

Avis n° 2023-026 du 1^{er} juin 2023

relatif au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national

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

Saisie par le ministre chargé des transports, par courrier enregistré le 3 avril 2023 au service de la procédure de l'Autorité ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-8 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 1^{er} juin 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE DE LA SAISINE

1. Le I° de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé dispose que les gares de voyageurs sont classées selon « trois catégories » :
 - a) *Les gares de voyageurs d'intérêt national sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs est au moins égale à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé des transports [les gares dites de catégorie A] (...)* ;
 - b) *Les gares de voyageurs d'intérêt régional sont celles dont la fréquentation par des usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs est inférieure au seuil défini au a et dont la fréquentation est au moins égale à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé des transports [les gares dites de catégorie B] (...)* ;
 - c) *Les gares de voyageurs d'intérêt local sont les autres gares de voyageurs [les gares dites de catégorie C] (...)* ».
2. Ces dispositions prévoient également que les modalités d'évaluation de la fréquentation sont déterminées par arrêté du ministre chargé des transports.
3. L'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé définit les seuils de fréquentation déterminant la classification des gares au sein des catégories précédemment mentionnées, ainsi que les modalités d'évaluation de cette fréquentation.
4. Par ailleurs, l'article 1^{er} de cet arrêté définit le périmètre de la notion d'« usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs », en précisant qu'elle couvre l'ensemble des « usagers des services ferroviaires » à l'exception des usagers des services organisés par l'établissement public Île-de-France Mobilités, d'une part, et par les régions, d'autre part. L'article susvisé exclut également les usagers des services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes¹.
5. Conformément aux I. et II. de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé, le gestionnaire des gares de voyageurs établit, d'une part, une liste des gares relevant de chaque catégorie, pour trois ans, « compte-tenu de leur fréquentation moyenne annuelle évaluée lors des deux dernières années civiles », d'autre part, des redevances « aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation [des prestations fournies] pour chacun des périmètres de gestion des gares », c'est-à-dire :
 - Pour les gares de catégorie A, pour chaque gare ou chaque ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ;
 - Pour les gares de catégorie B, pour l'ensemble des gares d'une région ;
 - Pour les gares de catégorie C, pour l'ensemble des gares d'une région.

Concrètement, le tarif de chaque prestation est uniforme au sein d'un même périmètre de gestion.

¹ « Au sens du présent arrêté, on entend par : Usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs : les usagers des services ferroviaires autres que ceux mentionnés aux articles L. 1241-1, L. 2121-3 et L. 2121-7 du code des transports » (art. 1^{er} de l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003).

6. Par courrier, enregistré le 3 avril 2023 au service de la procédure, le ministre chargé des transports a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 9 juillet 2012 susvisé (ci-après, le « projet d'arrêté »).
7. Il ressort des pièces du dossier dont a été saisie l'Autorité que la modification de l'arrêté du 9 juillet 2012 vise à étendre le périmètre de la notion d'usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs.
8. Ainsi, le projet d'arrêté modifie la définition rappelée au point 4 pour inclure désormais, dans le périmètre des usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs, les usagers des services ferroviaires organisés par les régions et par l'établissement public Île-de-France Mobilités, dès lors que les points d'origine et de destination du trajet sont situés dans le ressort territorial de régions distinctes et distants de plus de cent kilomètres².

2. ANALYSE

9. L'analyse de l'Autorité s'est concentrée, en cohérence avec son office, sur les effets des dispositions du projet d'arrêté sur le cadre réglementaire applicable à la tarification des gares de voyageurs et le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.

2.1. L'application des dispositions actuelles de l'arrêté du 9 juillet 2012 entraînerait le déclassement de 34 gares de catégorie A en gares de catégorie B

10. Sans la modification proposée dans le projet d'arrêté, l'application mécanique des dispositions de l'arrêté du 9 juillet 2012 actuellement en vigueur conduirait à faire passer 34 gares de catégorie A, dont la gare de Paris-Saint Lazare, en gare de catégorie B, en raison de la baisse des trafics en 2020 et 2021 et de la reprise de plusieurs lignes de Trains d'équilibre du territoire (TET) par certaines régions.
11. En effet, d'une part, la fréquentation des gares en 2020 et 2021³ a fortement chuté en raison de la crise sanitaire, tout particulièrement pour les usagers des TET et des services librement organisés (SLO), d'autre part, la reprise de plusieurs lignes de TET par certaines régions, telles que la région Hauts-de-France et la région Normandie, précédemment gérées par l'État, conduit à comptabiliser leurs usagers parmi ceux des services d'intérêt régional (TER) alors qu'auparavant ils étaient comptabilisés parmi les usagers des services d'intérêt national.

