'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités, pour les exercices 2014 à 2019. À l'issue de ce contrôle, la Cour est en mesure de dresser un état des lieux de la situation du gestionnaire des gares, alors que ce dernier est engagé dans une profonde transformation depuis le 1^{er} janvier 2020, date de sa constitution en société anonyme filiale de la société anonyme SNCF Réseau.

Historiquement, les gares constituent une infrastructure particulière, le plus souvent lieu de passage entre la ville et le train, mais aussi lieu emblématique dans l'aménagement urbain. Le développement du réseau ferré au XIX^e siècle s'est accompagné de la création de nombreuses gares et notamment de l'édification des premières grandes gares, chefs d'œuvre d'architecture industrielle. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, le déclin progressif du transport ferroviaire au profit de l'automobile a conduit au délaissement des gares et, avec elles, des quartiers environnants. Ce n'est qu'avec le développement du train à grande vitesse et la relance du transport régional dans le contexte de la décentralisation que les gares ont été réinvesties et modernisées, afin de répondre aux nouvelles attentes des usagers et d'intégrer les innovations technologiques.

Le régime de gestion des gares a quant à lui connu de nombreuses évolutions. Les gares ont été confiées à la SNCF dès sa création en 1937, son monopole sur l'exploitation du système ferroviaire étant par la suite confirmé par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982. L'ensemble des biens immobiliers dépendant du domaine public et privé (dont les gares), antérieurement concédés à la société anonyme d'économie mixte SNCF, a été remis en dotation au nouvel établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF à la création de ce dernier, le 1^{er} janvier 1983.

À partir de 1991, l'ouverture progressive à la concurrence du transport ferroviaire en Europe s'est traduite par la directive n° 91/440/CE du 29 juillet 1991, laquelle impose une séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport. En France, sa transposition par la loi du 13 février 1997 a conduit à la création de Réseau Ferré de France (RFF, qui deviendra SNCF Réseau en 2014). Cependant, la ligne de partage entre les biens confiés à RFF et ceux restant confiés à la SNCF n'a pas été tracée en fonction du caractère essentiel ou non de

l'infrastructure, c'est-à-dire en distinguant celles des infrastructures qui doivent être regardées comme des monopoles naturels et à ce titre confiées au gestionnaire d'infrastructure, mais en fonction de l'affectation ou non des biens en cause à l'exploitation des services de transport. Ont ainsi été transférés en pleine propriété à RFF l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire ainsi que les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport ferroviaire. Le décret du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de RFF a précisé que ce transfert devait concerner les quais des gares, y compris leurs ouvrages de couverture et les plates-formes, les escaliers, rampes et ascenseurs des quais, les passages souterrains et les passerelles. En revanche, les gares elles-mêmes, jugées nécessaires à l'exploitation des services de transport, ont été affectées à la SNCF (SNCF Mobilités à compter de 2015).

Ce rattachement à l'opérateur de transport SNCF des gares de voyageurs, installations essentielles du réseau, n'en posait pas moins question quant à la possibilité d'un accès équitable aux gares pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, dans le contexte de l'ouverture progressive à la concurrence du marché des services de transport de voyageurs. C'est d'ailleurs pour cette raison que la loi du 8 décembre 2009 a affirmé que les gares doivent être gérées « *de façon transparente et non discriminatoire* » et faire l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport, cela sous le contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires¹ créée par cette même loi. C'est dans ce contexte qu'a été créée, le 1^{er} janvier 2010, l'entité SNCF Gares et Connexions, laquelle a ensuite été érigée en direction autonome de la SNCF par un décret du 20 janvier 2012.

C'est finalement à l'occasion de l'examen de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire que la question du rattachement des gares au gestionnaire d'infrastructure a été de nouveau posée. Afin de lever toute ambiguïté en la matière, le législateur a fait le choix de transférer la gestion des gares à SNCF Réseau et plus précisément à sa filiale nouvellement constituée, la société anonyme Gares et Connexions.

Le présent rapport revient tout d'abord sur la manière dont Gares et Connexions assume ses missions s'agissant des services qu'elle doit fournir aux transporteurs utilisant les gares (I). Il examine ensuite le modèle économique dans le cadre duquel elle exerce ses activités et les faiblesses de ce dernier (II). Il analyse enfin les modalités de financement des investissements dans les gares, dans un contexte de nette croissance des besoins en la matière (III).

¹ Devenue ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) le 15 octobre 2015 puis ART (Autorité de régulation des transports) le 1^{er} octobre 2019.

Chapitre I

Un niveau de service hétérogène

Une gare n'est pas qu'un lieu de passage. C'est surtout un lieu d'accueil et de services offerts aux voyageurs : présence d'espaces d'attente, affichage des horaires des trains, signalétique permettant de s'orienter, consignes à bagages, commerces, etc. Les usagers des gares attendent à cet égard des services les plus nombreux possibles et la meilleure qualité dans la réalisation de ces services. C'est la première mission de Gares et Connexions.

I - Une offre de services disparate selon les gares

A - Un réseau dense et mal hiérarchisé

1 - Un réseau de gares qui a peu évolué au cours de la période

Le réseau des gares françaises est composé d'environ² 3 017 gares. Ce nombre évolue peu dans le temps, les ouvertures et fermetures de gares étant limitées (39 ouvertures et 26 fermetures entre 2015 et 2019). Les quelque 3 000 gares sont très diverses, allant de très grandes gares parisiennes à des haltes sans bâtiment d'accueil des voyageurs. Certaines sont très fréquentées alors que d'autres accueillent très peu de voyageurs.

² Les bases de données de Gares et Connexions présentent certaines incohérences qui ne permettent pas d'établir avec certitude le nombre de gares.

En 2018, 551 gares avaient accueilli moins de 3 650 voyageurs (soit moins de 10 voyageurs par jour en moyenne), parmi lesquelles 295 en avaient reçu moins de 1 000. Parmi celles-ci, on dénombre même 32 gares sans aucun passager. Le recensement des petites gares fait apparaître deux cas de figure. Dans le premier cas, la gare se situe sur une ligne de transport express régional (TER) elle-même peu fréquentée, et son maintien en activité est donc étroitement lié à l'avenir de cette ligne. Dans le second cas, c'est la gare elle-même qui est peu utilisée, alors qu'elle se situe sur une ligne fréquentée : la question de la pérennité de la gare est alors posée, si elle se trouve proche d'une autre gare plus facile d'accès et avec une offre de service plus importante, ou bien si la gare est en concurrence avec d'autres modes de transport collectif plus pertinents.

S'agissant de la densité du réseau et de l'importance de sa fréquentation, on comptait en 2018 une gare pour 21 346 habitants et 177 km², la fréquentation moyenne étant de 917 256 passagers par an et par gare. Sans surprise, des différences significatives existent entre les régions à cet égard.

Tableau n° 1 : caractéristiques du réseau des gares en régions

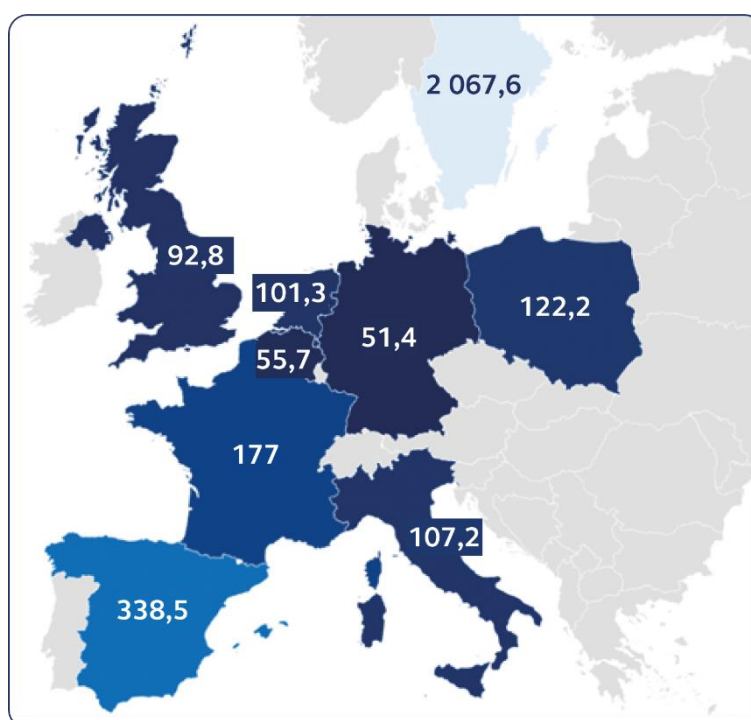
Régions	Nombre de gares	Fréquentation moyenne par gare (2018)	Nombre d'habitants par gare	Densité (km ² par gare)*
Auvergne-Rhône-Alpes	338	356 686	23 601	206
Bourgogne-Franche-Comté	207	127 525	13 539	231
Bretagne	124	227 835	26 831	219
Centre-Val-de-Loire	161	213 975	15 968	243
Grand Est	414	231 909	13 378	139
Hauts-de-France	362	281 647	16 554	88
Île-de-France	392	5 440 084	31 149	31
Normandie	117	219 295	28 398	256
Nouvelle-Aquitaine	335	148 794	17 827	251
Occitanie	277	149 764	21 202	263
Pays de la Loire	135	277 025	27 947	238
Sud	155	469 916	32 516	203
France	3 017	917 256	21 346	177

Source : Cour des comptes, d'après données Insee et Gares et Connexions

* La densité du réseau de gares, exprimée en km² par gare, s'obtient en divisant la superficie du territoire par le nombre de gares qui y sont présentes.

En dépit de ces différences entre régions, la comparaison avec les principaux réseaux européens suggère que ce maillage d'ensemble est cohérent avec les caractéristiques du territoire métropolitain et la densité de sa population : à titre d'exemple, la distance moyenne entre deux gares est ainsi de 9,4 km en France contre 10,7 km dans un pays moins dense tel que l'Espagne et environ 6 km dans des pays plus denses tels que l'Allemagne, l'Italie ou encore le Royaume-Uni.

Carte n° 2 : densité du réseau de gares, en km² par gare



Source : Cour des comptes, d'après données Gares et Connexions, Eurostat (juillet 2019) et Commission européenne (sixième rapport sur le suivi du développement du marché ferroviaire, février 2019).

2 - Une classification des gares qui présente de réelles limites

Un décret du 7 mars 2003³ a classé les gares françaises en trois catégories en fonction de critères tenant au nombre de voyageurs par an et à l'importance du trafic national et international. Cette classification distingue ainsi les gares d'intérêt national (« gares A »), d'intérêt régional (« gares B ») et d'intérêt local (« gares C »). La répartition des gares entre ces trois catégories est revue tous les trois ans. La dernière révision intervenue en 2020 a réparti les gares ainsi qu'il suit. Ces chiffres témoignent de la prépondérance des gares d'intérêt régional et local (gares B et C).

Gares A	Gares B	Gares C
114	988	1 911

Cette classification ne traduit que très imparfaitement la réalité des activités des gares. D'une part, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) peuvent souhaiter définir, en fonction de leur analyse de l'utilisation des différentes gares, d'autres catégories pour les gares B et C : c'est notamment le cas d'Île-de-France Mobilités (IDFM), qui a défini cinq familles de gares dans la nouvelle convention d'exploitation du Transilien 2020-2023⁴. D'autre part, la catégorie A elle-même inclut des situations très différentes : quelques gares (les grandes gares parisiennes et quelques grandes gares régionales) accueillent essentiellement du trafic longue distance voire international ; d'autres sont spécifiquement dévolues au trafic TGV ; enfin, la plupart des gares A en province ont une activité davantage portée par le trafic régional.

³ Article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

⁴ Trois premières familles de gares relèvent du transport de masse (*mass transit*), avec 15 gares ayant plus de 35 000 voyageurs montants dans un train par jour, 16 gares avec 20 000 à 35 000 voyageurs montants par jour et 112 gares entre 5 000 et 20 000 voyageurs montants par jour ; une quatrième famille correspond à 94 gares de maillage régional (entre 1 500 et 5 000 voyageurs montants par jour) ; la cinquième famille regroupe les 136 haltes et gares de proximité ayant moins de 1 500 voyageurs montants par jour.

Une nouvelle typologie apparaît aujourd'hui nécessaire pour permettre une gestion mieux adaptée aux spécificités des gares de chaque catégorie et une tarification cohérente avec ces dernières (cf. *infra*). Elle pourrait ainsi distinguer les très grandes gares (avec un important trafic longue distance voire international), les gares spécifiquement consacrées au TGV, les gares de ville avec un trafic régional important, les gares de proximité et les haltes⁵. À titre de comparaison, les gares néerlandaises sont réparties en cinq catégories : *Halte* (jusqu'à 1 000 voyageurs par jour), *Basis* (entre 1 000 et 10 000), *Plus* (entre 10 000 et 25 000), *Mega* (25 000 à 75 000) et *Kathedraal* (plus de 75 000). En Allemagne, *DB Station&Service* répartit ses gares en sept catégories, définies en fonction de critères prenant en compte le nombre de quais et le nombre de voyageurs.

B - Une offre de service mal définie

1 - Un niveau de service insuffisamment cadré

Chaque gare offre des services aux voyageurs et aux entreprises ferroviaires. Ces prestations sont définies à l'article 4 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire. Elles comprennent des prestations obligatoires, composantes du service de base offert aux transporteurs ferroviaires, et des prestations complémentaires.

Les prestations « de base » forment un socle de services indissociables dont les composantes sont détaillées dans le tableau ci-après.

⁵ Une telle évolution exigerait une évolution réglementaire, les marges de manœuvre de Gares et Connexions en la matière étant très réduites. Le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 lui permet d'organiser des « périmètres de gestion » au sein de la catégorie A, chacun devant correspondre « à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ». En revanche, cette possibilité ne lui est pas ouverte pour les gares B et C, pour lesquelles les périmètres de gestion sont définis en constituant un périmètre pour l'ensemble des gares B ou C d'une même région.

**Tableau n° 2 : composantes de la prestation dite « de base »
que Gares et Connexions doit fournir à tous les transporteurs**

Prestations	Contenus
1. Mise à disposition et entretien des bâtiments, espaces et équipements nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès aux trains	Espaces communs, quais, bancs, sièges, poubelles, accès aux passerelles et souterrains, escaliers mécaniques, ascenseurs, etc.
2. Mise à disposition des services nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès des voyageurs aux trains	Ensemble des services rendus aux voyageurs dans l'ensemble des espaces publics de la gare.
3. Accueil général et mise à disposition de l'information collective des voyageurs en gare	Information statique (affichage, signalétique), dynamique (temps réel) et/ou sonore (annonces) selon les gares. Information à distance le cas échéant (application En Gare, etc.).
4. Orientation dans la gare et information sur les services présents en gare, sur l'intermodalité et sur la desserte ferroviaire de la gare	Accueil général des voyageurs, information multimodale (autres réseaux de transport accessibles à proximité, etc.).
5. Prise en charge des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite	Assistance gratuite en gare pour faciliter l'accès aux trains.
6. Gestion opérationnelle des flux de voyageurs dans la gare	Coordination des acteurs de la gare, adaptation aux événements et coordination de l'intervention d'acteurs extérieurs le cas échéant.
7. Gestion de site	Respect des obligations relatives aux établissements recevant du public (ERP) : surveillance de l'état des bâtiments, déclenchement des interventions de maintenance nécessaires, surveillance du site et sollicitation des forces de sécurité le cas échéant.
8. Services divers d'accompagnement au voyage	Objets trouvés, consignes, toilettes, Wi-Fi, etc.

Source : Cour des comptes, d'après le document de référence des gares (DRG) 2020

Au-delà de ce socle composant la « prestation de base », les services essentiels comprennent, si le transporteur en fait la demande : la fourniture de locaux lui permettant d'installer un guichet de vente de billets, la prestation dite « Transmanche » destinée aux trains utilisant le tunnel sous la Manche et, enfin, la prestation de mise à disposition des portes d'embarquement dans les gares qui en sont équipées.

D'autres prestations peuvent être proposées à la demande des transporteurs. Certaines sont dites « complémentaires » et comprennent le préchauffage des rames, la mise à disposition de locaux de service pour les personnels d'accompagnement ou encore la mise à disposition des locaux et installations nécessaires aux prestataires (avitaillement, nettoyage, etc.).

Si le décret fournit un cadre, le document de référence des gares (DRG) publié chaque année par Gares et Connexions devrait en fournir une traduction précise pour chaque catégorie de gares. Or, actuellement, le DRG souligne que l'offre de services dépend « *de la configuration des bâtiments et du niveau des équipements et des moyens mis en œuvre dans la gare* ». Aucun cahier des charges ne définit le niveau de prestations auquel peut s'attendre le voyageur dans sa gare : notamment l'accueil général, le niveau de confort offert (salles d'attente, chauffage, etc.) ou encore la présence d'une information dynamique et sonore.

Force est de constater que cette absence de cahier des charges conduit, pour une même catégorie de gares, à une forte hétérogénéité des prestations offertes.

Tableau n° 3 : niveau de prestations offertes dans 463 gares en 2020⁶

	Gares A	Gares B	Gares C
Espace et/ou salle d'attente	100 %	95 %	76 %
Abris sur les quais	89 %	88 %	76 %
Toilettes	100 %	66 %	31 %
Information dynamique et/ou sonore	100 %	89 %	48 %
Présence permanente d'équipes de sûreté	57 %	16 %	0 %
Service d'assistance aux personnes à mobilité réduite (PMR)	95 %	63 %	18 %
Wi-Fi	93 %	12 %	0 %
Consignes	14 %	1 %	0 %

Source : Cour des comptes, d'après Gares et Connexions

Ainsi, en 2020, pour les gares A, si toutes ont bien une salle d'attente, seules 14 % disposent d'une consigne et 57 % bénéficient d'équipes de sûreté présentes en permanence. Pour les gares B, seules 66 % disposent de toilettes, 63 % d'assistance aux personnes à mobilité réduite (PMR) et seulement 12 % du Wi-Fi. Enfin, pour les gares C étudiées, 76 % disposent d'abris sur les quais et 48 % proposent une information dynamique ou sonore.

⁶ Les gares étudiées sont les 463 gares accueillant plusieurs transporteurs (TGV, TER, Transilien, Intercités, etc.), soit 111 gares A, 216 gares B et 136 gares C.

À titre de comparaison, les gares allemandes et néerlandaises sont régies par des cahiers des charges clairement définis, qui précisent quels services doivent être proposés dans l'ensemble des gares d'une même catégorie. Par exemple, aux Pays-Bas, la présence d'élévatique (ascenseurs et escalators) et de toilettes est réservée aux gares des catégories *Plus*, *Mega* et *Kathedraal*. En Allemagne, la présence d'une information voyageurs dynamique (écrans) est réservée aux gares des catégories 1 à 3.

2 - La nécessité d'un cahier des charges précis

En l'absence de cahier des charges précis, Gares et Connexions détermine seule sa politique de développement, ou de réduction, des services en gare. Des efforts substantiels ont ainsi été réalisés pour la mise en accessibilité des gares pour les personnes à mobilité réduite (PMR) (dans ce cas, en lien avec les obligations réglementaires), pour renforcer la sûreté (par la vidéosurveillance ou la présence d'équipes de sûreté ferroviaire) et pour développer le Wi-Fi. Inversement, un certain nombre de prestations ont été réduites, telles que les chariots à bagages, les consignes ou les objets trouvés. Surtout, l'entreprise s'est engagée dans la suppression de l'accueil général (agents d'accueil et d'information), estimant que cette mission était déjà assurée par les agents des transporteurs (notamment pour les TGV) et que la signalétique et les affichages sont suffisants. Ces arguments, qui ne se fondent sur aucune étude approfondie, ont été jugés discutables par l'Autorité de régulation des transports (ART). L'intérêt d'une telle mesure pour Gares et Connexions est de permettre une réduction sensible de ses coûts d'exploitation en reportant, de fait, cette charge sur les transporteurs et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Cette disparité de l'offre de services aux voyageurs et les choix d'évolution effectués par Gares et Connexions devraient conduire l'État et les AOM à s'interroger. L'État propriétaire des gares devrait exiger de son gestionnaire la réalisation d'un cahier des charges précis, notamment pour les gares de catégorie A. Or, actuellement, aucun objectif n'est fixé dans les contrats signés entre l'État et Gares et Connexions. Pour les gares régionales et locales, les AOM ne fixent pas non plus de cahier des charges précis, les conventions signées avec les TER étant surtout centrées sur la qualité de service du transport (annulations et retards des trains). Elles devraient trouver pourtant intérêt à signer des conventions spécifiques avec Gares et Connexions spécifiant l'offre de services, la qualité de service et

le niveau de financement. L'exemple de la récente convention 2020-2023 signée entre SNCF et Île-de-France Mobilités (IDFM) est à ce titre intéressant : IDFM a fixé pour chacune des cinq familles de gares définies par ses soins le niveau de services à offrir aux voyageurs en matière d'information, d'assistance, de sûreté, de billetterie et de confort⁷.

II - Une qualité de service qui doit être améliorée

A - Des objectifs encore modestes

Pour les voyageurs, si le niveau d'offre de services en gare est important, la qualité du service offert l'est tout autant. Or, le suivi de la qualité de service a été pendant très longtemps absent des priorités affichées dans le document de référence des gares (DRG). Il a fallu attendre 2016 pour que des indicateurs de satisfaction client, pourtant existants, soient rendus publics. Ces indicateurs, appelés les « promesses clients », évaluent la satisfaction des voyageurs et du public dans cinq domaines : l'information, le déplacement en gare, la propreté et la sûreté, le moment passé en gare (c'est-à-dire le confort) ainsi que les services et commerces. Une note globale de satisfaction est également attribuée. Ces enquêtes de satisfaction sont très utiles si elles sont réalisées pour chaque gare. Or, Gares et Connexions ne les réalise que pour les gares de catégorie A⁸ et, qui plus est, les résultats individuels ne sont affichés que pour les 20 plus grandes gares (pour les gares A régionales, le taux de satisfaction affiché est le taux moyen des gares concernées, lissant ainsi les bons et mauvais résultats).

À partir de 2017, Gares et Connexions a complété les indicateurs de satisfaction par des indicateurs de production. Ces indicateurs permettent de vérifier le respect d'un cahier des charges par des prestataires privés (propreté des gares) ou la disponibilité des équipements (ascenseurs, escaliers mécaniques, écrans TFT d'information des voyageurs⁹).

⁷ Ainsi, IDFM exige que toutes les gares soient connectées (Wi-Fi et/ou 4G) et soient pourvues d'un confort d'attente dans les bâtiments et sur les quais. Le cahier des charges reste plus imprécis pour les toilettes, les commerces ou l'intermodalité.

⁸ Des enquêtes sont réalisées par échantillon pour les gares B et C, ne permettant pas d'avoir de résultats pour chaque gare mais des groupements de gare.

⁹ Les écrans TFT sont des écrans d'affichage dynamique des départs et arrivées des trains.

Tableau n° 4 : exemple de résultats des indicateurs de qualité de service pour trois gares en 2019

	Paris Montparnasse	Lyon Part-Dieu	Marseille Saint-Charles
<i>Propreté *</i>	95,2 %	93,1 %	91,3 %
<i>Ascenseurs **</i>	92,8 %	97,1 %	93,2 %
<i>Escaliers mécaniques **</i>	97,6 %	98,3 %	99,3 %
<i>Écrans TFT **</i>	99,8 %	99,7 %	99,6 %
<i>Satisfaction globale des voyageurs</i>	7,0/10	6,9/10	7,1/10

(*) taux de conformité au cahier des charges des prestataire (**) taux de disponibilité

Source : Cour des comptes, d'après Gares et Connexions

Les indicateurs de production sont loin de refléter le ressenti des voyageurs exprimé dans la note de satisfaction. Si l'on prend l'exemple de la propreté en gare de Lyon Part-Dieu, le cahier des charges est bien respecté par les prestataires (93,1 %) mais la note de satisfaction des voyageurs pour la propreté en gare n'est que de 7,47/10. La faiblesse des indicateurs de production est soulignée par les autorités organisatrices et les entreprises ferroviaires, qui estiment que les indicateurs sont en nombre insuffisant, ne concernent principalement que les gares A et sont peu concertés. Pourtant, Gares et Connexions dispose d'autres indicateurs plus pertinents, qui pourraient être rendus publics : taux de réalisation et de satisfaction concernant le service d'assistance aux personnes à mobilité réduite, taux d'affichage de la voie 20 minutes avant le départ du train, mesure des annonces sonores en gare pour en limiter les nuisances.

