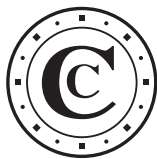


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LES GARES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2021

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Une offre de service mal définie et une qualité de service à améliorer .....	<b>7</b>
<b>2</b> Un modèle économique complexe et peu lisible pour les transporteurs .....	<b>9</b>
<b>3</b> Des ressources insuffisantes au regard des besoins d'investissements .....	<b>11</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>13</b>

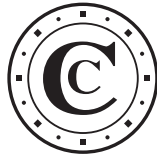


# Introduction

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2020, une société anonyme filiale de la société SNCF Réseau.



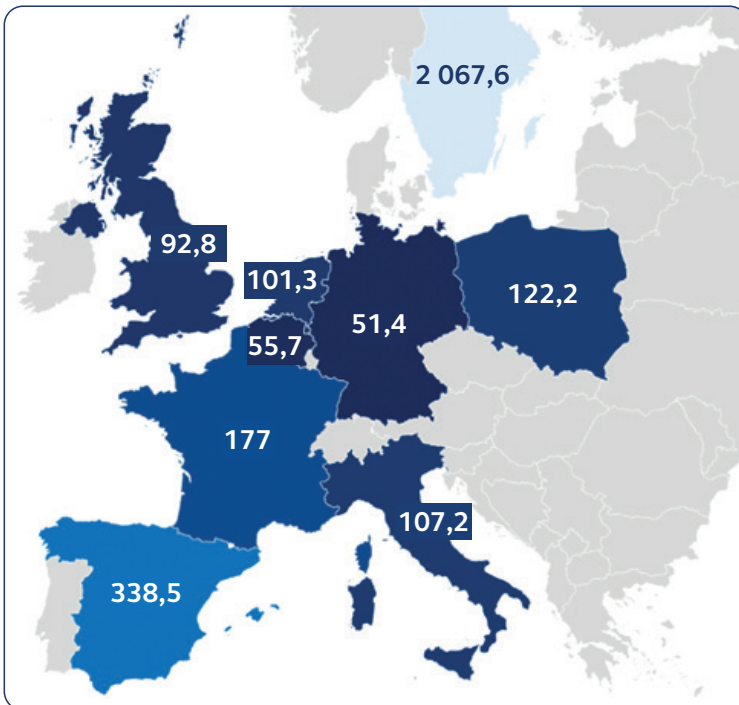


# 1 Une offre de service mal définie et une qualité de service à améliorer

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.

Densité du réseau de gares, en km<sup>2</sup> 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)

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

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.

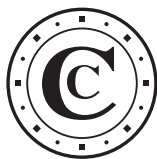
Une deuxième faiblesse tient à la manière dont sont encadrés et définis les services que Gares et Connexions a pour mission d'offrir dans les gares. Il s'agit des services permettant aux transporteurs ferroviaires d'exercer leur activité : mise à disposition d'espaces d'attente pour les voyageurs, existence 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.





## 2 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.

## Un modèle économique complexe et peu lisible pour les transporteurs

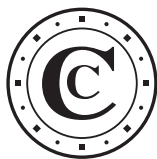
Plus généralement, la garantie d'une couverture de l'ensemble des charges de l'activité régulée par le produit de cette redevance n'est pas de nature à inciter Gares et Connexions à entreprendre des efforts de productivité.

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.



## 3 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<sup>er</sup> 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.

## Des ressources insuffisantes au regard des besoins d'investissements

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.

# 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*).