

Avis n° 2012-014 du 13 juin 2012
sur le projet d'arrêté portant application du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié
relatif à la détermination des seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

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 ferré national, notamment ses articles 13-1 et 14-1 ;

Vu le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2011-014 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu la saisine pour avis du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 20 avril 2012 ;

Et, après en avoir délibéré le 13 juin 2012,

Considère

I. Saisine de l'Autorité

En application des dispositions de l'article L.2133-8 du code des transports, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté portant application du décret n° 2003 -194¹ du 7 mars 2003 relatif à la détermination des seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs.

L'article L.2133-8 du code des transports dispose que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires est consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, à la réalisation et l'utilisation des infrastructures et de matériels de transport ferroviaire. Le projet qui lui est soumis entre dans le champ de cette disposition.

¹ Modifié par le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

II. Le cadre réglementaire

Le décret n° 2003-194 prévoit que les gares sont réparties selon les trois catégories suivantes :

« 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. Leur périmètre de gestion correspond à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs ;

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. Leur périmètre de gestion correspond, dans chaque région, à l'ensemble des gares de cette catégorie ;

c) Les gares de voyageurs d'intérêt local sont les autres gares de voyageurs. Leur périmètre de gestion correspond, dans chaque région, à l'ensemble de ces gares. »

Cette segmentation a une visée tarifaire. Elle identifie des périmètres de gestion faisant l'objet d'une comptabilité analytique et sur lesquels sont établies les redevances liées aux prestations régulées, selon un principe de recouvrement des charges prévisionnelles.

Ainsi :

- chaque gare d'intérêt national (catégorie a) fait l'objet d'un tarif spécifique sur la base des charges et des trafics prévisionnels de la gare concernée ;
- chaque ensemble régional de gares d'intérêt régional ou d'intérêt local fait l'objet d'un tarif moyenné sur la base de la somme des charges et des trafics prévisionnels des gares de la région considérée.

En outre, le décret n°2003-194 prévoit des dispositions spécifiques, en termes de gouvernance et de tarification, pour les gares d'intérêt national d'une part et pour les gares d'intérêt régional et local, d'autre part :

Pour les gares de voyageurs d'intérêt national (catégorie a) :

- chaque gare est suivie au sein d'une instance régionale de concertation dont la composition est déterminée par arrêté préfectoral et qui examine annuellement les prestations rendues, les programmes d'investissements prévus et émet un avis sur le projet de document de référence des gares ;
- si le résultat des activités non régulées est positif, les transporteurs bénéficient d'une baisse des redevances qu'ils acquittent à hauteur de 50% de ce résultat.

Pour les gares de voyageurs d'intérêt régional ou local (catégories b et c)

- ces gares peuvent faire l'objet d'une convention pluriannuelle entre la SNCF, représentée par le directeur des gares, et le STIF ou la région concernée ;
- lorsque le chiffre d'affaire des activités non régulées est faible (inférieur à 2% du chiffre d'affaire total de l'ensemble de gares considéré), le gestionnaire de gares peut choisir d'établir des redevances sans séparation entre périmètres régulé et non régulé.

III. Analyse de l'Autorité

La définition des critères en application desquels les gares sont classées dans la catégorie « *gares de voyageurs d'intérêt national* », « *gares de voyageurs d'intérêt régional* » ou « *gares de voyageurs d'intérêt local* » impacte la détermination des redevances applicables aux biens et services en gare.

A ce titre, la définition de ces critères constitue un enjeu essentiel pour l'ensemble des intervenants sur le réseau ferré national, en particulier pour les autorités organisatrices de transport et pour les nouveaux entrants.

L'Autorité constate que la saisine ne fournit pas d'élément de motivation du choix des seuils retenus.

Pour l'Autorité, il ne saurait s'agir d'établir un classement des gares selon des critères liés à leur importance ou leur rayonnement dans les territoires. La transparence des tarifs et de leurs liens avec les coûts permise par l'individualisation des comptabilités et des redevances dans les gares de catégorie a) est à privilégier pour atteindre deux objectifs :

- offrir un cadre transparent et non-discriminatoire pour le développement de la concurrence dans les gares « multi-transporteurs » où coexistent plusieurs types de trafics ou plusieurs opérateurs ; ce critère peut s'apprécier en fonction de la présence ou non de plusieurs activités (TGV, TET, Transilien, TER) ferroviaires distinctes dans une même gare ;
- offrir un cadre qui incite les responsables à la meilleure valorisation des gares, du point de vue commercial et de celui de l'intérêt public.