Ainsi, l'indicateur solide le plus pertinent est à ce jour le taux de satisfaction des voyageurs. Entre 2015 et 2019, le taux global s'est légèrement détérioré, passant de 7,47 à 7,28. Mais cette appréciation doit être relativisée par l'analyse plus fine des avis des voyageurs qui ont évolué positivement sur les cinq promesses.

Tableau n° 5 : notes de satisfaction en 2015 et 2019

Notes (sur 10)	2015	2019
<i>Information en gare</i>	7,65	8,05
<i>Déplacements en gare</i>	7,73	8,10
<i>Propreté et sûreté</i>	7,43	7,93
<i>Moment passé en gare (confort en gare)</i>	6,98	7,28
<i>Services et commerces en gare</i>	7,27	7,47

Source : Cour des comptes, d'après Gares et Connexions

Cette amélioration s'explique par l'engagement des équipes territoriales pour améliorer la qualité des prestations offertes, notamment en recensant les dysfonctionnements à l'occasion des « tours de gare » ainsi qu'en prenant en compte les signalements réalisés par les prestataires, les transporteurs et les voyageurs.

B - Des incitations financières limitées

La mise en place d'un dispositif d'incitations financières a été demandée par l'Autorité de régulation des transports pour que Gares et Connexions améliore la qualité de services. Ce dispositif n'a été introduit dans le document de référence des gares (DRG) qu'en 2018, mais Gares et Connexions a conçu le dispositif pour en limiter les effets financiers négatifs.

Tout d'abord, les objectifs sont fixés par Gares et Connexions sans concertation avec les entreprises ferroviaires, les autorités organisatrices de mobilité et les fédérations d'usagers. De ce fait, le niveau d'exigence reste limité, les taux étant souvent fixés en fonction du niveau déjà atteint. Par exemple, pour l'indicateur de conformité de la propreté, l'objectif pour 2020 est de 90 %, taux qui était déjà presque atteint dans toutes les gares dès 2017.

Ensuite, le niveau des incitations financières est très peu élevé. Les *malus* (ou *bonus* si les objectifs sont dépassés) versés par Gares et Connexions aux transporteurs sont limités globalement à 0,5 % du chiffre d'affaires des prestations de base. À cela s'ajoutent des mécanismes conduisant à neutraliser la non atteinte des résultats. L'exemple le plus marquant est le calcul du *malus* pour l'indicateur de satisfaction des voyageurs, qui ne se déclenche que si la note est inférieure de plus de 0,5 à l'objectif fixé. Par exemple, pour la gare de Toulouse, l'objectif a été fixé à 7,7 pour 2020, pour une note en 2019 de 7,5 ; mais le *malus* ne se déclenchera que si la note est inférieure à 7,2, soit moins que la situation actuelle. Il n'est dès lors pas surprenant que l'efficacité du dispositif s'avère limitée en pratique.

Tableau n° 6 : bilan des incitations financières en 2019 (en euros)

	Total	Dont gares A	Dont gares B et C
Propreté (taux de conformité)	- 10 300		- 10 300
Ascenseurs et escaliers mécaniques	- 303 100	- 62 600	- 240 500
Information des voyageurs	0		
Satisfaction globale	- 12 100	- 12 100	

Source : Cour des comptes d'après Gares et Connexions

En 2019, les *malus* ont représenté 325 500 €, soit seulement 0,045 % de la redevance perçue par Gares et Connexions pour réaliser les prestations de base (722,6 M€). Et ce modeste résultat n'est dû pour l'essentiel qu'à la pénalisation de l'insuffisante disponibilité des ascenseurs et escaliers mécaniques en Île-de-France, l'autorité organisatrice étant exigeante sur les objectifs à atteindre dans ce domaine.

III - La question d'un transfert des gares régionales

Depuis la décentralisation de la compétence d'autorité organisatrice des transports régionaux au 1^{er} janvier 2012 (TER pour la province, Transilien en Île-de-France), les régions déterminent le plan de transport, fixent la politique tarifaire et financent l'acquisition du matériel roulant. L'État, propriétaire des infrastructures (réseau ferré, gares), en confie la gestion à SNCF Réseau et Gares et Connexions.

Les régions se sont progressivement intéressées à ces infrastructures, parce que celles-ci sont essentielles pour l'offre de transport qu'elles déterminent et que les régions en financent l'essentiel de l'exploitation et des investissements. En effet, les régions payent des redevances de gare pour financer le service en gare dans lesquels les trains régionaux s'arrêtent, et elles participent de plus en plus au financement des investissements pour maintenir les gares en état et pour les moderniser. De surcroît, les régions souhaitent être davantage responsables de la détermination de l'offre de service en gare et de la qualité de service.

Cette évolution a conduit le législateur à s'interroger sur un éventuel transfert de la compétence de gestionnaire de gares aux régions pour les gares régionales et locales. Ainsi, dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, l'article 172 a rendu possible un transfert de gestion des infrastructures liées aux « *lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national* ». La traduction réglementaire de

cet article a suscité d'importantes divergences entre les acteurs intéressés : les régions souhaitaient que le périmètre des gares et des missions transférables soit le plus large possible ; Gares et Connexions avait opté pour une approche restrictive, considérant être depuis la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 le gestionnaire unique des gares ; enfin, l'Autorité de régulation des transports (ART) défendait un transfert strictement limité aux gares n'ayant vocation qu'à accueillir des services de transport conventionnés régionaux. L'État a finalement opté pour une position médiane, en permettant, par un décret du 29 décembre 2020¹⁰, aux régions qui en font la demande d'obtenir le transfert de la gestion de lignes (ainsi que des gares se situant sur ces lignes) n'appartenant pas au réseau structurant et sur lesquelles au moins 90 % du trafic voyageurs au cours des cinq dernières années était organisé par les régions, ainsi que des lignes où aucun train de voyageurs n'a circulé durant cette même période.

S'agissant des gares, la position de l'ART semble la plus équilibrée. En effet, la plus grande complexité de la gestion des gares accueillant plusieurs transporteurs (notamment pour l'information des voyageurs et le pilotage opérationnel) nécessite une expertise dont seule dispose Gares et Connexions. C'est pourquoi il est souhaitable que la possibilité d'un transfert de gestion soit restreinte aux seules gares durablement « monotransporteurs », les régions étant alors pleinement légitimes pour revendiquer l'exploitation d'installations dont elles sont les seules utilisatrices. Cet encadrement est d'autant plus essentiel qu'un autre décret doit être prochainement publié s'agissant des gares « monotransporteurs »¹¹, ouvrant la possibilité aux régions de confier l'exploitation de ces gares à un opérateur, dans le cadre d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs. Il apparaît donc cohérent que le périmètre des gares transférables en gestion et celui des gares pouvant faire l'objet d'un appel d'offres pour leur gestion soit identique.

Si le législateur a ouvert la possibilité de transférer la gestion des gares, il pourrait ultérieurement envisager d'étendre ce transfert à leur propriété. En effet, dans le cas de gares « monotransporteurs », les régions pourraient alors disposer de toutes les compétences d'un propriétaire, lui permettant de faire évoluer son patrimoine (transformation, modernisation, cession), selon son plan de transport et les dessertes retenues, en lien avec les collectivités locales concernées. Une telle évolution serait cohérente avec la réalité du financement des investissements dans ces gares, lequel est aujourd'hui largement pris en charge par les régions alors même qu'elles n'ont pas décidé elles-mêmes ces investissements.

¹⁰ Décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes.

¹¹ En application de l'article L. 2121-17-4 du code des transports.

Ce transfert de propriété constituerait une étape supplémentaire de la décentralisation du transport ferroviaire régional. Il ne remettrait au demeurant pas en cause la rationalisation mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 avec le transfert à Gares et Connexions des quais et passerelles précédemment gérés par SNCF Réseau : que le gestionnaire de la gare soit Gares et Connexions ou une région, il gèrera ce même périmètre consolidé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Gares et Connexions exploite et entretient plus de 3 000 gares françaises, dont le maillage territorial assure une assez bonne proximité du service public ferroviaire pour les usagers. Ces gares sont de tailles diverses, 295 d'entre elles étant très peu fréquentées, avec moins de 1 000 passagers par jour.

Le gestionnaire des gares a pour mission d'offrir dans ces dernières les services tels que définis par un décret du 20 janvier 2012. Mais aucun cahier des charges n'a été mis au point pour déterminer à quel niveau de service correspond chaque catégorie de gare. Dès lors, l'offre effective s'avère très variable d'une gare à l'autre. La qualité de service n'est prise en compte que depuis 2017, à l'aide d'indicateurs encore limités, d'objectifs peu contraignants et d'un système d'incitations financières dont les effets restent faibles.

L'absence de cahier des charges conduit à s'interroger sur le rôle de l'État, propriétaire des gares, qui pourrait fixer des objectifs pour les gares nationales. Les régions pourraient quant à elles fixer le niveau de service qu'elles attendent dans les gares régionales et locales, en cohérence avec le plan de transport qu'elles déterminent.

Le rôle des régions pourrait même être renforcé compte tenu de leur part prépondérante dans le financement de la redevance perçue par Gares et Connexions au titre de l'utilisation des gares régionales, ainsi que de leur forte participation aux investissements dans ces dernières. Au-delà du transfert de gestion rendu possible par la loi d'orientation des mobilités, un transfert de propriété pourrait leur permettre de réaliser des choix d'investissements en cohérence avec leurs stratégies de mobilité.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir un cahier des charges des services obligatoirement offerts par les gares en fonction de leur typologie (État, autorités organisatrices de la mobilité, Gares et Connexions) ;*
 - 2. ouvrir à terme aux régions l'option d'un transfert de propriété des gares d'intérêt régional et local affectées au seul trafic régional conventionné (État).*
-

Chapitre II

Un modèle économique complexe et peu lisible pour les transporteurs

Pour financer l'exploitation des gares, Gares et Connexions perçoit une redevance auprès des entreprises ferroviaires pour chaque train partant d'une gare. Ces ressources sont complétées par celles que dégagent ses activités dites « non régulées », en particulier les commerces en gare qui versent à Gares et Connexions une redevance calculée en fonction de leur chiffre d'affaires. En 2019, le chiffre d'affaires dit « régulé » (redevance versée par les transporteurs) a représenté 737 M€, tandis que le chiffre d'affaires généré par les activités non régulées s'élevait à 394 M€.

I - Des activités réparties entre un périmètre régulé et un périmètre non régulé

L'examen du modèle économique et tarifaire dans le cadre duquel Gares et Connexions exerce son activité exige au préalable de distinguer les deux composantes de cette activité.

A - Des activités régulées strictement encadrées

Le cœur de l'activité du gestionnaire des gares concerne les prestations dites « régulées » qu'il fournit aux transporteurs ferroviaires utilisant une gare donnée. Comme détaillé au chapitre I, ces prestations sont définies à l'article 4 du décret du 20 janvier 2012 modifié déjà cité.

L'article 2 de ce même décret précise que l'ensemble de ces services doit être proposé à tous les transporteurs dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires¹². Le gestionnaire des gares présente chaque année aux transporteurs, dans le document de référence des gares (DRG) qu'il publie sur son site internet, les modalités de fourniture et de tarification de ces différentes prestations.

Encadrées dans leur contenu, ces prestations régulées le sont également s'agissant de leur tarification. L'article 3 du décret précise ainsi que leur fourniture donne lieu « à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable ». Le même article détaille ensuite les paramètres devant ou pouvant être pris en compte pour établir le tarif de chaque prestation, étant entendu que, conformément à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003, les charges devant être couvertes par la redevance comprennent les charges courantes d'entretien et d'exploitation, la dotation aux amortissements des investissements ainsi que la rémunération du capital engagé. Le projet de DRG élaboré par Gares et Connexions est soumis à l'Autorité de régulation des transports (ART) et contient une présentation détaillée des modalités de tarification envisagées. L'ART doit rendre, dans un délai de quatre mois, un avis sur ce projet, demandant le cas échéant à Gares et Connexions d'en modifier certains éléments. Le gestionnaire des gares, qui doit se conformer à cet avis¹³, peut ensuite publier la version définitive du DRG à l'attention des transporteurs.

Les prestations régulées ont représenté 737 M€ en 2019. Elles comprennent les prestations de base pour 720 M€, ainsi que des prestations spécifiques pour les liaisons transmanche¹⁴ (8 M€) et les portes d'embarquement¹⁵ (9 M€).

¹² Article 2 du décret n° 2012-70.

¹³ Article 14-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

¹⁴ Le franchissement du tunnel sous la Manche impose des contraintes particulières pour les transporteurs, principalement pour des raisons de sûreté. Les installations en gares sont adaptées en conséquence.

¹⁵ Gares et Connexions propose aux transporteurs, dans certaines gares, la possibilité d'utiliser des portes d'embarquement permettant le contrôle automatisé des titres de transport.

B - Des activités non régulées centrées sur les commerces en gare

À ces activités régulées s'ajoutent des activités non régulées, que Gares et Connexions peut organiser librement. L'essentiel de ces activités concerne la commercialisation des espaces disponibles en gare : en pratique, les espaces disponibles en gare sont commercialisés par l'entité « Retail et Connexions », devenue au 1^{er} janvier 2020 une filiale de Gares et Connexions (elle dépendait auparavant de SNCF Participations). Cette commercialisation est effectuée selon deux modalités : les occupations commerciales par voie de concession, d'une part, et la location d'espaces, d'autre part.

S'agissant des concessions commerciales, les locaux sont attribués dans le cadre d'une mise en concurrence avec publicité préalable sur le site de Retail et Connexions. Ces concessions se concrétisent par des conventions d'occupation temporaire du domaine public ferroviaire, qui reposent sur plusieurs principes : absence de constitution de fonds de commerce (pas de propriété commerciale), durée d'occupation fixe (fixée par Retail et Connexions et estimée en fonction des investissements prévisionnels du futur occupant) et remise en concurrence systématique au terme du contrat (pas de reconduction automatique). Ces conventions sont de deux types, selon la nature de l'emplacement concerné : les emplacements pérennes donnent lieu à des conventions longues (dont la durée est fonction des investissements engagés et s'établit à sept ans en moyenne), tandis que les emplacements éphémères ne donnent lieu qu'à des conventions d'une durée de six mois maximum, visant à tester l'adéquation d'un concept ou d'une offre, sur une simple emprise au sol qui exige de l'occupant qu'il monte lui-même sa propre structure. Ces occupations commerciales donnent lieu au versement de redevances, dont le montant est déterminé en fonction des résultats de la mise en concurrence. Les redevances commerciales perçues par Gares et Connexions ont représenté 228 M€ en 2019.

En complément des concessions commerciales, Gares et Connexions conclut également des baux de location pour certaines de ses emprises en se référant à une grille locative de marché. Ces loyers non régulés perçus par Gares et Connexions ont représenté 166 M€ en 2019.

Tableau n° 7 : chiffre d'affaires et marge opérationnelle des activités régulées et non régulées en 2019 (en M€)

	Activité régulée	Activité non régulée	Total
Chiffre d'affaires	737	394	1131
Marge opérationnelle*	129,5	56,3	185,8

*MOP = chiffre d'affaires – charges de personnel – achats et charges – impôts et taxes. Pour obtenir le résultat net, il faut déduire les dotations aux amortissements ainsi que les variations de provisions, intégrer les éventuelles dépréciations d'immobilisations et les pertes de valeur, ainsi que les résultats d'actifs, prendre en compte le résultat financier, et enfin déduire l'impôt sur les sociétés.

Source : Cour des comptes, d'après Gares et Connexions

C - Des gares réparties en 56 périmètres de gestion

Gares et Connexions répartit les revenus et charges des gares entre chaque gare ou groupe de gares (appelés « périmètres de gestion »). En 2017, le nombre de périmètres s'établissait à 144 : un pour chaque gare A et un pour chaque ensemble régional de gares B et de gares C. Pour simplifier cette organisation, Gares et Connexions a réduit le nombre de périmètres de gestion à 55 en 2018, puis 56 en 2020¹⁶ en regroupant certaines gares de catégorie A dans un même ensemble.

Tableau n° 8 : évolution de l'organisation des périmètres de gestion

Jusqu'en 2017	Depuis 2018
120 périmètres A	19 périmètres de très grandes gares A « TGA » (+ Nice à compter de 2020)
	1 périmètre pour les 15 gares « A TGV »
	11 périmètres A régionaux ¹⁷
12 périmètres B régionaux	12 périmètres B régionaux
12 périmètres C régionaux	12 périmètres C régionaux
Total : 144 périmètres	Total : 55 périmètres (56 après 2020)

Source : données : document de référence des gares (DRG)

¹⁶ Le nombre de périmètres était de 55 en 2018 et 2019. En 2020, Nice a été identifiée comme très grande gare A (TGA) et isolée dans un périmètre de gestion spécifique, portant le nombre total de périmètres à 56.

¹⁷ Il n'y a pas de périmètre A pour la région Île-de-France, toutes les gares franciliennes entrant dans les catégories TGA, A TGV, B ou C.

Il est à noter que les possibilités en la matière sont assez strictement encadrées par l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003. Ce dernier permet, pour les gares d'intérêt national, de définir les périmètres de gestion à l'échelle d'une seule gare ou bien d'un « ensemble fonctionnel » de gares. En revanche, les gares d'intérêt régional et d'intérêt local (B et C) doivent dans chaque cas être organisées en périmètres régionaux rassemblant, pour chaque région, l'ensemble des gares de la catégorie.

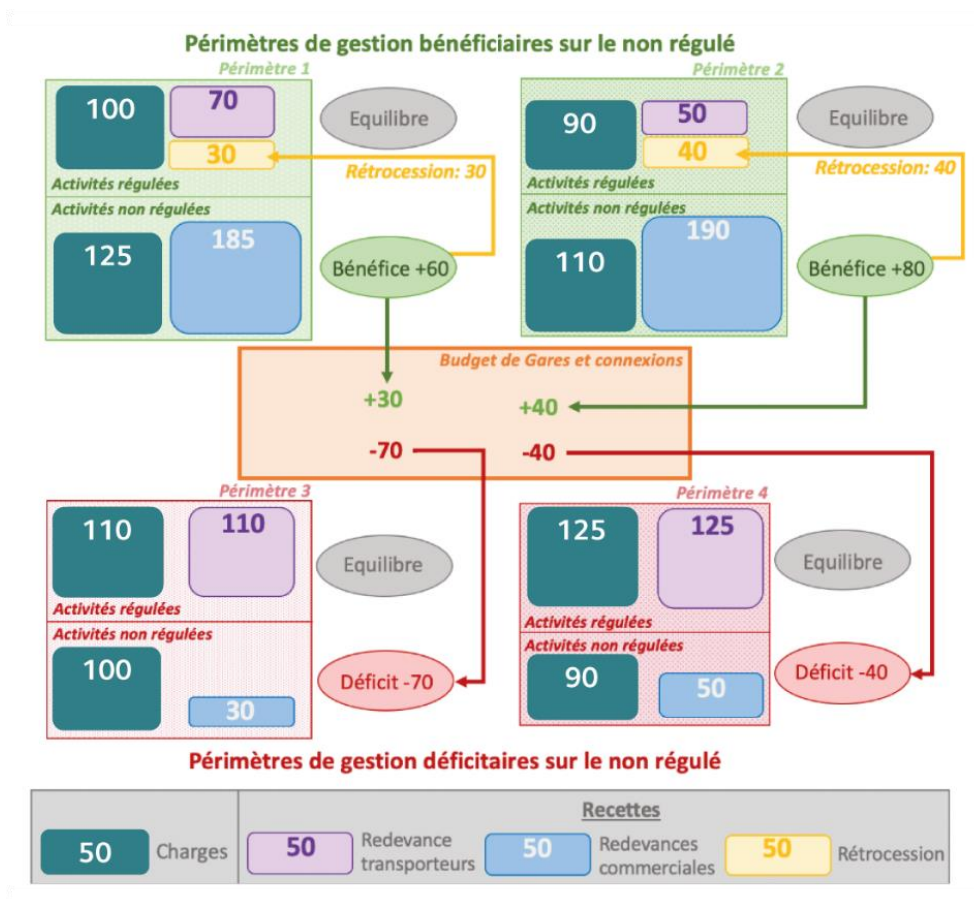
Les activités régulées et non régulées sont considérées à l'échelle de chaque périmètre, en consolidant les coûts et les produits de ces activités pour l'ensemble des gares du périmètre. Concrètement, cela signifie, s'agissant des activités régulées, que le tarif de la redevance facturée aux transporteurs pour la fourniture des prestations régulées est déterminé sur la base du cumul des charges correspondantes dans l'ensemble des gares d'un même périmètre, aboutissant à un tarif unique pour ce périmètre. S'agissant des activités non régulées, l'éventuel bénéfice ou déficit de ces activités est également apprécié à l'échelle du périmètre.

Il est à noter que, dans chaque périmètre de gestion, la moitié de l'éventuel bénéfice dégagé grâce aux activités non régulées est « rétrocédé » aux activités régulées. Cela signifie que cette part du bénéfice est utilisée pour réduire d'autant le montant des charges de l'activité régulée, c'est-à-dire le montant de la facture que doivent acquitter les transporteurs ferroviaires par l'intermédiaire de la redevance. Ce principe est affirmé à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003.

Le bénéfice restant après cette rétrocession vient alimenter les ressources de Gares et Connexions, et permet notamment à l'entreprise de compenser les déficits des activités non régulées de certains périmètres de gestion. En effet, dans certains périmètres de gestion, la rentabilité des activités non régulées (et, en particulier, des commerces en gare) ne suffit pas à compenser les charges induites par ces activités.

Une représentation de ces flux financiers est proposée dans le schéma ci-après, en prenant pour exemple quatre périmètres de gestion théoriques dont deux sont bénéficiaires sur le périmètre non régulé (les redevances commerciales sont supérieures aux charges), et deux sont déficitaires (les redevances commerciales ne suffisent pas à compenser les charges). Pour les quatre périmètres de gestion, et par construction, les activités régulées sont équilibrées : les recettes sont égales aux charges.

Schéma n° 1 : représentation du modèle économique et tarifaire de Gares et Connexions



Lecture : les bénéfices dégagés grâce aux activités non régulées dans le périmètre n° 1 ($185 - 125 = 60$) bénéficient pour 50 % (30) aux transporteurs, en réduisant le montant de la redevance qu'ils doivent acquitter au titre des services de base ($100 - 30 = 70$). Les 50 % restants viennent alimenter le budget de Gares et Connexions, et contribuent à financer les déficits des activités non régulées dans les périmètres de gestion n° 3 et n° 4 (ces déficits étant respectivement de 70 et 40).

Source : Cour des comptes

II - Un modèle de tarification de l'accès aux gares contesté

A - Des tarifs multiples et parfois peu cohérents

1 - Une simplification bienvenue grâce à la réforme de 2016

Comme exposé précédemment, pour chaque train qu'il fait partir d'une gare donnée, un transporteur ferroviaire doit acquitter une redevance dont le tarif est fixé dans le document de référence des gares (DRG) et qui est calculé sur la base du coût complet des prestations fournies par Gares et Connexions aux transporteurs. Un tarif spécifique est défini pour chaque périmètre de gestion, sur la base des coûts prévisionnels dans l'ensemble des gares composant le périmètre : cette base de coûts est divisée par le nombre de départs de trains prévus sur l'exercice, pour aboutir à un tarif unitaire par départ de train.

**Tableau n° 9 : modalités de calcul de la redevance par départ-train
sur le périmètre Lyon Part-Dieu, en 2020**

Charges (en M€)	Nombre d'unités d'œuvre	Tarif
8,147	75 233 départs trains régionaux ; 34 992 trains nationaux	58,94 € / départ train régional 106,10 € / départ train national

**Le tarif est calculé en divisant les charges par le nombre de départs trains, les trains nationaux étant pondérés par un coefficient 1,8 pour prendre en compte la plus grande utilisation des services de la gare par les voyageurs de ces trains*

Source : Cour des comptes, d'après Gares et Connexions

Jusqu'en 2016, Gares et Connexions avait multiplié le nombre de tarifs, cherchant à affiner la tarification pour prendre en compte des critères tels que la capacité du train (petite, moyenne ou grande capacité) et le type de train (urbain, régional, longue distance). Ce dispositif était complexe pour les services de Gares et Connexions chargés d'élaborer les projets de tarifs, et peu lisible pour les transporteurs. En 2016, une réforme s'est

traduite par une simplification notable, permettant de passer de 1 389¹⁸ tarifs à seulement 112 aujourd'hui. En effet, pour chacun des 56 périmètres de gestion, deux tarifs seulement (contre neuf avant réforme) existent désormais : le tarif pour les trains régionaux conventionnés (TER) et le tarif pour les trains longue distance, lequel correspond au tarif TER majoré d'un coefficient dit « de modulation »¹⁹. À titre de comparaison, le nombre de tarifs est aujourd'hui de 196 en Allemagne et 15 aux Pays-Bas.