² « Usagers des services nationaux et internationaux de voyageurs : les usagers des services ferroviaires mentionnés aux articles L. 2121-1 et L. 2121-12 du code des transports ainsi que les usagers des services ferroviaires mentionnés aux articles L. 1241-1 et L. 2121-3 du même code lorsque le point d'origine et la destination du trajet sont situés dans le ressort territorial de régions distinctes et distants de plus de cent kilomètres. » (Art. 1 du projet d'arrêté).

³ Les données de fréquentation des gares pour l'année 2022 n'étant pas disponibles à la date de saisine de l'Autorité.

2.2. Ce déclassement nuirait à la continuité et à la lisibilité de la tarification des gares de voyageurs ainsi qu'au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire, dans un contexte d'ouverture à la concurrence

12. L'Autorité estime que les requalifications de gares de catégorie A en gares de catégorie B qui résulteraient de l'application mécanique des dispositions de l'arrêté du 9 juillet 2012 actuellement en vigueur nuirait à la continuité et à la lisibilité de la tarification des gares de voyageurs en ce qu'elles entraîneraient des évolutions non négligeables des factures des entreprises ferroviaires, sans pour autant correspondre à une évolution des prestations de service proposées par le gestionnaire des gares ou à des modifications réelles et durables de l'utilisation des gares.
13. En effet, ces requalifications entraîneraient une hausse des tarifs des gares de catégorie B, dans la mesure où les gares d'intérêt national ainsi déclassées ont des coûts moyens par départ-train sensiblement plus élevés que les gares d'intérêt régional. Cette évolution de la grille tarifaire conduirait à modifier sensiblement le montant facturé à certains clients de SNCF Gares & Connexions⁴. En particulier, toutes choses égales par ailleurs, la facture des clients des gares de catégorie B en Île-de-France augmenterait de 5 %, alors que la hausse des départs-trains ne serait que de 1 %.
14. Or, l'Autorité constate que la requalification de certaines gares – et les hausses tarifaires en résultant – ne serait justifiée par aucun changement dans la nature des services proposés aux usagers par le gestionnaire des gares et ne correspondrait pas davantage à un changement durable et représentatif de l'utilisation des gares pour la période 2023-2025.
15. En effet, la baisse du trafic ferroviaire en 2020 et 2021 résulte de raisons strictement conjoncturelles, à savoir la crise sanitaire, qui explique le passage de nombreuses gares de catégorie A en-dessous du seuil de 250 000 voyageurs.
16. L'Autorité estime enfin qu'en tout état de cause, la gare de Paris-Saint Lazare devrait demeurer une gare d'intérêt national. En effet, par sa capacité d'accueil et la taille de sa zone commerciale⁵, elle n'est aucunement comparable aux gares de catégorie B d'Île-de-France. Bien qu'elle n'accueille plus que des trains régionaux, depuis la reprise par la région Normandie, en 2020, des quatre lignes de TET qui la desservaient, la gare de Paris-Saint Lazare présente les caractéristiques permettant d'accueillir de nouveaux opérateurs de SLO ferroviaires dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, en raison de sa taille, de sa localisation au cœur de Paris et de la qualité de ses prestations.

⁴ Les redevances unitaires sont égales au quotient du total des coûts par le nombre de départs-trains pour chaque périmètre de gestion. L'intégration d'une nouvelle gare dans un périmètre de gestion de catégorie B réhausse à la fois les coûts et le nombre de départs-trains de ce périmètre de gestion. Si la nouvelle gare a un coût moyen par départ-train supérieur à celui du périmètre de gestion de catégorie B, le numérateur augmente davantage que le dénominateur, et la redevance unitaire augmente. La facture des utilisateurs des gares du périmètre de gestion B est donc revue à la hausse. La facture des utilisateurs de la gare nouvellement incluse dans le périmètre de gestion diminue symétriquement.

⁵ La surface du cœur de gare de Paris Saint-Lazare est ainsi près de 100 fois supérieure à la surface moyenne des cœurs de gare de la catégorie B d'Île de France.

2.3. Le projet d'arrêté atténue sensiblement les effets indésirables résultant de l'application de la segmentation en vigueur

17. La nouvelle segmentation des gares retenue par le projet d'arrêté permet d'éviter le déclassement de 12 des 34 gares d'intérêt national, qui auraient été requalifiées en gares de catégorie B, et notamment de la gare de Paris-Saint Lazare.
18. À ce titre, cette proposition contribue à la stabilité du signal-prix et à la lisibilité de la tarification des gares de voyageurs, ainsi qu'au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.

*

19. En conclusion, au regard de l'analyse développée en section 2 du présent avis, le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national n'appelle pas d'observation au fond de la part de l'Autorité.

* *

*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 1^{er} juin 2023.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,

Président par intérim

Philippe Richert