Sur les seuils proposés par le projet d'arrêté

Le seuil prévu par le projet d'arrêté pour la détermination des gares d'intérêt national (fréquentation par les usagers des services nationaux ou internationaux d'au moins 300 000 voyageurs ou égale à 100% des voyageurs) conduirait à retenir 94 gares pour la catégorie a), représentant environ 92% de la fréquentation nationale ou internationale et 36% de la fréquentation totale.

En raison de la diversité de leurs trafics ferroviaires et de l'importance de leurs charges d'exploitation et d'investissement, il apparaît effectivement justifié et proportionné d'établir pour chacune de ces gares une comptabilité analytique, permettant la détermination de redevances individualisées par gare.

L'Autorité note cependant que le seuil proposé ne permet pas d'englober d'autres gares importantes, qui présentent des enjeux de concurrence ou de valorisation.

Le projet d'arrêté prévoit un seuil de fréquentation de 100 000 voyageurs annuels pour distinguer gares d'intérêt régional et gares d'intérêt local. Selon les données fournies à l'Autorité, un tel seuil conduirait à classer 944 gares en catégorie b) et 1970 gares en catégorie c).

L'Autorité constate qu'un tel seuil de fréquentation ne permet pas d'établir des catégories régionales de gares homogènes en termes de charges de gestion et de nature de trafics. Sur les 944 gares de catégorie b), 227 gares sont « multi-transporteurs » et 717 gares ne connaissent que des services TER ou Transilien.

Avec une telle définition, la catégorie b) regrouperait des gares équipées de bâtiments dédiés à l'accueil des voyageurs et disposant d'un niveau de service élevé et des haltes périurbaines sans bâtiment ni service d'accueil particulier mais à fort trafic TER ou Transilien. Il est susceptible d'en résulter, pour certaines régions, des tarifs moyens peu représentatifs et ne permettant pas de tarifier de manière satisfaisante les trains nationaux et internationaux.

Sur une proposition alternative de segmentation des gares

Il est difficile de traduire les objectifs de transparence, d'équité tarifaire et d'incitation à la valorisation des gares uniquement sur la base de critères de fréquentation, alors qu'une analyse qualitative gare par gare apparaît préférable .

Il est en particulier regrettable que les gestionnaires de gares ne puissent pas proposer, en lien avec la collectivité régionale concernée, un classement en catégorie a) de gares régionales pour lesquelles les enjeux de maîtrise des charges et de valorisation sont très importants.

Dans ces conditions, l'Autorité estime que pourrait être privilégié un classement des gares en deux catégories plutôt qu'en trois :

- la catégorie a) comprendrait de l'ordre de 200 à 250 gares afin d'englober la quasi-totalité des gares contribuant actuellement à la fréquentation nationale et internationale ;
- la catégorie b) comprendrait, par région, toutes les autres gares, aucune raison objective, notamment tarifaire, ne justifiant une répartition des gares en deux catégories régionales b) et c).
- la catégorie c) ne comprendrait donc aucune gare.

Corrélativement, par souci de simplification, la possibilité devrait être ouverte aux gestionnaires de gares, en lien avec les autorités organisatrices régionales, d'établir des redevances sans séparation entre périmètres régulé et non régulé dans les gares de catégorie b).

Dans tous les cas, il est souhaitable que les gestionnaires de gares puissent, pour les gares régionales les plus importantes, établir et transmettre aux autorités régionales des comptes de site séparés.

Sur l'établissement des listes de gares par catégorie

Le décret n°2003-194 prévoit que Gares & Connexions établit, après consultation de RFF, une liste des gares relevant de chaque catégorie compte tenu de leur fréquentation moyenne évaluée lors des deux dernières années civiles. Cette liste est valable trois ans et couvrira ainsi, dans un premier temps, la période 2014-2016.

L'Autorité relève avec satisfaction que cette disposition permettra d'assurer une certaine stabilité des catégories dans le temps, ainsi qu'elle l'avait recommandé dans son avis n°2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

Toutefois, Gares & Connexions ne dispose pas en propre des données de fréquentation par gare.

Ainsi, les chiffres transmis à l'Autorité par le ministère pour les trafics en gare sont des données fournies par la SNCF en qualité d'entreprise ferroviaire et issues des systèmes de vente ou de comptages.

Dès lors, l'arrêté doit préciser comment Gares & Connexions recueille les données nécessaires à l'accomplissement de ses obligations réglementaires, en assurant la confidentialité requise au titre du secret commercial, notamment vis-à-vis des nouveaux entrants.

Est d'avis que :

L'Autorité demande que soient prises en compte ses observations mentionnées ci-dessus.

Le présent avis sera transmis au Ministre délégué auprès de la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 13 juin 2012 sous la présidence de M. Pierre CARDO et en présence de MM. Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Jean PUECH et Daniel TARDY, membres du collège.

Le Président