2 - Des tarifs encore trop hétérogènes pour les très grandes gares

En dépit de cette simplification importante, la réduction du nombre de périmètres de gestion n'est pas encore achevée s'agissant des grandes gares A : si les gares A « ordinaires » et les gares A TGV ont été rassemblées dans des périmètres uniques (un périmètre A TGV et 11 périmètres A régionaux), les très grandes gares A (TGA) restent organisées en périmètres de gestion autonomes avec un périmètre pour chaque gare. Cependant, ce choix se traduit par de fortes distorsions dans les tarifs applicables dans chacune des TGA en fonction de leur niveau de trafic. En effet, les charges à couvrir étant divisées par le nombre de départs-trains pour aboutir à une redevance unitaire par train, plus une gare est utilisée, plus cette redevance unitaire est faible. L'effet pervers de ce mécanisme est de renforcer les déséquilibres entre gares au lieu de contribuer à les réduire.

La comparaison des gares parisiennes d'Austerlitz et de Lyon-Bercy (les gares de Lyon et de Bercy-Bourgogne-Pays d'Auvergne formant un périmètre de gestion unique) permet d'illustrer ce phénomène. Alors que les charges à couvrir par les transporteurs à Lyon-Bercy sont 2,65 fois plus importantes que celles d'Austerlitz en 2020, la différence de trafic entre les deux gares (1,99 fois plus de TER et 7,87 fois plus de trains grandes lignes à Lyon-Bercy) aboutit à un tarif considérablement plus faible à Lyon-Bercy. Un départ-train grandes lignes est ainsi facturé 959,96 euros à Austerlitz contre 583,60 euros à Lyon-Bercy, ce qui incite encore davantage les transporteurs à faire partir leurs trains d'une gare de Lyon déjà surchargée, tandis que celle d'Austerlitz est sous-utilisée.

¹⁸ Ce nombre, considérable, résultait de la combinaison de la segmentation des gares et des différents types de trains et faisait de la France le deuxième pays européen avec le plus grand nombre de tarifs, derrière le Royaume-Uni.

¹⁹ Cette modulation permettant notamment de prendre en compte la plus grande utilisation des services d'une gare par les voyageurs longue distance.

Un autre effet pervers est lié aux charges de capital : dans le système actuel, la réalisation d'investissements destinés à améliorer l'attractivité de la gare se traduit par une hausse des charges de capital à couvrir par les transporteurs et donc par une hausse du tarif du départ-train dans cette même gare, ce qui nuit à son attractivité.

3 - Une fusion des périmètres des très grandes gares (TGA) qui doit être envisagée

Pour remédier à ces effets pervers qui concernent l'ensemble des TGA, il serait possible de fusionner les 20 périmètres existants dans un périmètre unique, tout en maintenant des directeurs délégués dans chacune des gares pour en assurer la gestion quotidienne. L'existence d'un tarif homogène pour ces gares serait cohérente avec la réalité du service qui y est rendu, lequel est largement uniforme d'une TGA à l'autre. Surtout, cette mutualisation des charges et des recettes permettrait de mettre fin aux distorsions contre-productives identifiées plus haut, et de créer un contexte favorable à une optimisation de l'utilisation de ces infrastructures.

Une simulation de l'impact d'une telle réforme sur la base des données du document de référence des gares pour 2020 (DRG 2020) permet de constater que le tarif, pour les transporteurs, serait relativement peu élevé. Alors que le tarif était compris entre 106,10 euros et 959,96 euros par départ de train national dans le modèle actuel, un périmètre unique aboutirait à un tarif de 230,86 euros pour ces mêmes trains. Ce tarif serait proche du tarif constaté sur le périmètre A TGV (197,94 euros).

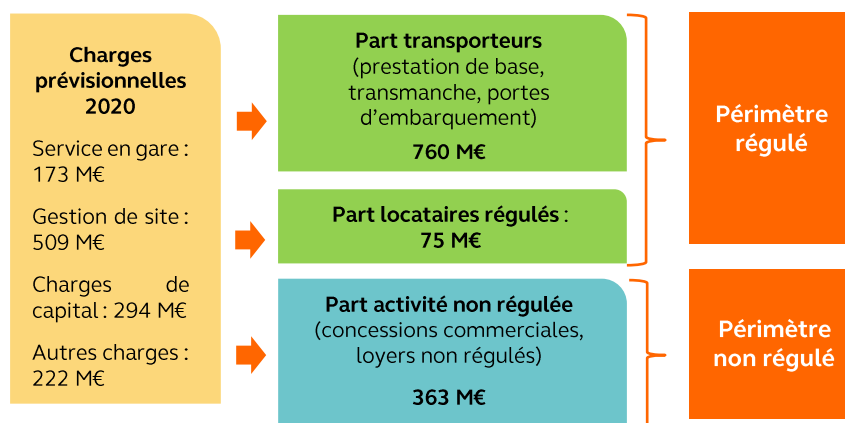
B - Un modèle économique exagérément complexe et souffrant de plusieurs faiblesses

Le modèle de calcul des tarifs souffre de nombreuses faiblesses qui ne permettent pas d'offrir aux parties prenantes la lisibilité et la stabilité nécessaires.

1 - Un principe de couverture des charges régulées qui n'incite pas à la productivité

Tout d'abord, le modèle actuel repose sur un principe de couverture des charges du périmètre régulé par la redevance facturée aux transporteurs.

**Schéma n° 2 : répartition des charges dans le DRG 2020
pour l'ensemble des gares**



Source : Cour des comptes, d'après les données des comptes dissociés 2018 et du DRG 2020

Ce modèle, dit « *cost-plus* », sécurise le gestionnaire de gares en lui garantissant que l'intégralité des coûts du périmètre régulé sera compensée par les transporteurs, mais ne l'incite pas à dégager des gains de productivité sur ce périmètre. Les financeurs (transporteurs et, pour les TER et Transilien, autorités organisatrices régionales) soulignent l'augmentation régulière des redevances de gares.

Ce principe est générateur de tensions, car la répartition des charges entre périmètres régulé et non régulé n'est pas assez fiable (cf. *infra*) et les parties prenantes estiment que les charges qui leur sont imputées ne sont pas justifiées.

Un modèle de type « prix-plafond » (ou « *price-cap* ») serait plus vertueux : il consisterait à fixer, pour plusieurs années, un tarif plafond d'accès à l'infrastructure ainsi que ses modalités d'évolution (incluant notamment des objectifs de productivité). Ce mécanisme serait incitatif à la productivité pour Gares et Connexions, dans la mesure où tout effort de productivité allant au-delà de l'objectif fixé se traduit par des coûts réels inférieurs au plafond fixé sur la période, et donc par un surcroît de profit pour le gestionnaire des gares. Ce modèle présenterait également l'avantage, pour les transporteurs ferroviaires, de permettre une plus grande visibilité et une plus grande stabilité dans les redevances, ce qui répondrait aux attentes rappelées *supra*.

Le passage à un tel modèle représenterait néanmoins un défi à ne pas sous-estimer s'agissant de la gestion de la période de transition entre les deux systèmes, de l'évaluation du plafond à retenir (laquelle devrait se fonder sur un audit approfondi de la réalité du service rendu et du coût optimal de chaque prestation), ou encore de la possibilité pour l'entreprise de continuer à investir (ce qui suppose notamment de prévoir des clauses de revoyure régulière permettant de réévaluer les coûts de référence lorsque des investissements se sont traduits par une hausse des charges de capital de l'entreprise).

2 - Une répartition des charges trop peu fiable

La deuxième faiblesse du modèle résulte de son incapacité à répartir de manière satisfaisante les charges réelles entre périmètres régulé et non régulé. En effet, par construction, le modèle exige d'identifier précisément quels sont les coûts relevant des activités régulées (qui doivent donc, à ce titre, être compensés par la redevance versée par les transporteurs), et ceux relevant des activités non régulées, c'est-à-dire essentiellement des commerces en gare (coûts qui doivent être financés par Gares et Connexions à l'aide des redevances versées par les commerces ainsi que, si ces dernières ne suffisent pas, par les ressources de l'entreprise).

Évidemment complexe, cet exercice est un enjeu essentiel afin de déterminer les charges financières qui devront être supportées par les transporteurs d'une part, et par Gares et Connexions d'autre part. Or, la plus grande partie des charges correspond à des prestations qui bénéficient aux deux périmètres (nettoyage, gardiennage, sécurité incendie, etc.) : les charges pouvant être intégralement affectées à l'un ou l'autre des deux périmètres sont bien plus limitées²⁰. La répartition de ces charges est donc d'autant plus délicate, et la comptabilité analytique existante ne permet pas de réaliser cet exercice avec toute la fiabilité nécessaire.

En effet, la ventilation des charges entre périmètre régulé et périmètre non régulé fait appel à des clés de répartition essentiellement basées sur des ratios de surface ou de chiffre d'affaires, mais elle reste dans certains cas très approximative. L'exemple des prestations des agents de sécurité de la SNCF est éclairant. Jusqu'en 2018, ces charges étaient réparties entre périmètre régulé et non régulé au *prorata* de la surface de la gare ouverte au public (dite « cœur de gare »). Les commerces contestaient cette répartition, considérant que les agents de sécurité de la SNCF

²⁰ En 2020, 67 % des charges régulées étaient affectées au moyen de clés de répartition, ce ratio atteignant même 95 % pour les charges affectées au périmètre non régulé.

n'avaient pas vocation à intervenir dans leurs locaux et que, dès lors, les commerces n'avaient pas à supporter une partie des charges correspondantes. Mais les transporteurs considéraient pour leur part que la sécurité assurée dans le reste de la gare bénéficiait indirectement aux commerces. Pour trancher ce débat, Gares et Connexions a envisagé d'affecter la totalité de ces charges au secteur régulé. Après avis de l'ART, le gestionnaire des gares a finalement affecté directement 31 % de ces charges aux transporteurs et réparti le reste au *pro rata* des surfaces de cœur de gare.

Dans un contexte où les clés de répartition manquent de fiabilité, ce qui se traduit par une affectation excessive de charges sur le périmètre non régulé, la fiabilité de la répartition des charges pose question. Le principe de « double caisse » se trouve de fait remis en cause par l'imputation induite à la caisse non régulée d'une part de charges qui aurait dû être prise en charge par les transporteurs, cela aboutissant à une porosité de fait entre les deux caisses. Cette situation ne fait que confirmer un déséquilibre présent depuis l'origine dans le modèle économique du gestionnaire des gares, et dont témoigne également le mécanisme de rétrocession décrit plus haut. Défini alors que le gestionnaire des gares était encore partie intégrante du transporteur SNCF, ce modèle favorise structurellement les transporteurs en réduisant les coûts que ces derniers sont appelés à prendre en charge par l'intermédiaire de la rétrocession. Ce déséquilibre est préjudiciable au développement des commerces, mais aussi et surtout à celui des ressources financières de Gares et Connexions.

Ces déséquilibres ne sont également pas sans conséquence pour les autorités organisatrices de mobilités compte tenu des modalités de mise en œuvre de la péréquation, évoquée plus haut, entre les régions les plus profitables sur le non régulé, d'une part, et les régions dont l'activité non régulée est déficitaire, d'autre part. L'opacité des clés de répartition utilisées pour répartir les charges conduit ainsi certaines régions à estimer que leurs bénéfices non régulés (pour la part revenant à Gares et Connexions) servent *in fine* à financer les régions dont les activités non régulées sont déficitaires.

Alors même que le principe d'une péréquation entre régions n'est pas contestable s'agissant d'un réseau d'infrastructures ferroviaires participant de l'aménagement du territoire, ce manque de transparence et de fiabilité dans l'affectation des charges entre les périmètres régulé et non régulé fragilise son acceptabilité et doit constituer un point d'attention.

3 - L'absence de perspective pluriannuelle

Les parties prenantes, qu'il s'agisse des transporteurs ou des autorités organisatrices régionales, souhaitent pouvoir disposer d'une plus grande visibilité quant à l'évolution de la redevance régulée. La situation actuelle est en effet insatisfaisante et appelle des évolutions pour inscrire la définition des tarifs dans une perspective pluriannuelle. Cela permettra de mettre un terme à l'instabilité des redevances, qui peuvent varier considérablement d'une année à l'autre : à titre d'exemple, le tarif d'un départ de train national à Meuse TGV est passé de 155,49 € à 197,94 € entre 2019 et 2020 (+ 27 %).

Tableau n° 10 : instabilité des tarifs du départ-train dans plusieurs types de gares (en euros)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
TGA Lyon Part-Dieu, tarif d'un départ-train national						
54,79 à 89,69	54,15 à 93,08	52,42 à 88,81	52,40 à 87,38	100,82	103,20	106,10
Meuse TGV (A TGV à compter de 2018), tarif d'un départ-train national						
171,80 à 304,27	143,75 à 277,45	130,04 à 244,47	115,28 à 227,48	152,25	155,49	197,94
Gares B PACA, tarif d'un départ-train régional						
13,41 à 24,11	11,53 à 19,01	11,51 à 19,13	12,20 à 21,81	13,19	11,51	10,59

* Hors part « redevance quais » versée à Réseau jusqu'en 2019.

Source : Cour des comptes, d'après données DRG

Une première expérimentation de pluriannualité a été menée à l'occasion du DRG 2018-2020, sans base réglementaire ; elle n'a pas été poursuivie dans les DRG ultérieurs. La possibilité d'une pluriannualité des redevances, sur une durée maximale de cinq ans, a en tout état de cause été consacrée par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire à l'article L. 2111-9-2 du code des transports. À la date de rédaction du présent rapport, Gares et Connexions indiquait attendre l'intervention d'un décret d'application et envisager une pluriannualité à compter du tarif 2023.

4 - Des redevances parfois incohérentes avec la réalité du service

Les redevances sont par ailleurs fondées sur des coûts constatés plutôt que sur un cahier des charges. Les transporteurs ferroviaires, et à travers eux les autorités organisatrices et les voyageurs, doivent ainsi s'acquitter de redevances pour un service qui n'est pas normé et dont la teneur n'est pas préalablement définie. Le modèle actuel conduit ainsi à des différences importantes dans le niveau de redevances appliqué entre certaines gares ou entre certaines régions, alors même qu'aucune différence dans la teneur du service rendu en gare ne justifie ces écarts. Il est ainsi possible de s'interroger sur l'écart de tarification d'un départ de train régional d'une gare de catégorie B entre les régions Grand Est (11,89 € dans le DRG 2020) et Bourgogne-Franche-Comté (22,22 € dans le DRG 2020) : aucune différence dans le service offert ne justifie un écart de 87 %. Ce constat met encore davantage en lumière la nécessité d'un cahier des charges clair fixant la teneur des services devant être proposés dans chaque gare, à l'image de ce qui existe en Allemagne ou aux Pays-Bas.

C - Des débats récurrents avec les parties prenantes

Compte tenu de ses faiblesses et, plus généralement, de sa complexité, il n'est pas surprenant que l'application du modèle actuel se traduise par des désaccords importants entre le gestionnaire de gares et les autres parties prenantes, en particulier les transporteurs, les autorités organisatrices et l'autorité de régulation.

1 - Une opacité qui se traduit par des revendications parfois peu opérantes

En premier lieu, la complexité du modèle économique se traduit par un manque de lisibilité pour les transporteurs et les autorités organisatrices. Cela explique que ces derniers formulent des revendications qui, au-delà du débat de fond qu'elles soulèvent, sont peu significatives d'un point de vue financier.

C'est notamment le cas de la demande exprimée par Régions de France dans son avis sur le projet de DRG 2020, qui consistait à obtenir, s'agissant des gares A TGV, un alignement du tarif applicable aux TER empruntant ces gares sur le tarif TER des gares A de la région concernée. Régions de France considère en effet que ces gares A TGV représentent des coûts très importants pour les régions, alors même que les coûts associés à ces gares sont largement liés à leur dimensionnement « TGV ». Les régions invoquent en outre le fait que les TER qui desservent ces gares

assurent selon elles une fonction de rabatement vers les TGV, ce qui participe à l'attractivité de l'offre grande vitesse. Si ces arguments méritent d'être pris en considération, les données du DRG 2020 permettent de constater que seules trois gares sont concernées²¹ et qu'appliquer le tarif « A régional » aux TER partant de ces trois gares ne ferait diminuer la facture des trois régions concernées que de 1,2 % à 2,1 %. Compte tenu de ces éléments, de la complexité supplémentaire induite par un tel ajustement du modèle, aligner le tarif TER dans les gares A TGV sur le tarif TER applicable dans les autres gares A ne présente qu'un intérêt très marginal.

Cet exemple témoigne de la nécessité d'une plus grande transparence du modèle tarifaire et des conditions de construction des coûts facturés aux parties prenantes, afin qu'un dialogue constructif puisse s'établir en se concentrant sur les questions véritablement structurantes d'un point de vue opérationnel et financier.

2 - Les débats autour du bénéfice raisonnable autorisé par la directive européenne

La directive européenne du 21 novembre 2012 consacre le principe selon lequel la redevance d'accès aux gares « *ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* »²². Bien que cette notion de bénéfice raisonnable ait été reprise dans le décret du 20 janvier 2012²³, les composantes de la facture établie par Gares et Connexions à l'attention des transporteurs sont limitativement énumérées par un autre décret²⁴ : une part correspond aux charges et frais d'exploitation, une autre aux amortissements, et la troisième à l'application du coût moyen pondéré du capital (CMPC²⁵) à la base d'actifs régulée²⁶. Cette définition, au demeurant cohérente avec les définitions posées par la directive (cf. *infra*), réduit implicitement la notion de « *bénéfice raisonnable* » à la seule rémunération du capital par le CMPC.

²¹ Dans les 13 autres gares A TGV, il n'était pas prévu de départ TER en 2020.

²² Article 31, paragraphe 7, de la directive n° 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

²³ Article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relative aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

²⁴ Article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié.

²⁵ Le CMPC correspond à une moyenne pondérée entre le coût des fonds propres et le coût de la dette. Appliqué à la valeur nette comptable des actifs affectés au périmètre régulé, il permet de calculer le coût des capitaux engagés, lequel doit être compensé financièrement par les transporteurs au moyen de la redevance.

²⁶ C'est-à-dire la partie des actifs de Gares et Connexions affectée aux activités régulées.

Dans un contexte par ailleurs marqué par la faiblesse des subventions octroyées par l'État au gestionnaire des gares (cf. *infra*), ce dernier a naturellement cherché à maximiser le taux de CMPC appliqué à ses activités, dans le but d'augmenter ses ressources propres manifestement insuffisantes pour faire face à ses besoins d'investissements. Néanmoins, et conformément à son mandat, l'Autorité de régulation des transports a entendu expertiser le bien-fondé du taux proposé par Gares et Connexions dans ses projets de DRG, en fonction de critères économiques, prenant uniquement en compte le risque économique et financier inhérent à l'activité du gestionnaire des gares. L'ART considère ainsi que l'activité de Gares et Connexions est à très faible risque, ce qui l'a conduite à exiger (par l'intermédiaire de ses avis, devenus contraignants à compter du DRG 2016) une nette diminution du taux de CMPC, entraînant de ce fait une baisse sensible des ressources dégagées par son application.

De 9,2 % en 2015, le taux de CMPC a donc été progressivement abaissé pour atteindre 5,5 % en 2020. Par rapport à une situation théorique dans laquelle le taux de CMPC avant impôt aurait été constant à 9,2 % sur la période, cette décision de l'ART s'est traduite par une perte cumulée de 173 M€ entre 2016 et 2020 (143 M€ hors actifs apportés par SNCF Réseau en 2020). Alors qu'elle représentait plus de 10 % du total des redevances régulées en 2014, la rémunération du capital n'en représentait plus que 7 % en 2019, et moins de 6 % en 2020 à périmètre d'actifs constant.

III - Des coûts d'exploitation peu maîtrisés sur le périmètre régulé

Le modèle économique et tarifaire qui régit les activités du gestionnaire des gares est d'autant plus susceptible de contestations qu'il ne comporte que peu d'incitations à la productivité s'agissant des activités régulées.

A - Des leviers d'action limités

L'entreprise Gares et Connexions s'est construite progressivement entre 2010 et 2020. En 2010, elle est née de la fusion de la direction des gares et de l'escale et de la direction de l'architecture et de l'aménagement des bâtiments. Avec seulement 1 200 agents, elle ne disposait pas de moyens suffisants pour assurer pleinement les missions d'un gestionnaire de gares. Ce n'est qu'en 2013 que lui ont été transférées les

« Technigares »²⁷, en charge des travaux de maintenance et d'alimentation en énergie des gares, puis en 2016 les « Unités gares », compétentes pour le pilotage et la gestion opérationnelle des gares sous l'autorité des directeurs de gares. Enfin, en 2017 a été créée une direction des systèmes d'information, structure essentielle pour le développement des applications relatives à l'information des voyageurs. En 2019, Gares et Connexions employait 2 800 salariés.

Malgré cette montée en compétence, Gares et Connexions continue de sous-traiter la majeure partie de son activité. Si le recours à des prestataires externes (qui ont réalisé 15 % des prestations en gare en 2018) se justifie pleinement pour la propreté et le gardiennage, le rôle octroyé aux transporteurs est discutable. En effet, le faible nombre de salariés dont dispose Gares et Connexions ne lui permet de réaliser directement que 30 % de son activité (notamment le pilotage de la sous-traitance et la conduite des investissements). En conséquence de cette insuffisance de moyens, la réalisation des missions opérationnelles a été confiée aux transporteurs de la SNCF (SNCF Voyages, Transilien, TER) qui réalisent aujourd'hui 55 % des prestations en gares. Fortement dépendante à l'égard des transporteurs, Gares et Connexions ne maîtrise pas la majeure partie de ses coûts d'exploitation. Cette situation pose également la question de l'équité de traitement qui doit être garantie à tous les transporteurs : lorsque de nouvelles entreprises ferroviaires souhaiteront accéder aux services en gares dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, voir certains de ces services assurés par le personnel d'un transporteur concurrent (en l'occurrence la SNCF) pourrait devenir problématique.

La création par le législateur²⁸ du gestionnaire unique des gares, la société anonyme Gares et Connexions, au 1^{er} janvier 2020, avait pour objectif d'affirmer pleinement son rôle opérationnel. Il devient donc impératif et urgent que des moyens matériels et humains cohérents avec l'ampleur de ses missions lui soient transférés. Une première étape a été réalisée début 2020, avec le transfert de 452 emplois des transporteurs vers Gares et Connexions, permettant à cette dernière de reprendre en main les missions opérationnelles dans 27 grandes gares.

Positive, cette première étape est cependant loin d'être suffisante. D'autres transferts doivent être très rapidement réalisés, même si les transporteurs n'y sont pas favorables, désireux de conserver la maîtrise des opérations en gares. Ces transferts doivent concerner au moins l'ensemble des gares « multitransporteurs », susceptibles d'accueillir des entreprises

²⁷ Devenues « Agences bâtiments énergie » (ABE).

²⁸ Loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

concurrentes. En revanche, le transfert concernant les gares n'accueillant que des trains régionaux conventionnés (TER, Transilien) n'est pas nécessaire : il risquerait de se traduire par une moindre polyvalence des personnels dans les gares régionales²⁹.

B - Une culture de la performance à promouvoir

Outre la forte dépendance de Gares et Connexions vis-à-vis des transporteurs, la gouvernance de l'entreprise jusqu'en 2019 a également nui à la maîtrise de ses coûts. Cette gouvernance a en effet été peu contrôlée depuis 2010. Le choix initial de rattacher l'entité Gares et Connexions, chargée du monopole des gares, à un transporteur (SNCF Mobilités) et futur concurrent des autres transporteurs du secteur ferroviaire, a exigé de créer des règles internes pour garantir l'indépendance de Gares et Connexions. La désignation du directeur des gares par décret, l'absence de contrôle du conseil d'administration de SNCF Mobilités sur la gestion des gares et l'absence de documents stratégiques présentés et validés en conseil d'administration ont conduit, de fait, à la création d'une « entreprise dans l'entreprise ». Ses orientations stratégiques et sa trajectoire économique et financière échappaient aux organes de contrôle de SNCF Mobilités en même temps qu'aux tutelles : celles-ci se sont désintéressées de Gares et Connexions au point de découvrir en octobre 2018, en conseil d'administration, un écart de 100 M€ entre les coûts prévisionnels du projet de rénovation de la gare d'Austerlitz et ses coûts effectifs³⁰, en raison d'une évaluation erronée de certains risques et d'une mauvaise définition des travaux *ex ante* par Gares et Connexions.

Conséquence de cette situation, les gares n'ont été que peu abordées dans les documents stratégiques conclus entre l'État et la SNCF (contrat-cadre 2016-2025) et entre l'État et SNCF Mobilités (contrat pluriannuel d'objectifs 2016-2025). Seuls deux objectifs généraux ont été mis en avant à cet égard : « *assurer une qualité de service optimale à tous les utilisateurs des gares* » et « *moderniser les gares pour contribuer au développement de l'intermodalité autour du ferroviaire* ». Ces objectifs ont été accompagnés de très peu d'indicateurs, dont certains ne précisaient pas d'objectifs à atteindre.

²⁹ Lesquelles pourront au demeurant être transférées aux régions, tandis que les missions dans ces gares pourront être incluses dans les futures concessions de service public encadrant le transport ferroviaire régional.

³⁰ Le coût global du projet passant de 194 M€ prévus en 2015 à 294 M€, la valeur actuelle nette (VAN) passant de +24 M€ à -39 M€.

**Tableau n° 11 : indicateurs et objectifs dans les contrats
SNCF et SNCF Mobilités**

	Données 2015	Objectifs fixés
Chiffre d'affaires	1,2 Md€	1,3 Md€ en 2020 ; 1,4 Md€ en 2025
Plan de performance commercial (redevances de concession)	Non indiqué	30 M€ de gains cumulés 2016-2020
Plan de performance industriel	Non indiqué	6 M€ de gains cumulés 2016-2020
Satisfaction des clients	7,56/10	Pas d'objectif
Coût de gestion des gares	227 €/m²	Pas d'objectif
Part des recettes commerciales dans le chiffre d'affaires	29,5 %	Pas d'objectif

Source : Cour des comptes, d'après contrat-cadre du groupe public ferroviaire et contrat d'objectifs SNCF Mobilités

La faible précision de la trajectoire financière et du plan de performance a conduit Gares et Connexions à les décliner dans un plan stratégique pluriannuel, révisé tous les ans ou presque. Ce plan visait à améliorer la marge opérationnelle de Gares et Connexions grâce à une amélioration des revenus des concessions des commerces et à une maîtrise des coûts des prestations en gare. Sur ce dernier point, les actions proposées ont été peu nombreuses et se sont limitées à la maîtrise des coûts des prestataires externes (propreté et nettoyage) et des frais de structure. L'interdiction faite à SNCF Mobilités d'intervenir dans la gestion des gares et le désintéret des tutelles pour les résultats obtenus n'ont pas encouragé un suivi rigoureux des engagements pris.

Ce manque de suivi de la trajectoire économique et financière, alors que la redevance versée par les transporteurs garantissait la couverture systématique des charges du périmètre régulé, n'a pas pu inciter Gares et Connexions à réaliser des économies. Les résultats obtenus apparaissent ainsi relativement modestes. Les achats et charges réalisés ont progressé de plus de 3,5 % par an entre 2014 et 2019, bien au-delà des objectifs fixés dans les plans stratégiques et les DRG. Pour la seule année 2019, les comptes des gares font apparaître de nets dépassements de coûts par rapport aux objectifs fixés dans le DRG : + 6,7 % pour le tour de gare³¹ ; + 6,6 % pour l'entretien des installations ; + 4,1 % pour le centre opérationnel ; + 3,9 % pour l'assistance des personnes à mobilité réduite (PMR).

³¹ Le tour de gare consiste, pour les agents de la gare, à faire un état des équipements et à signaler les opérations d'entretien ou de maintenance à réaliser.

Un constat plus positif peut être dressé s’agissant de la maîtrise des charges de structure. SNCF a fixé en 2016 à toutes les entités du groupe une trajectoire volontariste de réduction de 5 % par an pendant quatre ans. Pour Gares et Connexions, cet effort s’est traduit par une réduction des effectifs des fonctions transverses de 33 emplois à l’horizon 2020 (passant de 372 à 339). Cet objectif a été atteint dès 2018.

Le bilan global reste cependant peu satisfaisant, notamment s’agissant de la nécessaire maîtrise des coûts opérationnels. Outre les facteurs structurels évoqués ci-dessus, il s’explique également par la faible culture de gestion des personnels de l’entreprise, tant au siège que dans les territoires. Le siège a ainsi établi des budgets de gestion pour les directeurs territoriaux, qui se sont avérés très peu contraignants en pratique : pour ces directeurs, certes soucieux de respecter le budget qui leur est alloué, la faible contrainte budgétaire représente surtout une incitation à consommer l’intégralité des moyens accordés afin de ne pas en perdre pour l’exercice suivant.

Dans ce contexte, peu de responsables (directeurs de gare notamment) connaissent le coût précis de chacune de leurs gares et les coûts d’unités d’œuvre des prestations offertes en gare. L’examen de certains coûts de prestations fait apparaître des écarts importants, et souvent inexpliqués, entre des gares de même catégorie. Par exemple, l’étude de gares de catégorie A a permis à la Cour de constater que le coût d’assistance aux personnes à mobilité réduite (PMR) pouvait varier de 15,87 € à 62,41 € pour une prestation et que celui de la propreté en gare pouvait varier de 16,81 € à 89,24 € le mètre carré.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le modèle économique qui encadre l'exercice par Gares et Connexions de ses activités régulées et non régulées souffre de plusieurs faiblesses qui nuisent à son efficacité. La redevance facturée aux transporteurs ferroviaires en contrepartie de l'utilisation des gares et de leurs services, dont les modalités de calcul sont insuffisamment robustes et transparentes, varie fortement selon les régions et les catégories de gares. Cette hétérogénéité des tarifs, qui n'est pas justifiée par des différences dans la nature des services proposés aux transporteurs entre les gares concernées, se traduit par des effets contre-productifs pour l'ensemble du système, en particulier dans les très grandes gares. Plus généralement, le principe de couverture de l'ensemble des charges de l'activité régulée par le produit de cette redevance n'incite pas Gares et Connexions à entreprendre des efforts de productivité ; la répartition des charges entre activité régulée et activités non régulées est insuffisamment fiable ; les transporteurs ne peuvent disposer d'une visibilité pluriannuelle sur l'évolution de la redevance.

La complexité et l'opacité de ce modèle expliquent qu'il fasse l'objet de nombreux débats avec les parties prenantes, dont la défiance à son égard est d'autant plus forte que la performance économique de Gares et Connexions est loin d'être satisfaisante. Les plans de performance successifs n'ont pas donné lieu à un suivi. La culture de la performance n'est pas encore assez ancrée au sein de l'entreprise, conduisant à une trop faible connaissance des coûts des prestations et à des écarts importants d'une gare à l'autre.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. fixer des redevances pluriannuelles, sur la base d'un cahier des charges et de coûts normés (État, Gares et Connexions) ;*
 - 4. établir un plan de performance pluriannuel fondé sur une convergence aux meilleurs coûts unitaires des prestations de service (Gares et Connexions).*
-

Chapitre III

Des ressources insuffisantes au regard des besoins d'investissements

Assurer le maintien en état des bâtiments tout en mettant en œuvre les projets de modernisation nécessaires constitue pour Gares et Connexions un autre enjeu important. Représentant plus de 400 M€ en 2019, et appelés à croître encore considérablement dans les années à venir, les investissements nécessaires exigent des moyens financiers bien supérieurs à ceux dont peut aujourd'hui disposer le gestionnaire des gares. Si des pistes d'amélioration existent pour rendre le modèle économique plus rémunérateur pour Gares et connexions, l'enjeu central se situe dans le montant, aujourd'hui très faible, des subventions versées par l'État pour contribuer à ces investissements.

I - Des besoins d'investissements importants et en croissance

A - Des besoins qui se sont accrus sur la période récente

1 - Des investissements en forte croissance depuis 2014

Les investissements réalisés ont atteint 411 M€ en 2019, dont 247 M€ financés sur fonds propres et 163 M€ financés grâce aux subventions de l'État et des collectivités territoriales. Les fonds propres investis ont sensiblement augmenté sur la période, dans une proportion

similaire à celle des subventions perçues (+36 % et +37 % respectivement). Gares et Connexions est ainsi parvenue à accroître considérablement ses capacités d'investissement sur la période, en dépit du niveau toujours très faible des subventions versées par l'État (cf. *infra*).

Tableau n° 12 : investissements réalisés (2014-2019)

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014-2019
Fonds propres	181	206	237	254	237	247	+36 %
Subventions	119	124	128	108	145	163	+37 %
Total tous fonds	300	330	365	362	382	411	+37 %

Source : Cour des comptes, d'après données Gares et Connexions

2 - Une part prépondérante d'investissements contraints

Les investissements patrimoniaux (maintien en condition opérationnelle et sécurisation du bâti) représentent une part importante du total, soit 38 % des investissements mis en service sur la période 2014-2019. Les investissements d'accessibilité, contraints par les obligations réglementaires qui s'imposent à Gares et Connexions, représentent quant à eux une part croissante du total des mises en service : de 4 % en 2014, ils ont atteint 10 % en 2018. L'information voyageurs, en revanche, a vu son importance sensiblement décroître, passant de 19 % à 6 %. Enfin, les investissements sur le périmètre non régulé sont en nette croissance : ils sont passés de 5 % en 2014 à 19 % en 2018, portés essentiellement par les investissements sur l'activité de location.

Dans l'ensemble, Gares et Connexions estime à environ 90 % la part de ses investissements « contraints », qu'il s'agisse de contraintes réglementaires (accessibilité des bâtiments, investissements nécessaires au respect des normes ERP (établissements recevant du public) et sécurité incendie lorsque le trafic croît) ou de contraintes de fait (maintien en condition opérationnelle des bâtiments, investissements contraints par des engagements antérieurs). Cette estimation à 90 % avait été corroborée par une précédente mission d'inspection. Au budget 2019, Gares et Connexions calculait que 209 M€ sur un total de 253 M€ de fonds propres investis correspondraient à des investissements contraints (« projets engagés, réglementaires ou de sûreté »), soit 83 %.

L'ampleur des programmes d'investissements passés et à venir se justifie également par la nécessité de stopper le vieillissement du patrimoine confié à Gares et Connexions. Alors que les investissements réalisés ont permis une nette hausse de la valeur brute du parc d'actifs (+ 34 % depuis 2014, + 66 % depuis 2010), le taux de vieillissement³² des immobilisations, qui atteignait 55,3 % en 2015 contre 42,9 % en 2010, a graduellement diminué dans la période récente, s'établissant à 48,2 % en 2019.

3 - Des besoins fortement accrus par le transfert d'actifs de SNCF Réseau

Les besoins d'investissements vont rester considérables dans les années à venir, dans un contexte où de nombreux projets restent en cours et où l'état du patrimoine exige d'importants travaux de maintien en condition opérationnelle et de rénovation, rendus d'autant plus coûteux par le fait que nombre de bâtiments sont classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (cf. annexe n° 2).

Le transfert à Gares et Connexions, au 1^{er} janvier 2020³³, d'actifs précédemment gérés par SNCF Réseau n'a fait qu'accroître ces besoins d'investissements. Il a essentiellement concerné les quais (dont les abris), les souterrains, les passerelles et les grandes halles voyageurs, l'ensemble représentant environ 8 millions de mètres carrés. Les données arrêtées fin 2019 par Gares et Connexions indiquent que plus de 600 projets en cours et à venir ont été transférés à Gares et Connexions dans ce cadre, représentant plus de 480 M€ d'investissements annuels (fonds propres et subventions). Deux tiers de ces projets portent sur l'accessibilité. Sur la période 2020-2024, Gares et Connexions prévoit ainsi d'investir plus de 1 Md€ (dont 400 M€ de fonds propres) en moyenne chaque année afin de faire face au rattrapage d'investissements à effectuer sur ce périmètre transféré.

B - Des grandes opérations particulièrement coûteuses

1 - D'importants projets dans les très grandes gares

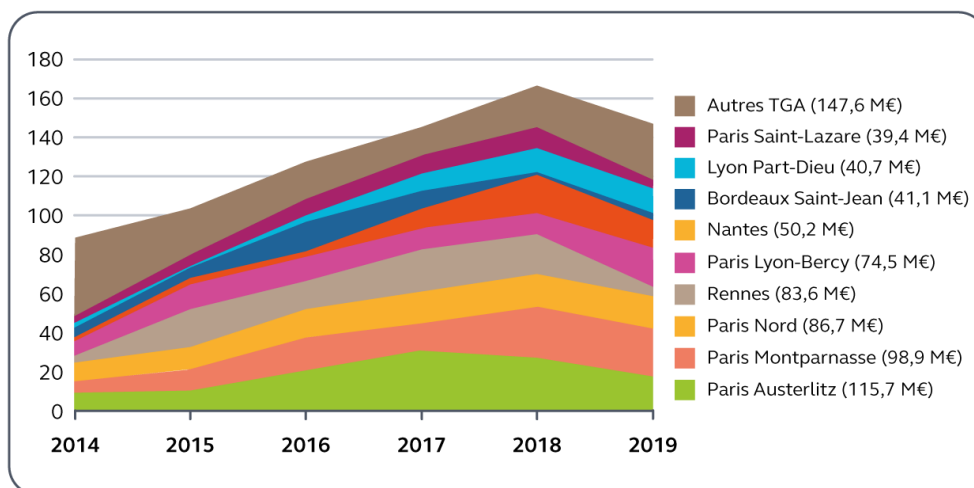
La période 2014-2019 a été marquée par d'importants projets d'investissements dans les très grandes gares A (TGA), qui ont représenté 781,7 M€ entre 2014 et 2019, avec un très net accroissement de l'effort en

³² Calculé en rapportant le total des amortissements cumulés au total des immobilisations brutes.

³³ Prévu à l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019, ce transfert a été acté par un traité d'apport du 27 novembre 2019.

la matière (de 87,4 M€ investis, tous fonds confondus, en 2014 à 147,6 M€ en 2019). Entre autres projets, ceux de Paris Montparnasse et Paris Austerlitz ont représenté chacun un total d'investissements réalisés de l'ordre de 100 M€ (respectivement 98,9 M€ et 115,7 M€). Le graphique ci-après présente l'évolution des montants investis chaque année dans les principales TGA.

**Graphique n° 1 : investissements réalisés dans les TGA
entre 2014 et 2019, en M€**



« Autres TGA » : Lille Flandres, Toulouse, Montpellier Saint-Roch, Lille Europe, Grenoble, Paris Est, Marseille Saint-Charles, Aéroport CDG 2 TGV, Nancy, Strasbourg.

Source : Cour des comptes, d'après données Gares et Connexions

2 - La préservation d'un patrimoine historique qui induit des coûts considérables

Gares et Connexions doit aujourd'hui assumer l'entretien et le maintien en condition de bâtiments anciens, dont bon nombre présentent une valeur patrimoniale et culturelle de loin supérieure à leur utilité pour l'activité ferroviaire. L'annexe n° 1 présente la liste des 40 bâtiments qui ont fait l'objet, pour tout ou partie, d'un classement ou d'une inscription au titre des monuments historiques. Construits, dans de nombreux cas, il y a 100 voire 150 ans, nombre d'entre eux sont devenus surdimensionnés en raison du déclin du trafic ferroviaire dans la gare correspondante.

Leur maintien en condition représente une contrainte forte pour Gares et Connexions, qui doit obéir aux contraintes propres aux monuments historiques, lesquelles se traduisent par un net accroissement des coûts d'investissements dans ces gares. Parmi les exemples mis en avant par Gares et Connexions à cet égard figurent la gare de Deauville-Trouville, pour laquelle le gestionnaire de gares indique avoir été contraint de planter des pommiers correspondant aux essences identifiées sur une photographie du début du XXe siècle ; la gare de Tourcoing, dans laquelle une salle de bal et des sanitaires en marbre ont dû être préservés ; ou encore la gare de Toulouse, dans laquelle la grande halle voyageurs, d'un intérêt pratique très limité dans la mesure où elle ne couvre qu'une partie des quais, doit elle aussi être préservée.

Au-delà de la liste reproduite en annexe n° 1, ces fortes contraintes concernent également d'autres gares, à l'image de la grande halle voyageurs de la gare de Marseille Saint-Charles dont la rénovation représente un montant d'investissements estimé à 45 M€, un montant comparable au budget annuel d'investissements pour l'ensemble des gares de la région Sud et de la région Occitanie.

Confrontée à l'insuffisance chronique des moyens dont elle dispose pour financer ces investissements patrimoniaux de grande ampleur, Gares et Connexions a mis au point des montages innovants pour préserver les bâtiments dont elle n'avait plus l'utilité en cédant l'essentiel de ces derniers aux collectivités intéressées afin qu'elles y développent des activités nouvelles (cf. encadré ci-après). Néanmoins, de tels projets sont nécessairement ponctuels et ne sauraient suffire à remédier à cette difficulté structurelle.

En Hauts-de-France, deux projets innovants au service de la préservation de bâtiments voyageurs historiques**Saint-Omer (Pas-de-Calais)**

Construit en 1903 pour remplacer l'ancienne gare mise en service en 1848 par la compagnie des chemins de fer du Nord, le bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer est inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques depuis le 28 décembre 1984. En 2011, la SNCF décide sa fermeture par mesure de sécurité, en raison d'un risque d'effondrement du plafond de la salle des pas perdus. En 2016, le bâtiment est vendu à la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer pour 200 000 euros : cette dernière a décidé d'investir pour réhabiliter le bâtiment afin d'y installer un lieu mixte, dénommé *La Station* et accueillant des espaces de *coworking*, des *fablabs*, des salles de séminaires, des bureaux ainsi qu'un incubateur de projets innovants. Destiné aux professionnels comme au grand public, l'espace a été inauguré en novembre 2019. La SNCF y loue une surface d'environ 300 m², dans laquelle elle offre aux voyageurs les prestations habituelles d'une gare (espace de vente, assistance voyageurs handicapés, automates de vente, etc.). Selon la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer, 18,5 M€ ont été investis par les collectivités dans le projet, un total bien supérieur à ce que le gestionnaire de gares aurait été en mesure d'investir.

Tourcoing (Nord)

Construit en 1905, dans le cadre d'une convention entre la Compagnie des chemins de fer du Nord et la municipalité pour remplacer l'ancienne gare, le bâtiment voyageurs de la gare de Tourcoing est lui aussi inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques depuis 1984. Imposant, le bâtiment comprend deux ailes, dont l'une accueillait un hôtel et l'autre un bureau de poste. À cela s'ajoutait un important poste de douane pour cette gare frontière avec la Belgique ainsi qu'un buffet et une salle de bal agrémentés de marbreries et de dorures. L'évolution des usages de la gare l'a rendue surdimensionnée par rapport à son trafic. Les deux ailes ont été fermées et sont aujourd'hui inutilisables, Gares et Connexions se contentant d'assurer la sécurité du bâtiment. Les activités ferroviaires n'utilisent plus que le bâtiment central, dans lequel des bulles ont été aménagées afin de limiter l'espace à chauffer pour abriter les agents chargés de l'accueil et de la vente. Un accord a été conclu avec la ville de Tourcoing pour que cette dernière rachète les deux ailes du bâtiment afin d'y accueillir des initiatives locales, la SNCF conservant quant à elle le bâtiment central. Ce rachat s'inscrit, par ailleurs, dans un projet de pôle d'échanges multimodal qui doit aboutir à brève échéance.

II - Un soutien insuffisant de la part des pouvoirs publics

A - Une capacité d'autofinancement structurellement limitée

Pour les raisons décrites au chapitre II, la possibilité ouverte au gestionnaire des gares de dégager des bénéfices est limitée, qu'il s'agisse de ses activités régulées ou de ses activités non régulées.

1 - Une marge nécessairement faible sur les activités régulées

Jusqu'en 2016, la seule marge dégagée sur les activités régulées résultait de l'application du taux de CMPC, relativement élevé, à la base d'actifs régulés. Désormais strictement encadrée par le régulateur depuis lors, cette rémunération du capital ne peut plus être considérée comme un surcroît de ressources pour l'entreprise, mais comme la simple et nécessaire contrepartie des charges de capital qu'elle a supportées au cours des exercices précédents. Le cadre juridique français ne prévoyant pas la possibilité de facturer aux transporteurs une marge supplémentaire, Gares et Connexions n'est pas en mesure de dégager des ressources substantielles grâce à ses activités régulées.

Il est à noter que d'autres États ont adopté une interprétation plus large de la directive européenne et de la notion de « *bénéfice raisonnable* » : la Suède a ainsi intégré à son modèle tarifaire une marge supplémentaire de 7 %, calculée sur la base de coûts prise en compte pour établir le tarif. La conformité de cette interprétation à la directive européenne n'est néanmoins pas totalement assurée. Le bénéfice raisonnable est en effet défini par la directive 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* ». Cette rédaction suggère, en dépit de la terminologie retenue, que le « *bénéfice raisonnable* » ne peut pas être une marge supplémentaire, mais doit être limité à la stricte rémunération du capital investi. Telle est la lecture adoptée par le décret du 7 mars 2003 qui détaille les charges prises en compte pour calculer la redevance facturée aux transporteurs.

Afin de donner plus de marges de manœuvre financières au gestionnaire des gares, l'État pourrait se fixer pour objectif d'obtenir une modification de la directive afin de clarifier la possibilité de facturer un réel « *bénéfice raisonnable* », qui pourrait être calculé comme un pourcentage limité de la facture transporteurs avant rétrocession et qui, étant limité, ne serait pas de nature à remettre en cause la liberté d'accès des transporteurs au marché du transport ferroviaire de voyageurs. Une telle évolution du cadre européen ouvrirait la voie à une modification du décret du 7 mars 2003 sur ce point.

2 - Une rentabilité limitée des activités non régulées

À la différence des activités régulées, les activités non régulées et en particulier les concessions commerciales sont de nature à permettre à l'entreprise de dégager une marge importante : ainsi, pour chaque euro de chiffre d'affaires dégagé par les concessions commerciales, 0,47 € viennent s'ajouter à la marge opérationnelle de Gares et Connexions, contre seulement 0,16 € pour chaque euro de chiffre d'affaires sur la prestation de base. Ces activités sont d'autant plus intéressantes pour Gares et Connexions qu'elles sont en fort développement : les revenus des concessions commerciales ont ainsi augmenté de 42 % entre 2014 et 2019, passant de 161 M€ à 228 M€.

Cependant, la rentabilité des commerces en gares est affectée par le fait que Gares et Connexions doit supporter le déficit des activités non régulées dans les plus petites gares. Structurellement non rentables, les commerces sont maintenus dans ces gares pour des raisons de confort et d'accessibilité des commerces pour les voyageurs empruntant ces petites gares. Si le maintien de cette offre, effectivement importante pour les usagers des petites gares, n'est pas contestable dans son principe, le fait est que le poids de ce choix repose intégralement sur Gares et Connexions, qui doit compenser sur ses fonds propres le déficit d'exploitation de ces commerces : en pratique, les redevances versées par ces derniers ne suffisent pas à compenser les charges induites par leur présence dans la gare.

Concrètement, les données des DRG 2018 à 2020 permettent de constater que seule la moitié des périmètres de gestion, représentant une infime minorité du nombre des gares (entre 2,5 % et 3 % du total), parvient à dégager une marge opérationnelle positive sur l'activité non régulée. De plus, en raison de l'asymétrie de son modèle économique, Gares et Connexions ne perçoit que 50 % des bénéfices générés par les activités non régulées profitables, tandis qu'elle doit couvrir 100 % des déficits résultant d'activités non régulées non rentables. Ainsi, selon les données du DRG

2020, le résultat³⁴ cumulé des activités non régulées sur l'ensemble des périmètres de gestion représentait un déficit de 66 M€ à la charge de Gares et Connexions. Une fois pris en compte l'impact financier de la rétrocession de 50 % du bénéfice non régulé sur les quelques périmètres de gestion bénéficiaires, le déficit à prendre en charge par l'entreprise atteignait 90 M€.

3 - Une capacité d'autofinancement nettement inférieure aux besoins de l'entreprise

En 2019, Gares et Connexions est parvenue à dégager une capacité d'autofinancement (CAF³⁵) d'environ 200 M€. Cette CAF doit être mise en perspective avec les besoins en fonds propres de l'entreprise pour financer ses investissements. En effet, en tant que gestionnaire d'installations de service, Gares et Connexions a pour mission de maintenir sur le long terme le patrimoine qui lui est confié par l'État. Afin de pouvoir remplir cette mission, son résultat net de l'année courante doit lui permettre de dégager la trésorerie nécessaire pour financer les investissements de l'année suivante.

Le modèle économique dans le cadre duquel elle exerce ses activités est loin de lui permettre de répondre à cette exigence. Depuis 2015, la CAF a été chaque année inférieure aux fonds propres investis : la différence a atteint -78 M€ sur l'exercice 2017. Sur la période 2015-2019, le cumul de ces déficits annuels représente un total de 280 M€. Cette situation n'a été qu'aggravée par le transfert des actifs de SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020, puisque les actifs transférés nécessiteront à court terme des investissements considérables (afin notamment de mettre en accessibilité l'ensemble des quais du réseau).

Tableau n° 13 : CAF et investissements en fonds propres

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capacité d'autofinancement	225	170	164	176	184	207
Investissements nets de subventions	181	206	237	254	237	247
Solde	+ 44	- 36	- 73	- 78	- 53	- 40

Source : données Gares et Connexions

³⁴ Le résultat est obtenu en déduisant, pour chaque périmètre, du chiffre d'affaires dégagé par les activités non régulées les charges affectées à ces activités.

³⁵ La CAF est obtenue (selon la formule de calcul dite « simplifiée ») en ajoutant à la marge opérationnelle (MOP) le résultat financier de l'entreprise, puis en déduisant l'impôt sur les sociétés qu'elle doit acquitter.

Pour atteindre les objectifs fixés dans ses documents stratégiques, l'entreprise devra accroître sensiblement cette CAF : son document stratégique pour 2017-2026 fixait une cible comprise entre 250 M€ et 260 M€ annuels, tandis que le document couvrant la période 2019-2028 rehaussait cette cible à 263 M€ à partir de 2024 et 288 M€ en 2028.

Les conséquences de la crise sanitaire pour Gares et Connexions

La crise sanitaire a aggravé la situation financière de Gares et Connexions et réduit sa capacité à financer des investissements. Le premier confinement (mars-mai 2020) a conduit le gestionnaire des gares à fermer les deux tiers des gares (1 949 au 4 avril).

La perte de chiffre d'affaires de Gares et Connexions est évaluée à 156 M€ en 2020, dont la majeure partie s'explique par sa décision de renoncer à facturer les redevances minimales dues par les commerces. La marge opérationnelle a diminué de 136 M€. Cette dégradation financière pourrait perdurer en 2021, la crise affectant significativement le trafic voyageurs et la fréquentation des gares.

4 - De faibles marges de manœuvre en matière d'endettement

Afin de surmonter cette impasse financière, une entreprise telle que Gares et Connexions pourrait naturellement envisager un recours accru à l'endettement. Les ratios d'endettement de Gares et Connexions, en hausse sur la période mais limités, témoignent d'une situation globalement saine. Il n'apparaît cependant guère envisageable de recourir davantage à l'endettement sans fragiliser la situation financière de l'entreprise. En 2019, la dette financière nette de Gares et Connexions représentait 3,34 fois la MOP dégagée : si l'entreprise considère qu'elle pourrait aller jusqu'à un maximum de 4, les éléments de comparaison dont elle dispose mettent en évidence des ratios plus proches de 3, voire 2,5 dans des entreprises comparables. Ainsi, bien que quelques marges de manœuvre subsistent en la matière, le potentiel apparaît ici limité.

5 - Un recours aux financements privés qui présente de réelles limites

Confrontée à cette contrainte financière et compte-tenu de la nécessité de trouver des moyens pour financer des investissements dont, comme évoqué *supra*, une part prépondérante est *de jure* ou *de facto* contrainte, Gares et Connexions a conclu plusieurs partenariats avec des acteurs privés. L'objet de ces partenariats est de faire contribuer ces

derniers au financement de grands projets de rénovation : entre autres exemples, d'importants partenariats ont concerné Paris Saint-Lazare, Paris Montparnasse et plus récemment Paris Nord. En contrepartie d'une participation au financement des investissements, les montages contractuels prévoient le reversement au partenaire privé d'une partie de la valeur créée grâce à ces investissements, notamment s'agissant des revenus tirés des commerces. La part de redevances commerciales reversée au partenaire privé peut ainsi atteindre plusieurs millions d'euros chaque année pour une grande gare.

Il est à noter que les projets successifs ont permis à Gares et Connexions d'en tirer des enseignements pour les négociations ultérieures, notamment celle qui a permis l'élaboration du montage contractuel relatif au projet Paris Nord 2024. Ce dernier s'est traduit par la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) avec un co-actionnaire privé, dans le cadre d'un montage prévoyant un intéressement par les redevances mais aussi par les dividendes.

Si l'association d'un partenaire privé a permis à Gares et Connexions de bénéficier d'une expertise, notamment en matière de valorisation commerciale des espaces en gare, qui lui faisait défaut, il demeure que ces montages contractuels supposent nécessairement de transférer au partenaire privé une part substantielle de la valeur dégagée par les projets. Cela met en lumière la nécessité d'un renforcement des capacités financières de Gares et Connexions, afin de lui permettre d'assumer, grâce aux ressources générées par ses activités et aux subventions consenties par l'État et les collectivités, l'essentiel du coût des investissements en gare, à l'image de *DB Station&Service* en Allemagne. Cette évolution, qui doit aller de pair avec une poursuite de la montée en compétence des équipes du siège s'agissant de la définition et de la gestion de tels projets, permettrait à l'entreprise de conserver l'essentiel de la valeur dégagée par les projets pour la réinvestir dans le réseau des gares.

B - Des pistes d'évolution du modèle économique qui ne suffiraient pas à répondre aux besoins

Plusieurs pistes pourraient être envisagées afin d'améliorer le modèle économique du gestionnaire des gares en remédiant à certaines des difficultés identifiées (cf. *supra*).

1 - Remettre en cause le mécanisme de rétrocession du bénéfice non régulé

Le modèle actuel est également marqué par une asymétrie contestable : seule responsable des déficits de l'activité non régulée, Gares et Connexions doit en revanche partager avec les transporteurs les bénéfices que cette activité procure dans les gares les plus rentables. Au DRG 2019, cette rétrocession de 50 % des bénéfices non régulés représentait une réduction de 8,6 % de la facture des transporteurs des périmètres concernés. Sur certains périmètres, cette réduction avoisinait 20 % (17,7 % à Paris Nord) voire 25 % (24,4 % à Lyon Part-Dieu). À titre de comparaison, en Suède, les bénéfices commerciaux ne peuvent venir diminuer la facture des transporteurs au titre de la prestation de base que dans la limite de 12 % de cette facture. Dans un contexte où le gestionnaire des gares doit trouver les moyens de financer un besoin d'investissements considérable, d'une part, et où le cadre législatif et réglementaire français ne lui permet pas d'inclure une marge complémentaire dans les charges qu'il facture aux transporteurs, d'autre part, le fait que l'entreprise soit contrainte d'octroyer une réduction de 24,4 % aux transporteurs empruntant la gare de Lyon Part-Dieu interpelle.

Cette situation soulève deux questions : celle du bien-fondé d'une telle rétrocession, d'une part, et celle de ses modalités, d'autre part (qui consistent en une rétrocession définie comme un pourcentage intangible du bénéfice non régulé). Ce principe d'une rétrocession systématique de 50 % du bénéfice non régulé semble pouvoir être remis en cause afin de donner davantage de marges financières à Gares et Connexions.

Deux scénarios sont envisageables : dans le premier, la rétrocession serait purement et simplement supprimée, considérant qu'il n'y a pas de justification profonde à un système dont l'unique objet est de réduire la facture des transporteurs au détriment du gestionnaire d'infrastructure. Ce principe de réduction systématique des charges facturées aux transporteurs met, de fait, en péril le financement d'investissements pourtant cruciaux pour le réseau des gares.

Un second scénario verrait le maintien de la rétrocession, mais avec l'instauration d'un système de plafonnement à l'échelle de chaque périmètre : elle serait calculée sur la base de 25 % du bénéfice non régulé (et non plus 50 %), cela dans la limite de 5 % de la facture transporteurs sur ce périmètre. En 2019, et selon les données prévisionnelles du DRG, cela se serait traduit par une diminution de la rétrocession, qui aurait représenté 6,7 M€, contre 17,6 M€ avant réforme.

2 - Simplifier les périmètres de gestion pour les très grandes gares

Déjà évoquée au chapitre II, la possibilité d'une fusion des périmètres de gestion des 20 très grandes gares « TGA » pourrait utilement être étudiée non seulement pour homogénéiser le tarif applicable à ces gares, mais également pour conforter les ressources du gestionnaire des gares. Ainsi, outre qu'une telle fusion serait cohérente au regard de l'homogénéité du service fourni aux voyageurs qui les empruntent et du réseau que constituent ces gares – et qu'il n'apparaît pas justifié de morceler en vingt périmètres distincts – elle présenterait l'avantage de fournir des ressources supplémentaires à Gares et Connexions. En 2019, une telle fusion se serait traduite, selon les données prévisionnelles du DRG, par un gain de 5,8 M€ pour l'entreprise³⁶. Cette fusion exigerait au préalable la définition d'un cahier des charges homogène pour ce segment de gares.

3 - Passer à la « simple caisse » dans les gares d'intérêt régional et local

Dans le modèle actuel, Gares et Connexions est seule responsable du développement des activités non régulées, ce qui signifie qu'elle absorbe le déficit lorsque le résultat non régulé d'un périmètre est négatif. Ce principe se traduisait, en 2019 et selon les données prévisionnelles du DRG, par un poids de 105,4 M€ sur les comptes de l'entreprise, dont 93,8 M€ au titre des gares A, B et C régionales. Cette situation pose la question de savoir s'il est souhaitable et soutenable de faire supporter par le gestionnaire des gares le poids d'activités commerciales structurellement non rentables dans les gares d'intérêt régional et local. Concrètement, le principe de « double caisse » dans ces gares se traduit par une subvention du gestionnaire des gares aux territoires concernés, lesquels bénéficient du maintien de ces activités dans leurs gares.

À cela s'ajoutent les effets contre-productifs de la « double caisse » dans ces gares, où Gares et Connexions constatait dès 2016 que l'implantation d'une surface commerciale au sein d'espaces communs ou jusque-là alloués aux transporteurs se traduisait mécaniquement par l'imputation de charges importantes au périmètre non régulé. Ces charges ne relevant plus des transporteurs, et le résultat non régulé n'étant pas suffisant pour les couvrir, le gestionnaire des gares n'était donc plus incité à développer les activités non régulées dans ces gares. La « double caisse » aboutit ainsi à des effets pervers, en incitant à renoncer à l'installation de

³⁶ En effet, la rétrocession cumulée dans les différentes TGA s'établissait à 16,6 M€ dans le cadre du modèle actuel, tandis qu'une fusion des périmètres se serait traduite par une compensation des déficits non régulés dans certaines TGA par le bénéfice non régulé dégagé par d'autres : après réforme, la rétrocession à verser ne serait plus que de 10,8 M€.

commerces dont la présence reste pourtant importante pour humaniser les gares, offrir des services aux voyageurs et procurer des recettes complémentaires.

Un autre modèle serait possible : celui d'une « simple caisse » dans les gares régionales, considérant que le caractère structurellement non rentable de ces activités non régulées, qui n'en sont pas moins utiles à la vie des gares et au confort des voyageurs, justifie que les transporteurs (et à travers eux, notamment, les régions qui financent les activités conventionnées) soient mis à contribution pour leur financement. Passer à la « simple caisse » reporterait sur les transporteurs le poids des 93,8 M€ (en 2019) de déficits non régulés des gares A, B et C régionales. La facture transporteurs sur ces périmètres, qui avant réforme s'établissait à 495,3 M€, connaîtrait dans une telle hypothèse une hausse moyenne de 18,9 % ; pour les autorités organisatrices de la mobilité, la hausse serait comprise entre 17 % et 30 % selon les régions.

Tableau n° 14 : impact financier d'un passage en « simple caisse » sur les périmètres A, B et C régionaux

Données DRG 2019	Hausse de la facture transporteurs	Dont TER/Transilien	Dont autres transporteurs
Auvergne-Rhône Alpes	+18,7 %	+20,6 %	+7,4 %
Bourgogne-Franche Comté	+22,1 %	+25,7 %	+5,1 %
Bretagne	+18,7 %	+21,6 %	+15,6 %
Centre-Val de Loire	+18,8 %	+21,1 %	+10,3 %
Grand Est	+24,7 %	+26,5 %	+9,8 %
Hauts-de-France	+26,6 %	+26,9 %	+23,8 %
Île-de-France	+16,7 %	+16,7 %	+16,4 %
Normandie	+22,3 %	+27,6 %	+18,2 %
Nouvelle-Aquitaine	+20,8 %	+27,9 %	+11,5 %
Occitanie	+26,3 %	+30,0 %	+19,9 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	+14,6 %	+17,4 %	+2,6 %
Pays de la Loire	+15,4 %	+26,6 %	+6,0 %
Total toutes régions	+18,9 %	+19,9 %	+12,2 %

Source : Cour des comptes, d'après données DRG 2018-2020

Cela permettrait de rétablir dans ces gares un meilleur équilibre entre régulé et non régulé, en mettant fin à une situation dans laquelle l'activité non régulée (et donc Gares et Connexions, qui en supporte les déficits) subventionne, de fait, l'activité régulée conventionnée en prenant en charge des coûts qui ne lui reviennent pas. Cela inciterait également les autorités organisatrices régionales à examiner les voies d'action possibles pour réduire les coûts d'exploitation afin de contenir leur facture. À titre d'exemple, dans les gares C de l'ancienne région Alsace, un travail conjoint entre le gestionnaire des gares et la région a permis de réduire fortement ces coûts d'exploitation.

En revanche, le maintien d'une « double caisse » dans les grandes gares nationales (TGA et A TGV) semble adapté, dans la mesure où leur potentiel commercial est réel et où il est logique que le bénéfice que ces commerces dégagent puisse revenir à Gares et Connexions qui a financé la plus grande partie des investissements nécessaires à leur développement.

C - Un effort notable des régions mais une quasi-absence de l'État

Si ces pistes méritent d'être examinées, leur potentiel pour conforter les ressources de Gares et Connexions ne doit cependant pas être surestimé. Les besoins de l'entreprise à cet égard et l'impasse financière dans laquelle elle se trouve aujourd'hui mettent en lumière la nécessité d'une contribution accrue des autorités publiques, au premier rang desquelles l'État.

1 - Des subventions déjà importantes versées par les collectivités

Les collectivités territoriales consentent d'ores et déjà un effort financier important pour contribuer aux investissements dans les gares d'intérêt régional et local (B et C). Cet effort se traduit par la part relativement plus faible des fonds propres de Gares et Connexions dans le montant total investi dans ces gares, par comparaison avec la situation qui prévaut s'agissant des gares nationales.

**Tableau n° 15 : part moyenne des fonds propres de Gares
et Connexions dans le total des investissements réalisés**

	2014-2019
Gares TGA	79 %
Gares A TGV	95 %
Autres gares A	73 %
Gares B	54 %
Gares C	56 %

Note : il s'agit de la moyenne des ratios constatés dans les différents périmètres de la catégorie, afin de neutraliser les distorsions liées à la différence, en valeur absolue, entre les montants investis dans chacun. Ex : le ratio moyen calculé pour les gares B est de 54 %, mais aurait été de 44 % si l'on avait additionné le total des fonds propres investis sur chacun des périmètres B, et rapporté ce total à celui des investissements cumulés pour l'ensemble de gares B.

Source : Cour des comptes, d'après données Gares et Connexions

Ce constat ne signifie pas qu'il n'existe pas de marges de progression en la matière pour les collectivités territoriales et notamment les régions. Une comparaison avec l'Allemagne montre ainsi que les subventions versées par les collectivités allemandes, au premier rang desquelles les *Länder*, représentaient, en 2019, 47 % du total investi dans les gares, contre 38 % pour les collectivités françaises. Le total des investissements réalisés dans les gares allemandes étant par ailleurs considérablement supérieur à celui observé en France, la contribution des collectivités allemandes n'en est que plus remarquable en valeur absolue (515 M€ contre 158 M€ en France). Cet accroissement de l'effort des régions serait d'autant mieux accepté qu'elles disposeraient de plus de compétences dans la gestion des gares ou s'en verraient même, à terme, transférer la propriété.

2 - L'urgente nécessité d'un effort accru de l'État

Quel que soit le financement des collectivités territoriales, le tableau ci-après met en évidence le désengagement actuel de l'État et la nécessité, pour ce dernier, d'assumer pleinement ses responsabilités à l'égard du réseau des gares. C'est ce que fait l'État fédéral allemand, qui a financé en 2019 un tiers du total investi dans les gares, soit 362 M€ : ces subventions étaient sans commune mesure avec les 5 M€ investis par l'État français, qui ne représentaient que 1 % du total investi dans les gares. À ces 5 M€ doivent être ajoutés 27,7 M€ de subventions versées par l'État pour financer des investissements sur le périmètre transféré par SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020.

Calculer des ratios intégrant la prise en compte de ces 27,7 M€, permettant de raisonner sur un périmètre semblable à celui considéré dans le cas allemand, exigerait cependant de disposer des données relatives aux fonds propres et aux subventions des collectivités investis en 2019 sur le périmètre transféré par SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020. Par construction, le contrôle ayant abouti au présent rapport, qui portait sur Gares et Connexions et non sur SNCF Réseau, n'a pas permis d'obtenir ces données. La seule comparaison possible ici est en valeur absolue : les 362 M€ investis par l'État fédéral allemand représentent un effort financier 11 fois supérieur, en valeur absolue, à celui de l'État français, alors même que le nombre des gares allemandes n'est que 1,8 fois supérieur à celui des gares françaises³⁷. En contrepartie, la facture pour le transporteur est fortement allégée.

³⁷ En 2017, l'État français a investi 10,8 M€ contre 354,5 M€ pour l'État fédéral allemand, soit un ratio de 1 à 33 ; en 2018, ces montants étaient respectivement de 21 M€ et 388,5 M€, soit un ratio de 1 à 19.

Tableau n° 16 : investissements réalisés dans les gares françaises et allemandes (2019)

	France	Allemagne	
Nombre de gares	3 017	5 384	= 1,79 fois plus en Allemagne
Investissements totaux	411 M€	1 096 M€	= 2,67 fois plus en Allemagne
Fonds propres investis	247 M€ (60 % du total)	219 M€ (20 % du total)	= 1,13 fois plus en France
Subventions d'État	5 M€ ³⁸ (1 % du total) +27,7 M€ supplémentaires sur le périmètre ex-SNCF Réseau	362 M€ (33 % du total)	= 11 fois plus en Allemagne
Subventions des collectivités (Allemagne : Länder)	158 M€ (38 % du total) hors périmètre ex-SNCF Réseau	515 M€ (47 % du total)	= 3,26 fois plus en Allemagne
Subventions totales	163 M€ (40 % du total)	877 M€ (80 % du total)	= 5,38 fois plus en Allemagne

Note de lecture : s'agissant de la France, les données relatives aux subventions versées par l'État correspondent aux crédits de paiement. Par définition, ces montants sont inférieurs à ceux des autorisations d'engagement, qui n'apportent aucune garantie de versement effectif.

Source : données État (DGITM), données Gares et Connexions, données DB Station & Service AG

En conséquence de cette situation, le gestionnaire des gares allemandes, en dépit d'un nombre sensiblement plus élevé de gares, investit un volume de fonds propres moins élevé que ne le fait Gares et Connexions (219 M€ en Allemagne, contre 247 M€ en France en 2019). Ainsi, alors que le gestionnaire des gares allemandes ne finance directement que 20 % des investissements, les fonds propres de Gares et Connexions représentent 60 % du total investi. Il est d'ailleurs notable que le gestionnaire des gares allemandes n'a pas recours aux financements privés pour financer ses projets d'investissements, même commerciaux : les ressources publiques suffisent à assurer la soutenabilité du modèle économique des gares allemandes.

³⁸ Hors subventions versées pour participer au financement des investissements réalisés sur le périmètre transféré par SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020 (27,7 M€).

En France, la politique de l'État consiste en réalité à laisser le système des gares fonctionner seul, en reportant sur le gestionnaire des gares la responsabilité de trouver des financements complémentaires lorsque ses fonds propres et les subventions des collectivités territoriales ne suffisent pas. Un tel choix revient à ignorer l'ampleur des besoins d'investissements nécessaires au maintien en condition et à la modernisation du patrimoine des gares, néglige l'importance des gares dans l'aménagement et l'accessibilité des territoires, et est incohérent avec l'ambition aujourd'hui affichée de favoriser le développement du transport ferroviaire de voyageurs. À l'instar de ce qui peut être observé en Allemagne³⁹, il pourrait légitimement être attendu de l'État qu'il assume, par voie de subventions, le financement des investissements de modernisation du bâti existant (mise en accessibilité, adaptation de l'infrastructure, etc.).

Si le gestionnaire des gares peut être amené, comme c'est le cas en Allemagne, à prendre à sa charge la maintenance courante des bâtiments, il n'en serait pas moins cohérent que l'État assume la prise en charge des investissements patrimoniaux qui permettent de maintenir en condition des grandes halles voyageurs et autres bâtiments historiques. L'absence de stratégie de l'État en la matière se traduit par la nécessité, pour Gares et Connexions, de trouver les financements nécessaires au maintien en condition de ces bâtiments. L'État doit désormais impérativement engager une réflexion permettant de distinguer les bâtiments dont la valeur culturelle et historique est telle qu'elle justifie de les conserver, d'une part, et ceux dont la démolition peut être envisagée, d'autre part. Lorsqu'il décidera qu'il y a lieu de préserver un bâtiment historique dans le cadre de sa politique de préservation du patrimoine architectural national, il devra contribuer au financement des investissements correspondants, sans reporter cette responsabilité sur le gestionnaire d'infrastructure.

³⁹ Dans le modèle allemand, l'État fédéral intervient, dans le cadre de son contrat décennal avec *DB Station&Service* ainsi que dans le cadre de « programmes spéciaux », pour financer des investissements d'adaptation de l'infrastructure existante (élévation des quais, installation de nouveaux ascenseurs, mise en accessibilité des bâtiments voyageurs). Les *Länder* interviennent quant à eux pour les investissements destinés à « améliorer l'attractivité du transport régional » (modernisation des bâtiments, des accès aux quais, etc.). Enfin, *DB Station&Service* intervient sur fonds propres pour la maintenance et le reste des investissements non éligibles aux subventions de l'État fédéral et des *Länder* (notamment les investissements de développement commercial).

Cette question n'est que plus pressante depuis le transfert des actifs de SNCF Réseau à Gares et Connexions au 1^{er} janvier 2020, ces derniers comportant notamment 92 grandes halles voyageurs. De même, une réflexion doit être menée sur la participation de l'État au financement d'investissements rendus obligatoires par le cadre législatif et réglementaire. À titre d'exemple, un décret d'application devrait prochainement imposer à Gares et Connexions, en application de l'article L. 1272-2 du code des transports, d'investir pour développer des capacités de stationnement pour vélos⁴⁰. La soutenabilité du modèle économique exige que l'État propriétaire engage une réflexion sur le financement de ces investissements imposés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Affectataire d'un patrimoine considérable tant par son volume que par son intérêt historique et culturel, Gares et Connexions est confrontée aujourd'hui à une impasse financière s'agissant du financement des investissements en gares. Fortement dépendante des subventions versées par les collectivités, et tout particulièrement par les régions, elle parvient aujourd'hui à assurer l'entretien minimal des bâtiments (maintien en condition opérationnelle et sécurisation du bâti) et à respecter ses obligations légales en matière de mise en accessibilité. En revanche, elle ne dispose que de marges financières très limitées au-delà des investissements dits « contraints », lesquels représentent environ 90 % des fonds propres investis chaque année.

Le volume d'investissements réalisés a fortement augmenté depuis 2014, atteignant 411 M€ en 2019 (+40 % environ), grâce notamment aux ressources supplémentaires dégagées par les activités non régulées et en particulier les commerces. Le potentiel en la matière semble néanmoins s'épuiser, alors même que le transfert d'actifs de SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020 (quais, grandes halles voyageurs) a plus que doublé les besoins financiers annuels pour assurer le financement des investissements, les portant à plus de 1 Md€ en moyenne annuelle pour la période 2020-2024.

⁴⁰ Article 53 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, nouveaux articles L. 1272-1 à 4 du code des transports.

Le modèle économique, construit pour bénéficier aux transporteurs, ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure de disposer des moyens financiers nécessaires. D'un côté, les transporteurs captent 50 % des bénéfices non régulés dans les périmètres de gestion bénéficiaires ; de l'autre, Gares et Connexions doit absorber les déficits non régulés sur les périmètres concernés. Cette situation limite structurellement la possibilité de dégager des ressources supplémentaires grâce aux activités non régulées et en particulier aux commerces en gare.

De même, les marges de manœuvre de l'entreprise en matière d'endettement sont limitées, tandis que le recours à des partenariats avec des financeurs privés pour financer de grands projets de développement a montré ses limites en ce qu'il implique nécessairement qu'une grande part de la valeur générée par les projets bénéficie ensuite aux partenaires privés qui ont contribué à leurs financements.

Il est dès lors urgent de réexaminer le modèle économique du gestionnaire des gares afin qu'il donne à ce dernier les moyens financiers d'assumer ses missions.

Il conviendrait en particulier d'adapter ce modèle en mettant en œuvre des réformes qui remédieraient à certaines de ses faiblesses actuelles (remise en cause du mécanisme de rétrocession, simplification des périmètres de gestion et suppression de la « double caisse » dans les gares régionales et locales).

Cependant, ces seules évolutions ne permettront pas d'augmenter suffisamment les ressources du gestionnaire des gares. Des cessions de bâtiments qui ne sont plus nécessaires à l'activité ferroviaire pourraient certes être recherchées, afin de limiter la taille du patrimoine à entretenir dans chaque gare. Pour autant, il incombe à l'État d'assumer le financement d'investissements dont il est responsable s'agissant d'un patrimoine qui lui appartient et dont Gares et Connexions n'est qu'affectataire. Sa passivité durant une longue période n'a fait qu'accroître les besoins en la matière, rendant d'autant plus difficile ce changement de politique devenu indispensable. Dans un contexte budgétaire contraint, l'État devra ainsi mobiliser des moyens suffisants pour assurer le financement des investissements nécessaires à la modernisation des gares ainsi qu'au maintien en condition d'un patrimoine historique qu'il a décidé de préserver et, in fine, à la sécurité des voyageurs.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

5. *Adapter le modèle économique pour améliorer la capacité d'autofinancement du gestionnaire des gares et, en complément, accroître le niveau des subventions versées par l'État afin qu'il assure, en qualité de propriétaire, le financement des investissements de modernisation des gares et le maintien en condition des bâtiments historiques (État, Gares et Connexions).*
-

Conclusion générale

Au terme d'un long cheminement, Gares et Connexions dispose enfin de la structure juridique nécessaire à l'exercice de ses missions. Indispensable, la création de la société anonyme ne suffira pas à remédier aux faiblesses de son organisation. Gares et Connexions doit ainsi se voir transférer l'ensemble des moyens humains nécessaires pour assurer elle-même les services qu'elle doit fournir aux transporteurs ferroviaires dans les gares. Elle doit, surtout, s'engager dans une démarche de performance pour proposer, au meilleur prix, le meilleur service aux transporteurs et aux voyageurs qui utilisent ses gares au quotidien. Cette démarche de performance devra aller de pair avec une ambition bien plus forte en matière de qualité de service, traduite dans des objectifs, des indicateurs, et des incitations financières cohérents avec ces enjeux.

La performance de l'entreprise sera en effet un enjeu clé dans les années à venir : Gares et Connexions devra convaincre ses interlocuteurs qu'elle demeure la mieux à même de gérer les gares, y compris celles qui peuvent désormais faire l'objet d'un transfert de gestion aux régions.

Au-delà de sa performance interne, Gares et Connexions est aujourd'hui confrontée à des difficultés qui sont la conséquence des faiblesses du modèle économique dans lequel elle exerce ses activités. Historiquement conçu pour bénéficier aux transporteurs ferroviaires en limitant le montant des redevances dues à Gares et Connexions en contrepartie de l'utilisation des gares, ce modèle doit faire l'objet de travaux approfondis pour remédier à ses insuffisances. Parmi les pistes de réforme aujourd'hui identifiées, un réexamen du mécanisme de rétrocession aux transporteurs de la moitié des bénéfices dégagés sur les activités dites « non régulées » (commerces en gare, etc.), une réduction du nombre de périmètres de gestion ou encore un passage à la « simple caisse » dans les gares dont les activités non régulées ne sont pas rentables pourraient utilement être envisagés.

De telles réformes permettraient de clarifier le fonctionnement du modèle pour l'ensemble des parties prenantes, d'une part, et de procurer des ressources supplémentaires à Gares et Connexions, d'autre part.

Néanmoins, la question des moyens dont dispose Gares et Connexions pour assumer ses missions et, en particulier, faire face au besoin d'investissements dans les gares, est centrale et appelle des actions allant bien au-delà d'une simple adaptation du modèle économique. À supposer même que ces améliorations lui soient apportées, ce modèle ne peut plus, seul, permettre à Gares et Connexions de disposer des moyens financiers nécessaires au financement des investissements en gares, dont une part prépondérante (jusqu'à 90 %) est contrainte par des obligations de droit ou de fait (accessibilité et autres obligations réglementaires, investissements nécessaires pour le maintien en condition des bâtiments).

Déjà considérables avant 2020 (ils atteignaient plus de 400 M€ en 2019), ces besoins ont été encore accrus par le transfert, au 1^{er} janvier 2020, des quais, passerelles et grandes halles voyageurs précédemment gérés par SNCF Réseau. Alors que les montants à investir atteignent désormais 1 Md€ chaque année, et que les collectivités territoriales (en particulier les régions) apportent déjà des financements substantiels, il est urgent que l'État assume ses responsabilités et cesse de reporter sur Gares et Connexions la responsabilité de trouver des financements (y compris privés) lorsque ses fonds propres ne suffisent pas.

Cette question des contributions respectives de l'État et des collectivités territoriales est à rapprocher d'une autre question lourde de conséquences : celle de l'autorité à laquelle doivent appartenir les gares, en particulier celles d'intérêt régional et local. S'il n'est pas envisagé de remettre en cause le régime de propriété des gares nationales, pour lesquelles les décisions quant au niveau de services et d'investissements souhaitables peuvent et doivent être prises au niveau national, la question est en revanche posée s'agissant des gares régionales. Pour ces dernières, de loin les plus nombreuses, la détermination du cahier des charges ainsi que le financement des coûts de fonctionnement et des investissements relèvent en premier lieu des autorités organisatrices régionales.

Mais, à supposer même que toutes les gares d'intérêt régional et local viendraient à être transférées aux régions à l'avenir, la question de l'engagement financier de l'État demeurerait : l'État, en effet, restera en toute hypothèse propriétaire des gares accueillant plusieurs transporteurs (c'est-à-dire les plus grandes gares), qui sont celles pour lesquelles les besoins d'investissements exigeront des moyens financiers accrus. La réponse à la question du financement des investissements doit donc s'inscrire dans une réflexion de l'ensemble des parties prenantes sur l'avenir des gares et de leur développement : quelle doit être la gare de demain ? Quels services doit-elle proposer ? Quel type de bâtiment doit être privilégié pour accueillir les voyageurs ? La gare n'est en effet pas

qu'une infrastructure d'accueil des trains : elle est également une plateforme de services et de commerces autant qu'un bâtiment inscrit dans un quartier de ville et connecté aux autres modes de déplacement. En l'absence de choix clairs de la part de l'État, Gares et Connexions doit aujourd'hui non seulement assurer le maintien du bâti dans les conditions de sécurité requises, mais également moderniser ses infrastructures, développer l'attractivité de la gare pour les activités non régulées et affirmer sa dimension intermodale. Sur tous ces sujets, des choix devront être effectués par l'État, par SNCF Réseau et, le cas échéant, par les autorités organisatrices régionales.

La négociation du contrat de performance entre l'État et la société anonyme Gares et Connexions est une occasion de fixer ces orientations et d'exprimer la stratégie choisie pour financer le réseau des gares (refonte du modèle économique, recherche d'autres formes de financement dont subventions de l'État).

Liste des abréviations

ARAF	Autorité de régulation des activités ferroviaires (2009-2015)
ARAFER.....	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (2015-2019)
ART.....	Autorité de régulation des transports (depuis octobre 2019)
CAF.....	Capacité d'autofinancement
CAPEX	<i>Capital expenditure</i> (dépenses d'investissement)
CFL	<i>Cash-flow</i> libre (flux de trésorerie disponible)
CMPC	Coût moyen pondéré du capital
DOTAM.....	Dotation aux amortissements
DRG	Document de référence des gares
DTG	Direction territoriale des gares
MOP	Marge opérationnelle
OPEX	<i>Operational expenditure</i> (dépenses de fonctionnement)
UG.....	Unité gare

Annexes

Annexe n° 1 :	liste des gares classées ou inscrites au titre des monuments historiques	90
Annexe n° 2 :	comparaisons européennes	92

Annexe n° 1 : liste des gares classées ou inscrites au titre des monuments historiques

Pour rappel, la législation distingue deux types de protection : le classement, régi par les articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine, concerne « *les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* ». L'inscription, régie par les articles L. 621-25 et suivants du même code, concerne « *les immeubles ou parties d'immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* ». Le classement s'effectue à un niveau national tandis que l'inscription s'opère à un niveau régional.

Gare	Département	Partie de la gare concernée par l'inscription ou le classement
Abbeville	Somme	Ensemble de la gare
Amiens	Somme	Ensemble de la gare
Auxonne	Côte-d'Or	Ensemble de la gare
Belfort	Territoire-de-Belfort	Façades, marquises, couvertures, vestibule
Bordeaux Saint-Jean	Gironde	Ensemble de la gare
Brest	Finistère	Ensemble de la gare
Brélidy-Plouec	Côtes-d'Armor	Ensemble de la gare
Chamalières-sur-Loire	Haute-Loire	Ensemble de la gare
Colmar	Haut-Rhin	Bâtiment principal
Contrexéville	Vosges	Ensemble de la gare
Culoz	Ain	Façades et toitures partielles du bâtiment voyageurs
Dinan	Côtes-d'Armor	Décor intérieur
Gravelines	Nord	Façades et toitures
La Rochelle	Charente-Maritime	Façades et toitures, hall des mosaïques
Lens	Pas-de-Calais	Ensemble de la gare
Lexos	Tarn-et-Garonne	Ensemble de la gare
Limoges-Bénédictins	Haute-Vienne	Ensemble de la gare

Gare	Département	Partie de la gare concernée par l'inscription ou le classement
Longueville	Seine-et-Marne	Rotonde ferroviaire
Metz Ville	Moselle	Façades et toitures, hall départs, buffet, salon d'honneur
Mont-Dore	Puy-de-Dôme	Ensemble de la gare
Montpellier Saint-Roch	Hérault	Péristyle central
Paris Austerlitz	Paris	Façades, marquise et toitures, aile en retour du bâtiment départ, pignons arrivées et départ du métro
Paris Est	Paris	Façades et toitures du bâtiment principal, salles arrivées et départs
Paris Lyon	Paris	Le Train Bleu, façades et toitures, salle des fresques
Paris Nord	Paris	Ensemble de la gare
Paris Saint-Lazare	Paris	Façades et toitures, salle des pas perdus, hall d'embarquement, façade sur rue de Rome
Rochefort	Charente-Maritime	Ensemble de la gare
Rouen Rive Droite	Seine-Maritime	Ensemble de la gare
Saint-Omer	Pas-de-Calais	Ensemble de la gare
Saint-Quentin	Aisne	Façades et toitures, buffet
Strasbourg	Bas-Rhin	Bâtiment principal et grande halle voyageurs
Toulouse Matabiau	Haute-Garonne	Ensemble de la gare
Tourcoing	Nord	Ensemble de la gare
Tours	Indre-et-Loire	Ensemble de la gare
Trouville - Deauville	Calvados	Ensemble de la gare
Valence	Drôme	Pavillon central
Valençay	Indre	Ensemble de la gare
Versailles Chantiers	Yvelines	Façades et toitures, quais et édicule horloge, salle des pas perdus, hall voyageurs, galerie
Vitré	Ille-et-Vilaine	Ensemble de la gare
Vittel	Vosges	Ensemble de la gare

Source : Gares et Connexions

Annexe n° 2 : comparaisons européennes

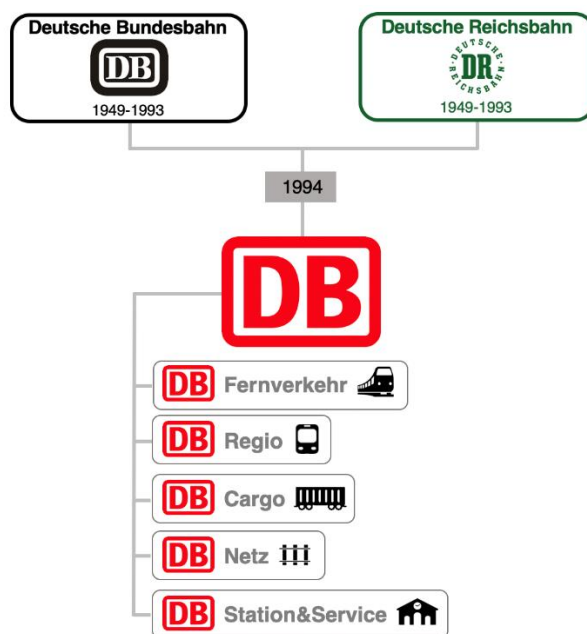
Afin de mettre en perspective l'organisation et le modèle économique de Gares et Connexions, la Cour a étudié trois exemples étrangers : les modèles allemand et néerlandais, relativement proches du modèle français, et le modèle suédois, qui se distingue par son degré élevé de libéralisation.

Statut et organisation du gestionnaire des gares

Allemagne

En Allemagne, le gestionnaire des gares *DB Station&Service* (*DB S&S*) est une filiale de *Deutsche Bahn AG* (*DB AG*), la société-mère qui a succédé à l'ancienne *Deutsche Bundesbahn* et à son homologue de l'ex-RDA, la *Deutsche Reichsbahn*, en 1994. La société anonyme *DB S&S* est ainsi rattachée à *DB AG* au même titre que *DB Netz*, le gestionnaire du réseau : contrairement à Gares et Connexions en France, le gestionnaire de gares n'est pas une filiale du gestionnaire du réseau.

Schéma n° 3 : réforme ferroviaire allemande de 1993 et structuration du groupe DB



Source : Cour des comptes

DB S&S est structurée en trois niveaux : le siège, situé à Berlin, définit la stratégie d'ensemble ; sept « régions » (dont les sièges sont à Berlin, Hambourg, Francfort, Düsseldorf, Leipzig, Stuttgart et Munich) sont les interlocuteurs opérationnels des *Länder* et des métropoles régionales, notamment pour les projets de modernisation ; enfin, 46 « zones de gestion des gares » (station management areas) sont en lien direct avec les villes et collectivités de proximité s'agissant de la gestion quotidienne de chaque gare. Chacun des 46 « station managers » est responsable d'une centaine de gares de toutes catégories.

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le gestionnaire des gares (*NS Stations*) est une filiale de *Nederlandse Spoorwegen (NS)*, l'opérateur ferroviaire national, lequel a été séparé du gestionnaire d'infrastructure (*ProRail*) en 1995. La société anonyme *NS Stations* a été créée, dans sa forme actuelle, en 2007 par fusion de plusieurs entités internes de *NS*.

Des études sont en cours pour étudier la pertinence d'une évolution de cette structure de gouvernance : parmi les hypothèses étudiées figurent la création par *NS* et *ProRail* d'une entreprise conjointe pour gérer les gares ; le transfert de l'intégralité des emprises de la gare à *ProRail* ; ou, au contraire, un transfert de l'intégralité des emprises à *NS Stations*. Néanmoins, à la date de rédaction du présent rapport, les premiers enseignements de ces études suggéraient que le modèle actuel était le plus efficient, et qu'il pouvait être remédié aux difficultés existantes dans le cadre de ce modèle.

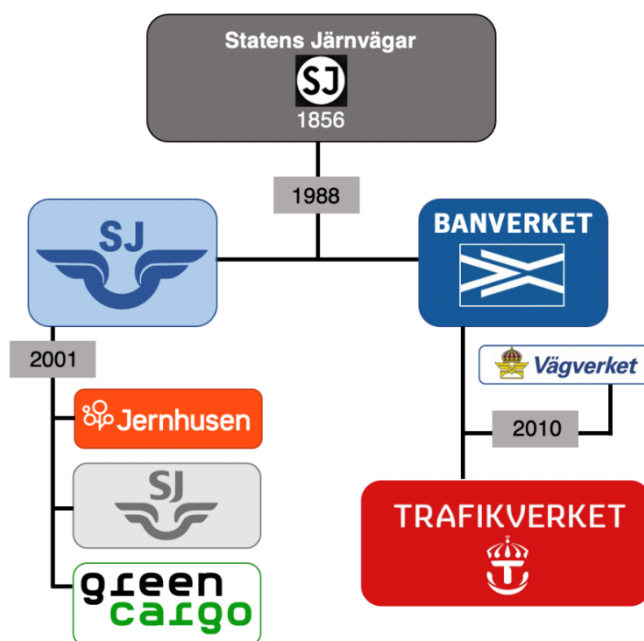
Suède

En Suède, les gares suédoises sont la propriété de nombreux acteurs, dont le principal est *Jernhusen AB*, entreprise de droit privé détenue à 100 % par l'État. Cette dernière a été créée en 2001, lors de la scission de l'opérateur historique *Statens Järnvägar (SJ AB)*.

Cette scission de *SJ AB* s'inscrivait dans le long processus de libéralisation du transport ferroviaire suédois. Créés en 1856, les chemins de fer suédois ont connu une première transformation en 1988 avec la séparation de l'opérateur de transport (*SJ AB*) et du gestionnaire d'infrastructure (*Banverket*). En 2010, *Banverket* (compétent pour le rail) et *Vägverket* (compétent pour les routes) ont fusionné pour former *Trafikverket*.

De son côté, la nouvelle *SJ AB* créée en 1988 continuait à rassembler des compétences diverses : transport de voyageurs, transport de fret, gestion des gares. En 2001, l'entreprise publique est scindée en trois entités, toutes détenues par l'État : *SJ AB*, opérateur de transport de voyageurs ; *Green Cargo AB*, opérateur de fret ; et *Jernhusen AB*, gestionnaire des gares mais aussi et avant tout opérateur immobilier.

Schéma n° 4 : réorganisations successives des chemins de fer suédois



Source : Cour des comptes

La mission de *Jernhusen* est ainsi de développer et gérer l'essentiel du patrimoine immobilier du réseau ferroviaire suédois : gares, terminaux de marchandises, dépôts, etc. Il doit assurer la mise à disposition de ces installations de service à l'ensemble des acteurs intéressés, dans des conditions transparentes et équitables. *Jernhusen* doit aussi atteindre des objectifs de rentabilité fixés par l'État, qui lui demande en particulier d'atteindre un rendement sur fonds propres de 12 % par an et de lui reverser, sous forme de dividendes, un tiers de son bénéfice annuel.

Nombre de gares gérées et données d'activité

Allemagne

DB S&S est le plus important gestionnaire de gares en Europe : fin 2019, l'entreprise gérait ainsi 5 384 gares⁴¹, représentant 153 millions d'arrêts chaque année. En 2019, ces gares étaient desservies par environ 420 000 trains et 115 transporteurs ferroviaires chaque jour, au profit de quelques 20 millions de passagers quotidiens. L'entreprise est également propriétaire d'importantes emprises commerciales, qui représentaient près d'un million de mètres carrés fin 2019.

Pays-Bas

En 2019, *NS Stations* gérait 401 gares sur l'ensemble du territoire néerlandais. Ces gares représentent environ 18 millions d'arrêts chaque année.

Suède

Le réseau ferroviaire suédois comprend 600 points d'arrêt avec quais, dont 200 seulement avec une gare (bâtiment voyageurs).

Régime de propriété des gares

Allemagne

92 % des gares appartiennent à *DB S&S*, tandis que 8 % appartiennent à d'autres acteurs (notamment *Regio Netz Infrastructure*, filiale de *DB Netz*). La situation est ici encore différente de la situation française, dans laquelle les gares sont propriété de l'État qui en transfère la gestion à la SNCF et plus spécifiquement à Gares et Connexions.

Pays-Bas

Les gares néerlandaises appartiennent à *NS Stations*, qui s'en voit transférer la propriété dès l'achèvement des travaux s'agissant des gares nouvelles.

⁴¹ Comprenant environ 9 500 quais, 6 800 écrans d'information dynamique, 6 300 dispositifs d'information statique, 2 400 ascenseurs, 1 000 escalators et 300 parkings. Parmi ces gares, environ 700 mettaient à disposition des espaces de marketing commercial pour des entreprises tierces. S'agissant de leur taille, *DB S&S* distingue les gares des plus grandes villes (18), les gares de correspondance (426), les gares de *S-Bahn* (équivalent de notre RER, 921) et les gares locales (« *feeder stations* », 4 052⁴¹).

Suède

Dans le cadre de la réforme de 2001, *Jernhusen* a racheté l'ensemble du parc immobilier de l'ancienne SJ, incluant les 200 gares du réseau, pour 648 M€. Elle a ensuite progressivement cédé la plus grande partie de ces gares, ne conservant que les 37 plus grandes (lesquelles représentent 85 % du trafic de voyageurs), qu'elle exploite par l'intermédiaire de sa filiale *Svenska Reseterminaler AB* (SR AB⁴²).

Les autres gares sont détenues et gérées par divers acteurs. S'agissant des gares de trains de banlieue (*pendeltåg*), celles de Stockholm sont détenues par *Trafikverket* et gérées par l'opérateur *SL* qui exploite également le métro de la capitale. À Malmö et Göteborg, elles sont détenues et gérées par les autorités organisatrices régionales (respectivement *Skånetrafiken* et *Västrastra*). Dans les trois cas, cependant, c'est l'opérateur des trains de banlieue (*MTR* à Stockholm, *SJ* à Göteborg, *Arriva* à Malmö) qui prend en charge l'entretien quotidien des gares et la fourniture des services à la clientèle.

Les gares restantes, de dimension plus réduite, sont la propriété d'acteurs privés et/ou locaux : communes, entreprises locales, particuliers, etc. Ces derniers peuvent choisir librement le gestionnaire de la gare qu'ils possèdent. En pratique, 90 de ces gares sont exploitées par *Jernhusen* (via *SR AB*) pour le compte de leur propriétaire, ce qui représente une simplification pour les transporteurs comme pour les propriétaires.

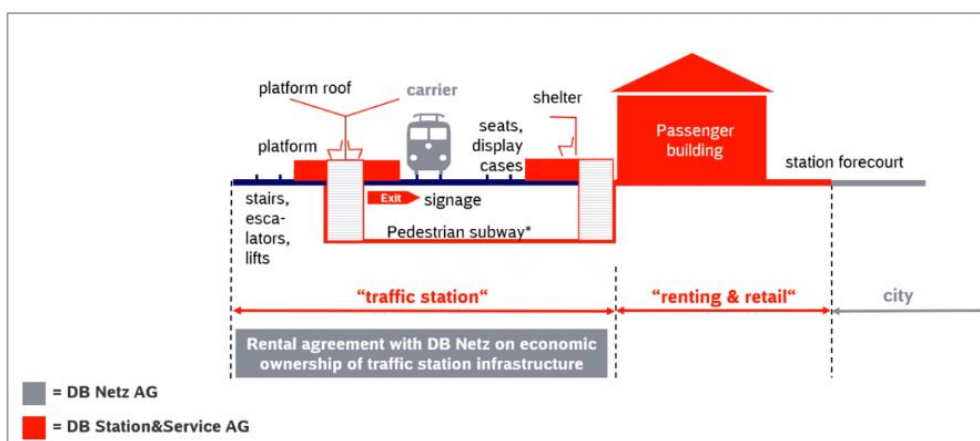
En tout état de cause, *Jernhusen* ne dispose d'aucun monopole en la matière : une nouvelle gare n'est pas forcément construite ni possédée par *Jernhusen*, pas plus qu'elle n'est forcément gérée par *SR AB* au quotidien.

⁴² En pratique, le propriétaire de la gare (qu'il s'agisse de *Jernhusen* ou d'un autre acteur) conclut une convention avec *SR AB* pour la fourniture des services de base en gare (ouverture, entretien, services à la clientèle, etc.). L'opérateur de transport conclut ensuite une convention avec *SR AB* pour l'ensemble des gares des lignes dont il a la charge, afin de déterminer les modalités de prise en charge du coût de ces services en gare.

Répartition des emprises

Allemagne

La répartition de la propriété des emprises de la gare et de ses abords est en principe clairement définie : *DB S&S* possède le bâtiment voyageurs, le parvis, les accès aux quais (escaliers, escalators, ascenseurs), les quais (ainsi que les éléments qui y sont disposés tels que les sièges, les abris et les auvents) et les panneaux directionnels destinés aux voyageurs. *DB Netz* conserve quant à elle la propriété de l'infrastructure ferroviaire proprement dite (voies, caténaires et signalisation).



Source :Deutsche Bahn

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la répartition des emprises de la gare est différente : le gestionnaire d'infrastructure (*ProRail*) possède l'ensemble des éléments directement liés au transport, c'est-à-dire les voies, caténaires et éléments de signalisation mais également les quais et accès aux quais. *NS Stations* est quant à elle propriétaire du seul bâtiment voyageurs et de son parvis ; cependant, les sièges et éléments d'information voyageurs présents au sein du bâtiment voyageurs sont la propriété de *ProRail*. Enfin, au-delà du parvis immédiat de la gare, les emprises sont le plus souvent la propriété de la collectivité territoriale compétente : comme en France, cette répartition du foncier entre plusieurs acteurs représente un facteur de complexité pour la mise en œuvre de projets de développement aux abords de la gare.



Source : NS Stations

Suède

En Suède, le propriétaire d'une gare (*Jernhusen* s'agissant des plus grandes) n'est pas propriétaire des quais et des accès aux quais. Ceux-ci restent la propriété de *Trafikverket*, qui en assure la gestion.

Offre de services et cahier des charges

Allemagne

Outre leur taille, les gares allemandes sont également et surtout classées en sept « catégories », chacune correspondant à un niveau de service clairement défini, de la catégorie 1 (les plus grandes gares) à la catégorie 7 (les plus petites). L'affectation des gares aux différentes catégories est définie en fonction de facteurs tels que le nombre de quais et le nombre de voyageurs. Ces catégories sont stabilisées depuis 2017.

	Platform	Station's name sign	Board notice	Time table	Space for ticket machines	Guidance systems	Cleanliness	Trash bins	3-5-Central	Information boards for PU	Seating	Weather protection	Railway station clock	Dynamic Passenger info (only)	Dynamic Passenger info	Platform section marking	Service staff	DB info desk
Cat. 1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cat. 2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Cat. 3	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Cat. 4	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Cat. 5	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Cat. 6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Cat. 7	X	X	X	X	X	X	X	X	X									

Source : Deutsche Bahn

Pays-Bas

Les gares néerlandaises sont régies par un cahier des charges commun (« *Basisstation A+B* »), qui définit le niveau de service à fournir dans chaque catégorie de gare. Cinq catégories sont définies, en fonction du nombre de voyageurs empruntant la gare chaque jour : « *Halte* » (jusqu'à 1 000 voyageurs, 129 gares), « *Basis* » (1 000 à 10 000, 218 gares), « *Plus* » (10 000 à 25 000, 30 gares), « *Mega* » (25 000 à 75 000, 18 gares) et « *Kathedraal* » (plus de 75 000, 6 gares). À titre d'exemples, le cahier des charges ne prévoit ainsi la présence d'élévateur (ascenseurs et escalators) ainsi que de toilettes que dans les stations *Plus*, *Mega* et *Kathedraal* ; les parkings à vélos les plus sécurisés (présence d'un gardien) et les consignes à bagages sont réservés aux *Mega* et *Kathedraal*.

Suède

En Suède, comme aux Pays-Bas et en Allemagne, les stations sont classées en plusieurs catégories auxquelles correspondent un certain nombre de services de base. Ces six catégories, numérotées de 0 (pour les plus grandes gares) à 5, et leur niveau de service sont définis dans un document négocié entre *Jernhusen* et *Trafikverket*. Le tableau ci-après présente les services disponibles dans les gares selon leur catégorie : les différences sont en réalité peu nombreuses. On peut relever à cet égard que les écrans d'information voyageurs sont réservés aux quatre premières catégories, et que les plus petites gares ne proposent ni toilettes ni information sonore pour les voyageurs.

FURNITURE, INFORMATION	STATION CLASS
Seats	0-5
Entrance sign & opening times	0-5
Waste baskets	0-5
Lighting	0-5
Frames 70 x100 for train and bus timetables, traffic info and a local map	0-4
Toilet	0-4
Info about the property	0-5
Contrast markings / guidance paths	In accordance with legislation
Signage for traffic purposes	0-4
Meeting point	In accordance with legislation
Clock	0-5
Audible information	0-4
Dynamic traffic information (Screen with real-time information)	0-3

Source : Jernhusen

Des services supplémentaires (nettoyage, sécurité, etc.) peuvent être fournis à la demande de l'opérateur et/ou du propriétaire, en fonction des besoins locaux.

Enfin, il importe de noter que les services de billetterie ne sont pas fournis par *SR AB* : si l'opérateur ou le propriétaire souhaitent proposer un service de billetterie à leurs voyageurs, ils peuvent louer une emprise supplémentaire en gare pour y installer ce service.

Qualité de service

Allemagne

Les indicateurs de qualité de service dans les gares allemandes sont fixés à différents niveaux. Dans le cadre du contrat pluriannuel qui unit *DB S&S* à l'État fédéral, des objectifs sont notamment fixés s'agissant du caractère « fonctionnel » des quais (hauteur des quais, protection contre les intempéries, accessibilité), et des pénalités financières peuvent être infligées à *DB S&S* s'ils ne sont pas atteints. À cela s'ajoutent des indicateurs qualitatifs directement liés au niveau de service défini pour chaque catégorie.

DB S&S indique par ailleurs procéder à une évaluation régulière de la satisfaction de ses clients (les usagers des gares mais également les entreprises louant des emprises en gare). L'entreprise réalise également des études thématiques en tant que de besoin sur des sujets précis : ambiance en gare, propreté, qualité de l'expérience client, etc.

Pays-Bas

NS Stations indique porter une attention particulière à la satisfaction des voyageurs, et ses indicateurs mettent en évidence une progression continue en la matière depuis 2014. À l'été 2019, plus de 75 % des usagers se disaient satisfaits, ce taux atteignant plus de 80 % pour les usagers des grandes gares. L'entreprise s'attache notamment, conjointement avec *ProRail*, à aménager les gares selon des principes de *design* définis afin de satisfaire les besoins des passagers. Ces principes de design sont fixés dans un document de référence (« *Stationsconcept* ») dont l'objet est de définir l'aspect d'une gare idéale ainsi que la manière dont elle doit être « ressentie » par ceux qui l'utilisent : taille des éléments, cohérence avec les proportions du corps humain, matériaux et formes utilisés, organisation de l'information destinée aux différents usagers, hiérarchisation de cette information (afin notamment que l'information relative aux commerces n'interfère pas avec l'information relative au transport), etc.

Suède

En Suède, s'agissant des prestations fournies par *SR AB*, les objectifs de qualité de service sont déterminés dans les conventions liant *SR AB* aux opérateurs.

Modèle économique du gestionnaire des gares

Allemagne

Outre d'importantes subventions versées par l'État fédéral et les *Länder*, le modèle économique de l'entreprise se fonde sur deux sources de revenus : d'une part, les redevances d'accès aux stations (régulées, sous le contrôle de l'Agence fédérale des réseaux – *Bundesnetzagentur*), lesquelles représentaient 67 % de son chiffre d'affaires en 2019 ; d'autre part, les revenus tirés de la location d'espaces commerciaux (non régulés). L'ensemble du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise et ses quelques 6 200 salariés a atteint 1 339 M€ en 2019, pour un EBIT de 220 M€.

Comme en France, deux périmètres existent, l'un régulé et l'autre non régulé. La distinction est cependant plus claire en Allemagne : les coûts correspondant au bâtiment voyageurs doivent être pris en charge par les revenus non régulés, tandis que les coûts liés aux éléments directement liés à l'activité de transport (quais, accès, etc.) doivent être couverts par les redevances acquittées par les transporteurs.

Les redevances d'accès aux stations sont déterminées par des agences dont le ressort est infra-régional (28 pour l'ensemble des 16 *Länder*). Chacune des 28 agences définit sept tarifs (un par catégorie) qui seront appliqués aux gares de son ressort. Il existe ainsi 196 tarifs pour l'ensemble du territoire allemand. Les facteurs pris en compte pour la définition du tarif de chaque catégorie sont, d'une part, les coûts des gares de cette catégorie (maintenance, personnel, dépenses diverses) et, d'autre part, les indicateurs d'utilisation de ces gares (nombre de dessertes, les arrêts effectués par des trains longue distance étant affectés d'une pondération de 2,4 contre 1 pour les autres trains). Il est à noter que la base de coûts prise en compte est majorée par l'application d'une marge additionnelle, dont *DB S&S* précise qu'elle n'a été acceptée par les agences qu'après de longs débats et qu'elle est strictement calculée pour correspondre à des coûts justifiés. À la différence de la France, cette base de coûts ne comprend pas de coûts de capital. Le « *bénéfice raisonnable* » autorisé pour *DB S&S* a été fixé par le régulateur à 4 % en 2019.

En pratique, les tarifs apparaissent semblablement plus faibles qu'en France : en 2019, la redevance était comprise entre 12 € et 34 € pour les plus grandes gares (catégorie 1), entre 7 € et 41 € pour les gares de catégorie 2, entre 3 € et 20 € pour les gares de catégorie 3 (hormis deux exceptions à 30 et 42 euros), et entre 1 € et 10 € pour les autres gares.

Les *Länder* ont par ailleurs obtenu la mise en place d'un système de prix-plafond (*price cap*) pour les activités conventionnées, lesquelles représentent 88 % des revenus dégagés grâce aux redevances. Dans le cadre de ce système, la base de coûts utilisée pour le calcul des redevances n'augmente que de 1,8 % chaque année⁴³. *DB S&S* souligne que ce système induit des difficultés dans un contexte marqué par des investissements plus importants au cours des années récentes. L'entreprise considère qu'il pourrait être pertinent d'introduire dans le système de *price cap* une clause de révision périodique des bases de coûts afin de permettre la prise en compte des coûts induits par les nouveaux investissements.

Aux revenus régulés et non régulés s'ajoutent des subventions versées par l'État fédéral et les *Länder*. Sur la période récente, elles ont représenté 80 à 90 % du montant des investissements bruts, le solde correspondant aux fonds propres engagés par *DB S&S* (la part de ces derniers dans le total étant ainsi sensiblement inférieure à celle des fonds propres de Gares et Connexions, qui représentent environ 60 % du total investi dans les gares françaises).

⁴³ Augmentation à laquelle s'ajoutent, le cas échéant, les coûts supplémentaires induits par la réalisation de services spécifiquement commandés par les autorités organisatrices dans le cadre de conventions *ad hoc*.

Pays-Bas

Compte tenu de la répartition des emprises entre *ProRail* et *NS Stations*, l'essentiel des coûts liés à la maintenance et à l'exploitation de la gare pèse sur *ProRail*, *NS Stations* prenant en charge ceux des commerces et des espaces d'accueil et d'attente. Pour assumer les coûts qui lui reviennent, *NS Stations* bénéficie de deux sources de revenus : ses revenus commerciaux (revenus directs⁴⁴, loyers acquittés par les entreprises tierces occupant les emprises commerciales de la gare, loyers générés par la location d'espaces de bureaux, autres revenus tirés d'opérations immobilières), d'une part, et une part de la redevance qu'acquittent les transporteurs ferroviaires.

Mise en place en 2010, cette redevance calculée sur la base des coûts variables de *ProRail*⁴⁵ et de *NS Stations*⁴⁶ est en effet versée par les transporteurs à *ProRail*. Le gestionnaire d'infrastructure reverse ensuite à *NS Stations* la part qui lui revient, ainsi qu'une part supplémentaire lorsque *ProRail* demande à *NS Stations* d'assurer certaines missions pour son compte.

Le tarif par toucher de train (redevance versée par un transporteur pour faire partir un train d'une gare donnée) est compris entre 0,56 € et 10,01 €. Son calcul est effectué de la manière suivante : une fois la base de coûts variables connue (36 M€ en moyenne annuelle pour la période 2020-2022), ce montant global est divisé par le nombre annuel de touchers de train (18 millions en moyenne sur 2020-2022). Le tarif unitaire est ensuite pondéré selon la catégorie de la gare (cinq catégories) et la catégorie du train (trois catégories), aboutissant à un total de 15 tarifs. Le tarif est fixé pour l'ensemble de la période (2020-2022 pour le tarif actuel), et réévalué chaque année en fonction de l'inflation.

En complément de cette redevance, qui représente donc 36 M€ en 2020, *ProRail* perçoit des subventions de la part des collectivités territoriales (2 M€) et de l'État (172 M€). Ces subventions permettent au gestionnaire d'infrastructure de couvrir ses coûts fixes, qui ne sont pas inclus dans la base de calcul de la redevance exigée des transporteurs. *NS Stations*, pour sa part, doit couvrir ses coûts fixes grâce à ses revenus commerciaux.

⁴⁴ *NS Stations* se distingue en ce qu'elle exploite directement certains commerces (via sa filiale *NS Retail*) : il s'agit là de l'héritage d'une période durant laquelle le mauvais état des gares dissuadait les entreprises de venir louer des espaces commerciaux en leur sein. Aujourd'hui, cependant, les espaces commerciaux sont dans leur grande majorité loués à des entreprises tierces, seules quelques enseignes restant opérées par *NS Retail*.

⁴⁵ Coûts de maintenance des équipements de la gare, coûts opérationnels (nettoyage, sécurité, impôts et taxes, etc.) et coûts liés aux investissements (remplacement d'équipements, opérations de maintenance majeures, etc.).

⁴⁶ Coûts de maintenance des commerces en gare et du hall d'accueil et d'attente, coûts opérationnels et coûts liés aux investissements.

Suède

Le chiffre d'affaires de l'activité « gares » de *Jernhusen* est réparti entre trois types de ressources. Tout d'abord, les opérateurs de transport doivent acquitter une redevance pour les services proposés en gare. Pour en calculer le tarif, *Jernhusen* détermine la surface de la gare occupée par l'espace voyageur ; elle calcule le coût d'exploitation de cet espace, auquel elle ajoute une marge (*mark-up*) de 7 % destiné à lui permettre de dégager un « *bénéfice raisonnable* ». Une pondération est appliquée afin d'adapter le tarif de la redevance exigée d'un opérateur donné selon le type de train qu'il fait circuler : cette pondération vise à refléter le degré d'utilisation de la salle d'attente par les voyageurs. Pour un train longue distance, elle est fixée à 1 (ce qui revient à considérer que chaque voyageur du train va utiliser la salle d'attente), tandis qu'elle n'est que de 0,4 pour un train régional. Les bénéfices commerciaux dégagés par *Jernhusen* dans la gare peuvent venir en diminution de la facture des transporteurs, dans la limite de 12 % du montant de cette facture.

Jernhusen perçoit également des loyers pour les emprises (commerces et bureaux) qu'elle propose à la location, loyers dont le montant est déterminé en fonction des prix du marché.

Enfin, les opérateurs de transport peuvent demander des services complémentaires (consignes par exemple) qui donnent lieu à une facturation séparée.

Il est à noter que *Jernhusen* reverse un tiers de ses profits à l'État sous forme de dividendes. La philosophie sous-jacente à ce modèle consiste à considérer que la gestion et la valorisation du foncier ferroviaire doivent soutenir financièrement le transport ferroviaire.

Par ailleurs, le mode de calcul et de facturation de la redevance pour les services de base donne lieu à de vifs débats entre *Jernhusen* et certains opérateurs tels que Transdev. Le paiement de la redevance n'étant pas obligatoire, Transdev a ainsi refusé de payer cette dernière en considérant que son montant était excessif, car tenant insuffisamment compte de l'apport des commerces en gare. Aux yeux des opérateurs, le trafic ferroviaire amène en gare des consommateurs qui permettent au chiffre d'affaire des commerces en gare de croître et, par conséquent, se traduisent par des profits croissants pour *Jernhusen*. Dès lors, et dans cette approche, le montant de la redevance devrait être revu afin de mieux prendre en compte ces profits commerciaux induits par l'activité de transport ferroviaire. *Jernhusen*, pour sa part, aimerait que *Trafikverket* impose une obligation de paiement de la redevance pour tous les transporteurs.

Financement des investissements

Allemagne

Outre l'ampleur considérablement plus importante des subventions fédérales et régionales qu'elle reçoit, il est à noter que *DB S&S* n'a pas recours aux financements privés pour financer ses projets d'investissements. Le gestionnaire des gares allemandes doit en principe prendre en charge les coûts de maintenance, tandis que l'État fédéral et les *Länder* financent l'essentiel des coûts d'amélioration et de modernisation.

Comme Gares et Connexions, *DB S&S* est confrontée au défi du financement des investissements nécessaires à la pérennité et à la mise en accessibilité de certains bâtiments historiques. Le défi est majeur, dans la mesure où l'État fédéral ne finance pas les coûts de maintenance, y compris pour ces bâtiments à forte valeur patrimoniale. Les *Länder* et les grandes villes peuvent en revanche contribuer à la prise en charge de ces investissements. Cependant, au cours des années récentes, plus de 1 000 de ces bâtiments anciens ont été vendus à des investisseurs privés : environ 700 restent propriété de *DB S&S*, qui doit encore identifier des solutions pour combler les besoins de financement en la matière.

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, un cahier des charges (« *Basisstation* », adopté en 2005) définit précisément les caractéristiques essentielles d'une gare. L'État finance ces investissements essentiels à travers ses subventions à *ProRail*, *NS Stations* devant pour sa part financer l'essentiel des investissements liés aux développements commerciaux.

Suède

En Suède, alors que le gestionnaire d'infrastructure (*Trafikverket*) est financé par des subventions de l'État, *Jernhusen* (comme *SJ* et *Green Cargo*) est autofinancée. Cela signifie que le financement des projets d'investissement dont elle a la charge doit provenir de ses ressources propres, sans qu'elle puisse bénéficier de subventions de l'État ou des collectivités. *Jernhusen* n'a pas recours à des partenariats avec des acteurs privés qui contribueraient au financement des projets en échange d'un partage de la valeur générée par ces derniers.

C'est pourquoi *Jernhusen* doit constamment chercher à accroître ses ressources propres, en proposant davantage de services (notamment pour répondre aux nouveaux besoins des voyageurs) et en développant les surfaces commerciales dans les grandes gares du pays. Elle acquiert également de plus en plus de foncier aux abords des gares afin de construire des bâtiments et de valoriser ces emprises grâce à la fréquentation de la gare.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	111
Réponse du président de l'Autorité de régulation des transports	116
Réponse du président de l'association Régions de France.....	119
Réponse commune du président-directeur général de la Société nationale des chemin de fer (snCF) et de la directrice générale de SNCF Gares & Connexions	124
Réponse du président de la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer	125
Réponse de la maire de Tourcoing.....	126

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public thématique de la Cour consacré aux gares ferroviaires de voyageurs, qui fait suite au contrôle de la gestion de l'entité Gares & Connexions (G&C), désormais société filiale de SNCF Réseau (exercices 2014 et suivants), débuté en janvier 2020.

Je souhaite vous faire part des observations suivantes sur ce rapport.

Je partage les principaux éléments de constat dressés par la Cour et certaines de ses recommandations, qu'il s'agisse des services en gare assurés par G&C ou du déséquilibre croissant entre les ressources du gestionnaire de gares, ses coûts et ses besoins de financement.

D'une part, la Cour constate que les services en gare assurés par G&C au bénéfice des transporteurs ferroviaires sont de niveaux hétérogènes car insuffisamment définis pour être vraiment similaires dans les gares appartenant aux mêmes catégories.

Pour y remédier, la Cour recommande à l'État, aux autorités organisatrices de la mobilité et à G&C d'établir un cahier des charges des services obligatoires offerts en gare selon leur typologie (recommandation n°1). Elle suggère également d'améliorer le suivi de l'offre de prestations de services et d'établir un plan de performance pluriannuel fondé sur une convergence de ces mêmes coûts (recommandation n°4).

Je partage ces orientations, convaincu qu'une meilleure connaissance des coûts des prestations et l'ancrage plus fort d'une démarche de performance permettront d'améliorer à la fois le pilotage de l'entreprise et la qualité de service au regard des prestations que G&C est chargée d'assurer.

Le futur contrat de performance entre l'État et G&C, en cours d'élaboration, constituera à ce titre un outil privilégié pour déterminer des orientations pertinentes selon le type de gares en matière d'offre de service et améliorer la performance économique de G&C. Il appartiendra ensuite à la société d'en assurer une déclinaison opérationnelle, impliquant notamment de renforcer le suivi, par G&C et par SNCF Réseau, de son plan de performance pluriannuel, ainsi que le recommande la Cour.

D'autre part, la Cour relève les difficultés rencontrées par le gestionnaire des gares pour financer des besoins d'investissement importants et en forte croissance. Elle arrive au constat que G&C, dont la programmation des investissements serait contrainte à plus de 90 %, est confrontée à une « impasse financière s'agissant du financement des investissements en gares ». Le caractère fortement contraint de la programmation des investissements de G&C n'est pas contesté, pas plus que le coût croissant des investissements résultant d'obligations réglementaires (mise en accessibilité, sécurité incendie), qui restent toutefois très majoritairement financés par des subventions, a fortiori depuis le transfert au 1er janvier 2020 des actifs auparavant gérés par SNCF Réseau ⁴⁷.

Il convient toutefois de noter que le pic d'investissement constaté aujourd'hui résulte en partie du lancement concomitant, par G&C, de plusieurs grands projets coûteux de rénovation des grandes gares parisiennes, ainsi que des gares régionales d'Ile-de-France, de Toulouse, de Lyon Part Dieu et du projet EOLE. L'absence de marges de manœuvre est ainsi également le résultat des engagements antérieurs contractés par la société. Au demeurant, une fois achevés ces projets essentiellement financés par fonds propres, les besoins de financement de G&C pourraient être plus limités à moyen terme.

Ce constat étant partagé, je considère également nécessaire de permettre à G&C de retrouver des marges de manœuvre financières pour financer les investissements requis.

Les réflexions sur un rééquilibrage du modèle de tarification actuel méritent d'être conduites avec attention. Comme le relève la Cour, le système actuel conduit en effet à une asymétrie entre le gestionnaire des gares et les exploitants ferroviaires. Afin d'augmenter les capacités d'investissement de G&C, mais aussi d'inciter au développement des recettes commerciales et à une meilleure maîtrise des coûts, une analyse sur les avantages et inconvénients des différentes options pour le système ferroviaire devra être menée. Je note également avec intérêt les observations de la Cour sur l'évolution du coût moyen pondéré du capital limitant structurellement les capacités d'autofinancement de G&C et qui réinterroge par ailleurs la notion de « bénéfice raisonnable ».

⁴⁷ La mise en accessibilité des quais, notamment, étant principalement financée par les pouvoirs publics.

Compte tenu des contraintes financières pesant par ailleurs sur les transporteurs ferroviaires, l'évolution du modèle de G&C ne pourra exclusivement passer par une hausse des redevances comme le souligne la Cour.

À cet égard, la recherche accrue de gains de productivité, que ce soit sur les dépenses d'investissement ou de fonctionnement, doit être intensifiée, quand bien même le système de régulation actuel limite l'incitation du gestionnaire en ce sens.

Enfin, comme le propose la Cour, les redevances pourraient être fixées de manière pluriannuelle (recommandation n°3) afin de donner davantage de visibilité aux transporteurs et des fusions de périmètres de gestion pourraient être envisagées.

En revanche, il me paraît profondément injustifié d'affirmer que « l'État ne prend pas en charge le financement d'obligations dont il est pourtant responsable », tout autant qu'exagéré de parler de « carences de l'État » et d'« inaction qui est la sienne ». De telles assertions, qui procèdent à la fois d'une analyse parcellaire et de comparaisons internationales insuffisamment réconciliées, méritent d'être réexaminées en considérant l'équilibre financier de l'écosystème ferroviaire dans son ensemble.

La solution préconisée par la Cour d'un subventionnement massif par l'État du gestionnaire des gares pour atteindre l'équilibre du système ne saurait être privilégiée. Le Gouvernement recherche au préalable une transformation structurelle du secteur, de loin préférable pour le système et les finances publiques, qui peut reposer sur une évolution de la régulation, le développement des recettes commerciales et, comme déjà indiqué, la mise en œuvre d'un plan de performance ambitieux. C'est au vu de la mobilisation de ces leviers, qu'il pourra être ensuite dressé un bilan de l'équation financière pour G&C et déterminé s'il existe un besoin résiduel de financements externes, privés ou publics.

D'une part, il convient de mettre en perspective la contribution de l'État au financement des investissements en gares avec l'ensemble des financements de l'État dont bénéficie chaque année le secteur ferroviaire. Ainsi, en année normale, le système ferroviaire bénéficie d'importants financements publics, comprenant notamment 4,9 Md€ de soutien direct au réseau et 6,8 Md€ de soutien à l'exploitation.

L'État prend ainsi en charge chaque année les redevances d'accès facturées par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national, en lieu et place des autorités organisatrices des transports (2,1 Md€ en dans la loi de finances pour 2021), ainsi que pour les TET (0,3 Md€ en 2021).

L'État a donc fait le choix de soutenir massivement les transporteurs en prenant en charge à leur place une partie du coût d'utilisation du réseau. Cet effort massif permet notamment aux transporteurs d'assumer le reste de leurs charges, y compris le coût d'utilisation des gares, tout en associant les collectivités aux investissements relevant d'une politique locale.

D'autre part, et comme les administrations vous l'ont déjà signalé lors du relevé provisoire, l'effort financier de l'État en faveur des investissements en gares va au-delà des niveaux retenus par la Cour. En effet, le rapport ne fait état que de 5 M€ investis en 2019 et 27,7 M€ de subventions versées par l'État pour financer des investissements sur le périmètre transféré par SNCF Réseau.

Or, comme l'ont pourtant rappelé les administrations sollicitées pour avis, 30 M€ d'autorisations d'engagements ont été consacrés en 2019, à travers le budget de l'AFITF, aux investissements de mise en accessibilité des gares et s'y ajoutent les investissements de l'État contractualisés dans le cadre des CPER (environ 15 M€ en 2019). Surtout, à partir de 2021, l'amélioration de l'accessibilité des gares verra ses moyens accrus à hauteur de 120 M€, dans le cadre du plan de relance, ce qui est malheureusement omis dans le rapport.

Les montants en question sont certes sensiblement inférieurs à ceux investis chaque année en Allemagne par l'État fédéral (362 M€ en 2019) et les Länder (515 M€ en 2019 contre 158 M€ par les collectivités locales en France). Il convient toutefois de rappeler que la situation de nos finances publiques ne permet pas d'identifier les mêmes marges de manœuvre financières qu'en Allemagne.

Plus structurellement, il est permis de défendre la pertinence d'un système mixte de financement reposant à la fois sur les fonds propres du gestionnaire de gares, l'apport de subventions publiques et de capitaux privés dans le cadre de la rénovation de grands projets. Si, en Allemagne, le financement des investissements de modernisation repose à plus de 80 % sur les financements publics, je constate que d'autres pays, à l'instar de l'Espagne ou l'Italie, ont également fait le choix de consacrer un système mixte, plus équilibré, pour le financement des gares.

La priorité est ainsi de préserver le système actuel tout en améliorant la capacité d'investissement du gestionnaire au moyen d'efforts de productivité accrus, d'une plus grande maîtrise des coûts et d'un rééquilibrage raisonnable des modalités de contribution des transporteurs.

Enfin, la critique portée par la Cour quant au rôle des administrations et, indirectement, de la pertinence du modèle de gouvernance adopté dans le cadre de la réforme ferroviaire de 2018 me semble excessive.

En prenant appui sur les conditions d'examen en conseil d'administration en 2018 de la réévaluation du coût du projet de rénovation de la gare d'Austerlitz, la Cour en déduit que la trajectoire économique et financière de la société échapperait autant aux organes de contrôle du groupe SNCF qu'à l'État, allant même jusqu'à caractériser un « désintérêt » à l'égard de G&C.

Un cas d'espèce, et en l'occurrence l'information tardive de l'État sur l'évolution d'un grand projet de rénovation, ne saurait donner lieu à une appréciation générale. Si l'État a fait le choix de ne pas prévoir de représentant au conseil d'administration de G&C, il est en revanche bien présent dans les instances de gouvernance de SNCF Réseau et de SNCF SA, qui doivent examiner les sujets les plus stratégiques de cette filiale. Cette organisation est cohérente avec la réforme ferroviaire de 2018, qui a transformé les entreprises publiques en sociétés, et vise à responsabiliser et autonomiser le groupe, afin d'améliorer la performance du système ferroviaire français.

Par ailleurs, la société G&C créée au 1er janvier 2020 reste soumise au contrôle de la mission de contrôle économique et financier de l'État. Enfin, la conclusion du contrat de performance avec G&C et son suivi doivent permettre de porter une attention étroite à la société et l'ensemble des engagements susceptibles d'avoir un impact sur la trajectoire financière que G&C pourrait prendre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS

Par courrier du 18 février 2021, vous m'avez adressé le rapport public thématique intitulé Les gares ferroviaires de voyageurs, que la Cour se propose de publier prochainement et dont j'ai pris connaissance avec intérêt. Je vous en remercie.

L'Autorité de régulation des transports partage largement les cinq recommandations formulées par la Cour dans son projet de rapport, qui visent à permettre à SNCF Gares & Connexions de disposer d'un modèle économique pérenne, lui permettant d'assurer ses missions avec efficacité et performance.

Par la présente, je souhaiterais revenir plus spécifiquement sur trois des recommandations de la Cour figurant dans le projet de rapport.

En premier lieu, *l'Autorité partage l'analyse de la Cour, selon laquelle il est souhaitable que les autorités organisatrices de transports régionales puissent effectivement, lorsqu'elles le souhaitent, se voir transférer la propriété et la gestion des gares durablement « mono-transporteurs », ayant vocation à n'accueillir que des services de transport conventionnés dont ces autorités assurent la gestion.*

Dans son avis n° 2020-064 du 8 octobre 2020 portant sur le projet de décret relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par les services publics de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité défendait un transfert de gestion strictement limité à ces gares, estimant que le dispositif décrit dans le projet de décret qui lui était soumis, en raison de son champ d'application trop large et de sa complexité, remettait en cause le rôle de gestionnaire unifié des gares confié à SNCF Gares & Connexions et était susceptible d'être source d'inefficacité et de discrimination. En revanche, pour les gares durablement « mono-transporteurs », l'Autorité relevait l'intérêt que pouvait présenter un tel transfert de gestion en matière d'optimisation de l'organisation et des coûts, notamment afin de permettre la mise en œuvre du modèle de « transporteur-intégrateur », lorsque les prestations proposées en gares ne justifient pas la présence d'agents à temps plein.

En deuxième lieu, *l'Autorité souscrit sans réserve à la recommandation de la Cour, adressée à l'État et à SNCF Gares & Connexions, de fixer (i) des redevances pluriannuelles, (ii) sur la base d'un cahier des charges et de coûts normés.*

Comme elle a pu l'exprimer dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 portant sur le document de référence des gares relatif à l'horaire de service 2020 ou dans sa contribution publique du 16 juin 2020 relative au cadre économique de la modélisation de la tarification régulée de l'accès aux gares, l'Autorité estime nécessaire que le modèle tarifaire applicable à l'accès aux gares de voyageurs soit refondu sur ces deux points. En effet, la mise en place d'une tarification pluriannuelle permettrait de fournir aux opérateurs la visibilité requise, afin d'accompagner, notamment, l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs. De même, la construction de tarifs à partir de coûts normés et transparents, et non uniquement en fonction des modalités de production des services et des volumes de trafic constatés, permettrait d'accroître les incitations à la performance du gestionnaire des gares. C'est dans cette optique que l'Autorité a récemment développé un modèle économique normatif des gares qu'elle a publié dans le cadre de sa contribution précitée de juin 2020.

La poursuite de ces objectifs de concurrence et de performance suppose une refonte du cadre réglementaire applicable à la tarification des prestations régulées fournies dans les installations de service, dont les gares de voyageurs, afin de permettre la mise en place d'une tarification pluriannuelle pour l'ensemble des installations de service et y introduire, à l'instar de la réglementation applicable à d'autres industries de réseau, une référence à la notion d'« opérateur efficace », ce que l'Autorité a récemment appelé de ses vœux dans son avis n° 2021-015 du 21 février 2021.

En troisième et dernier lieu, *la Cour recommande d'adapter le modèle économique du gestionnaire des gares pour en améliorer la capacité d'autofinancement et, en complément, d'accroître le niveau des subventions versées par l'État, afin que ce dernier assure, en qualité de propriétaire, le financement des investissements de modernisation des gares et le maintien en condition des bâtiments historiques.*

L'Autorité partage pleinement la recommandation de la Cour visant à accroître le niveau des subventions versées par l'État. En effet, le maintien en condition d'un patrimoine historique ne correspond pas directement à un service fourni aux voyageurs et aux entreprises ferroviaires, et n'a ainsi pas vocation à être financé par le système de redevances régulées d'accès aux gares.

S'agissant de l'adaptation du modèle économique requise pour améliorer en parallèle la capacité d'autofinancement du gestionnaire des gares, la Cour recommande de remettre en cause le mécanisme de rétrocession de la moitié du résultat courant positif des activités non régulées aux activités régulées, considérant que ce modèle favorise structurellement les transporteurs, en réduisant les coûts que ces derniers sont appelés à prendre en charge, au détriment, notamment, des ressources financières de SNCF Gares & Connexions. À cet égard, l'Autorité tient à souligner que le mécanisme de rétrocession a été élaboré dans le but de traduire, de manière simple et efficace, dans la tarification régulée des gares de voyageurs, les externalités positives dont bénéficient les activités non régulées, du fait du trafic ferroviaire de voyageurs, tout en préservant les incitations du gestionnaire à la maîtrise des coûts et au développement économique des gares. Un tel mécanisme reflète des caractéristiques de marché biface, mises en exergue par la théorie économique récente, 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.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 18 février 2021, vous m'avez transmis le rapport public thématique portant sur les gares ferroviaires de voyageurs.

*Comme j'ai pu le souligner précédemment, les gares représentent en effet **une part non-négligeable des budgets de fonctionnement du secteur transports et mobilité des collectivités régionales**. Au regard du périmètre du gestionnaire des gares, les régions et Île-de-France mobilités contribuent à hauteur de plus de 559M€/an par l'intermédiaire de la redevance gares (RG), dont le montant a augmenté de plus de 35% par rapport à la période considérée par la Cour, sans compter la part relative à la redevance quai (RQ), du périmètre de SNCF Réseau jusqu'à l'application du Nouveau pacte ferroviaire (NPF) au 1^{er} janvier 2020, pour un montant de l'ordre de 141 M€/an.*

*I. Votre analyse conduit tout d'abord à interroger **la pertinence de la segmentation des gares**, et la mise en cohérence du niveau de qualité de service en fonction d'une typologie des gares. La Cour souligne ainsi que « l'absence de cahier des charges conduit à s'interroger sur le rôle de l'État, propriétaire des gares, qui pourrait fixer des objectifs pour les gares nationales. Les régions pourraient quant à elles fixer le niveau de service qu'elles attendent dans les gares régionales et locales, en cohérence avec le plan de transport qu'elles déterminent ».*

La Cour précise que « le rôle des régions pourrait même être renforcé compte tenu de leur part prépondérante dans le financement de la redevance perçue par Gares et Connexions au titre de l'utilisation des gares régionales, ainsi que de leur forte participation aux investissements dans ces dernières. Au-delà du transfert de gestion rendu possible par la loi d'orientation des mobilités, un transfert de propriété pourrait leur permettre de réaliser des choix d'investissements en cohérence avec leurs stratégies de mobilité. »

*En conséquence, dans sa seconde recommandation, la Cour propose « **d'ouvrir à terme aux régions l'option d'un transfert de propriété des gares d'intérêt régional et local affectées au seul trafic régional conventionné** ».*

Cette proposition est en cohérence avec le projet de décret dit «gares monotransporteurs», pour lequel les régions ont émis un avis favorable. Plusieurs dispositifs législatifs prévoient en effet d'étendre pour les régions qui le souhaitent leurs compétences en matière de gestion des gares, d'une part, avec la possibilité de délégation de prestations de

gestion ou d'exploitation de certaines gares en lien avec les futures concessions de service public lancées par les régions, permises par le NPF, et d'autre part avec la possibilité de reprise en gestion d'infrastructures ferroviaires permises par la LOM, incluant en conséquence le périmètre des haltes et des gares des lignes concernées.

De surcroît, dans le cadre de la contribution de la commission transports et mobilité de Régions de France au plan de relance, il a également pu être inscrit par le biais de la mesure C5, le souhait, pour les régions volontaires, « d'une totale reprise en maîtrise d'ouvrage des gares pour maximiser leur potentiel intermodal ». De telles dispositions sont aujourd'hui envisagées dans le cadre du projet de loi « 4D », pour les régions qui le souhaiteraient, et en pouvant faire appel au concours des autres collectivités territoriales dans une logique de gouvernance partagée de l'intermodalité, conformément aux objectifs de la LOM.

Des interrogations, relevées par la Cour sur le niveau de pertinence d'application de telles responsabilités en matière de reprise en gestion par les régions, font encore l'objet de débats. Comme j'ai pu le souligner, il apparaîtrait cohérent pour les régions, au regard des enjeux d'intermodalité, de cohérence d'ensemble de gares à l'échelle de bassins de mobilité, **que le périmètre d'appréciation des gares concernées par une reprise en gestion régionale puisse s'apprécier sans réglementation restrictive**. Le risque de distorsion de concurrence entre plusieurs opérateurs dans une gare dont la gestion aurait été déléguée par une autorité organisatrice à un concessionnaire de service public semble hors sujet, cette délégation s'appréciant sur une mission régulée de gestion d'infrastructures. De telles situations existent dans le cas de gares routières, et ne posent à ce jour aucune difficulté opérationnelle.

II. Concernant l'offre et la qualité de service, la Cour pointe des faiblesses structurelles sur le rôle du gestionnaire des gares, dépendant des autres entités du groupe public unifié, en rappelant notamment l'historique distinction concernant les quais, résolue par le NPF, et la question du foncier, à ce jour non-résolue par le NPF. La Cour met également en évidence d'importants différentiels de coûts de certaines prestations, avec des ratios de 1 à 4 sur le coût de prise en charge d'une prestation PMR, ou encore des ratios de 1 à 5 sur les coûts de nettoyage au m².

La Cour propose en conséquence dans ses recommandations 1, 3 et 4 « d'établir un cahier des charges des services obligatoirement offerts par les gares en fonction de leur typologie », de « fixer des redevances pluriannuelles, sur la base d'un cahier des charges et de coûts normés », et « d'établir un plan de performance pluriannuel fondé sur une convergence aux meilleurs coûts unitaires des prestations de services ». La

Cour propose que **les régions puissent établir avec le gestionnaire des gares une convention spécifique** en la matière. Ces principes devraient également permettre à SNCF Gares et Connexions de sortir d'un modèle de couverture des charges qui, selon la Cour, n'inciterait pas à la productivité.

De telles dispositions ne peuvent que faire l'objet d'un avis favorable des régions, pour optimiser la performance et le modèle économique du gestionnaire des gares. Il apparaît de surcroît, qu'au-delà du périmètre d'analyse du rapport, de telles recommandations avaient historiquement été émises par les régions quant à la convention des services en gares, régissant les relations entre SNCF Réseau, perceuteur de la RQ et propriétaire des quais, et SNCF Gares et Connexions. Les trajectoires financières de cette convention avaient, comme l'ont constaté les régions, eues de fortes dérives inflationnistes sur la période étudiée par la Cour.

III. Enfin, concernant le modèle économique, le rapport de la Cour des Comptes en rappelle les grands principes : autonomie de gestion de chaque périmètre, double caisse intégrant activités régulées et non régulées, rétrocession aux transporteurs de la moitié des bénéfices des activités non régulées.

Elle souligne toutefois plusieurs pistes d'amélioration, dont **la revue du modèle comptabilité analytique** qui aboutit notamment à la remise en question de la répartition des charges entre régulées et non régulées, en proposant également l'abandon de la rétrocession). Cela conduit également la Cour à proposer **le passage en simple caisse** pour les gares d'intérêt régional et local. La Cour propose également une modulation de la redevance quai à l'instar des autres redevances, comme l'a souligné Régions de France dans de précédents avis au document de référence des gares.

La Cour des comptes souligne également sur la période considérée entre 2014 et 2019 **une forte augmentation des investissements**, à hauteur de 2,1Mds€, dont 0,8Mds€ par subventions.

Le gestionnaire des gares estime également que 90% de ses investissements propres sont « contraints » par enjeux réglementaires ou patrimoniaux. Il est nécessaire de préciser que les enjeux relatifs à la mise en accessibilité des gares, la sûreté, ainsi que la mise en sécurité au regard de l'état de dégradation de certains bâtiments, apparaissent de plus en plus prépondérants.

Les travaux de concertation menés ces dernières années par le gestionnaire des gares contribuent, notamment au travers des derniers documents de référence des gares, à apporter de la lisibilité au sein d'un modèle économique incertain et complexe. Les effets de la crise sanitaire, tant sur le niveau d'offre des transports ferroviaires, que l'attractivité des commerces et activités non régulées, rendent de surcroît totalement obscure toute évolution équilibrée du modèle pour l'ensemble des parties prenantes.

Les préconisations de la Cour quant au passage en simple caisse d'une partie des gares régionales, et l'abandon de la rétrocession, auraient toutefois des conséquences non négligeables sur l'évolution des redevances pour les autorités organisatrices. Ces préconisations devraient, de surcroît s'accompagner d'un alignement du coût moyen de rémunération du capital, dont la structure actuelle est analysée par la Cour comme « une variable d'ajustement du modèle économique des gares »

IV. Comme le souligne la Cour, ces préconisations ne permettent finalement que de masquer **le manque d'investissement chronique des autorités publiques**, soulignant que « la politique de l'État consiste en réalité à laisser le système des gares fonctionner seul, en reportant sur le gestionnaire des gares la responsabilité de trouver des financements complémentaires lorsque ses fonds propres et les subventions des collectivités territoriales ne suffisent pas. Un tel choix revient à ignorer l'ampleur des besoins d'investissements nécessaires au maintien en condition et à la modernisation du patrimoine des gares, néglige l'importance des gares dans l'aménagement et l'accessibilité des territoires, et est incohérent avec l'ambition aujourd'hui affichée de favoriser le développement du transport ferroviaire de voyageurs ».

De surcroît, comme le confirme la Cour, « cette question [du financement et du rôle de l'État] n'est que plus pressante depuis le transfert des actifs de SNCF Réseau à Gares et Connexions au 1er janvier 2020, ces derniers comportant notamment 92 grandes halles voyageurs. » Ces évolutions peuvent en effet apparaître comme « **un transfert de charges patrimoniales non compensé** », qui, de surcroît, n'avait fait l'objet d'aucune évaluation à la publication du nouveau pacte ferroviaire.

Il n'est dès lors qu'évident de partager la cinquième recommandation de la Cour, visant pour l'État à « **assurer par voie de subventions, en qualité de propriétaire, le financement des investissements de modernisation des gares et le maintien en condition des bâtiments historiques** ».

À ce titre, dans le cadre de la contribution de la commission transports et mobilité de Régions de France au plan de relance, plusieurs axes de réflexions avaient été proposés pour amener les autorités publiques à un niveau de réponse sans précédent pour garantir la pérennité des modèles économiques des transports publics de voyageurs et de leurs infrastructures, dont les gares.

La question de la pérennité du modèle économique est également d'autant plus prenante, au regard des impacts de la crise sanitaire qui a aggravé la situation financière du gestionnaire des gares et a réduit sa capacité à financer des investissements. Comme le souligne clairement la Cour, « la perte de chiffre d'affaires de Gares et Connexions est évaluée à 156 M€ en 2020, dont la majeure partie s'explique par sa décision de renoncer à facturer les redevances minimales dues par les commerces. » Cette situation, qui risque toutefois de perdurer en 2021, risque de peser sur le modèle économique des gares, et in fine, le montant des redevances payées par les régions.

Ainsi, outre l'absolue nécessité de fixer une trajectoire d'investissements de long terme pour les infrastructures, associée à une vision conjointe et partagée des besoins de compétences pour assurer ces opérations, il pourrait être identifié, pour les collectivités qui le souhaitent, des outils de fiscalité locale, tels que des sociétés de projets. De tels mécanismes pourraient permettre aux gares une extension de son modèle économique à son environnement proche, dans des modèles associant l'ensemble des collectivités concernées, conformément à l'esprit de gouvernance souhaité par la LOM.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMIN DE FER (SNCF)
ET DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SNCF GARES
& CONNEXIONS**

Dans votre lettre du 18 février 2021, vous appelez notre attention sur le rapport public thématique, relatif aux gares ferroviaires de voyageurs, afin de recueillir nos observations.

Tout d'abord, nous vous remercions de l'importance que vous accordez au travers de ce rapport à un des éléments essentiels de la stratégie du Groupe SNCF. Nous tenons également à souligner la qualité des travaux réalisés par la Cour des Comptes pour produire l'analyse la plus complète qui soit sur la gestion des gares pour la période 2014-2019.

Avec le nouveau Pacte ferroviaire de 2018, l'État a fait le choix fort de confier à partir du 1^{er} janvier 2020 la gestion des bâtiments, des gares et celle des quais à une seule et même entreprise, SNCF Gares & Connexions, et de se doter ainsi d'un vrai spécialiste des gares. Avec un investissement annuel proche d'1 milliard d'euros jusqu'en 2024, il remet les gares ferroviaires de voyageurs au cœur de la vie des citoyens et des territoires.

Nous partageons pleinement vos constats. Nous avons d'ores et déjà intégré les recommandations n°1 et 4 et travaillons de concert avec l'État aux suites à donner aux recommandations n°3 et 5, notamment dans le cadre de la signature du contrat de performance prévu par la loi.

Pour ce qui est de la possibilité d'un transfert de propriété des petites gares aux Régions au-delà de ce qui est déjà prévu par la loi, nous souhaiterions pouvoir mener à bien la feuille de route de SNCF Gares & Connexions telle qu'établie il y a tout juste une année, avant d'envisager une nouvelle réforme structurelle aux impacts encore incertains.

Vos attentes sont légitimes et il nous appartient de veiller, à travers une gouvernance adéquate, à accroître la performance économique de cette entreprise qui est aussi pour le pays un outil de cohésion nationale et de contribution au développement équilibré des territoires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER**

Par courrier en date du 18 février 2021, vous avez bien voulu me communiquer pour avis l'extrait du rapport public thématique intitulé « les gares ferroviaires de voyageurs » que la Cour des comptes se propose de publier prochainement. Je tenais à vous remercier de cette mention dans ce rapport et vous préciser par la même occasion que le texte n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

Ce rapport met en lumière les enjeux majeurs auxquels a été confrontée la Communauté d'agglomération du pays de Saint-Omer sur la question des gares et plus globalement leurs espaces environnants.

La fermeture de la gare historique de Saint-Omer, pour raison de sécurité, a contraint l'opérateur ferroviaire à déployer son activité de vente de titres dans un préfabriqué.

Malgré la qualité du dialogue avec Gares et Connexion, la communauté d'agglomération n'avait d'autre choix que de s'impliquer pour insuffler une nouvelle vie à ce bâtiment avec des objectifs parfois difficilement conciliables. Il s'agissait en effet d'accorder à la fois :

- un haut niveau de service en matière de transport/mobilité (en adaptant les conditions d'accueil du public),*
- l'intégration d'un équipement éco-numérique fer de lance de l'innovation et de l'inclusion numérique sur le territoire,*
- le maintien et la mise en valeur d'un patrimoine particulièrement emblématique du territoire.*

Le projet porté par l'intercommunalité a en effet réinterprété la fonction gare en créant sur le site un pôle de services destinés au numérique et à l'innovation dénommé LA STATION. Les services de mobilité sont toujours bien présents, grâce à un montage innovant permettant la mutualisation des espaces (SNCF voyageurs, SNCF Fret, Délégitaire des transports urbain MOUVEO) et des fonctions (vente de titres urbains assurée par un agent SNCF).

L'investissement consacré par l'agglomération a été conséquent. Il est la première pierre et l'accélérateur d'un plus vaste projet de renouvellement urbain et d'attractivité du territoire autour de la gare (développement économique, social...).

RÉPONSE DE LA MAIRE DE TOURCOING

La Cour des Comptes a sollicité avis et remarques de la Ville de Tourcoing sur l'annexe 5 de son rapport « Les gares ferroviaires de voyageurs » ; rapport citant l'historique et les enjeux d'évolution d'usage de la gare ferroviaire de Tourcoing.

La Ville de Tourcoing souhaite préciser que le rachat des deux ailes du bâtiment par la Ville s'inscrit dans une démarche globale et multipartenariale (Ville, MEL, Région, SNCF...) visant à transformer la gare et ses abords en pôle d'échange multimodal.

La première phase de cette ambitieuse transformation est en cours (côté centre-ville, pour un aboutissement en 2022), et les études de la seconde phase (côté sud et franchissement) devraient être lancées à moyen terme en lien avec les études du Schéma Directeur des Infrastructures de Transport (SDIT) portées par l'intercommunalité.

Ces démarches ont pour objectif d'améliorer les connexions intermodales, les services aux voyageurs, et de conforter l'offre de transports voyageurs disponible au sein du pôle d'échanges.
