

Avis n° 2021-036 du 8 juillet 2021

portant sur la demande de la région Occitanie visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon

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

Saisie par le ministère de la transition écologique par courrier enregistré le 11 mai 2021 au service de la procédure de l'Autorité, de la demande formée aux termes de la délibération du 12 février 2021 de la commission permanente du Conseil régional d'Occitanie, et visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A et L. 2122-2 dans leur rédaction résultant des articles 171 et 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

Vu le 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, et portant diverses autres dispositions ;

Vu l'avis n° 2020-069 de l'Autorité du 22 octobre 2020, portant sur le projet de décret 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 ;

Vu les autres pièces du dossier transmises d'office par les parties intéressées, ou obtenues en réponse à des mesures d'instruction,

Après en avoir délibéré le 8 juillet 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. LE TRANSFERT DES LIGNES D'INTERET LOCAL OU REGIONAL A FAIBLE TRAFIC S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE

1.1. Un dispositif national de transfert de lignes qui s'articule avec un régime complexe de dérogations aux règles de gouvernance et principes de régulation du gestionnaire d'infrastructure prévu par le droit européen

1. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a introduit deux dispositifs de transfert concernant les « *lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic* » au bénéfice des autorités organisatrices de transports (ci-après « AOT ») qui en font la demande, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports, après avis de SNCF Réseau et, le cas échéant, de SNCF Gares & Connexions.
2. Le premier de ces dispositifs, prévu à l'article L. 2111-1-1 du code des transports, ouvre aux AOT la possibilité de solliciter un transfert de gestion portant sur l'ensemble des missions décrites à l'article L. 2111-9 de ce même code, à savoir les fonctions essentielles de gestion de l'infrastructure (allocation des capacités, tarification de l'infrastructure), la gestion opérationnelle des circulations, la maintenance, ainsi que le développement et l'aménagement des lignes du réseau ferré national transférées et, le cas échéant, la gestion des installations de services, notamment les gares.
3. Le second dispositif, prévu à l'article L. 2111-9-1-A du code des transports, porte sur le transfert de certaines de ces missions seulement, à savoir les missions d'entretien et de développement des lignes considérées, dès lors que les AOT demandeuses financent majoritairement les investissements de renouvellement ou de développement de ces lignes.
4. Dans les deux cas, l'AOT qui en fait la demande peut assumer directement les missions transférées ou les confier à un tiers.
5. Ces deux dispositifs donnent lieu à une transaction financière visant à compenser les impacts économiques, positifs ou négatifs, résultant des transferts de gestion ou de missions de gestion pour la société SNCF Réseau, ou le cas échéant, sa filiale SNCF Gares & Connexions, conformément aux articles L. 2111-9-1 A et L. 2111-20-1-1 du code des transports.
6. L'article 172 de la loi d'orientation des mobilités renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer ses modalités d'application, notamment les catégories de lignes concernées, les modalités de transfert de gestion ou de missions de gestion, et de détermination des compensations financières y afférentes.
7. Le décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 définit ainsi, à son article 1^{er}, trois catégories de « *lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic* » éligibles aux dispositifs de transfert décrit ci-

¹ L'article 1^{er} du décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 prévoit que : « Au sens du présent décret et pour l'application du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code des transports, partie législative, on entend par « *ligne d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national* » une ligne du réseau ferré national appartenant à l'une des catégories suivantes :

1° Lignes comprises dans la liste des infrastructures ferroviaires locales fixée par arrêté en application du II de l'article L. 2122-2 du code des transports ou mentionnées au IV de cet article ;

2° Lignes n'appartenant pas au réseau structurant tel que défini par le contrat de performance prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports, et sur lesquelles au moins 90% des services réguliers de transport ferroviaire de voyageurs au cours des

dessus. La première catégorie est constituée des lignes comprises dans la liste des infrastructures ferroviaires locales (i) fixée par arrêté du ministre chargé des transports en application du II de l'article L. 2122-2 du code des transports, à savoir les lignes locales dont la Commission européenne a considéré, après examen des éléments notifiés par le gouvernement, qu'elles ne revêtent pas une importance stratégique pour le fonctionnement du marché ferroviaire, ou (ii) mentionnées au IV de cet article, à savoir les lignes locales à faible trafic, principalement de fret, d'une longueur inférieure à 100 km et répondant à certaines conditions de gestion de l'infrastructure. La deuxième catégorie est constituée des lignes n'appartenant pas au réseau structurant, tel que défini par le contrat de performance prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports, et sur lesquelles au moins 90 % des services réguliers de transport ferroviaire de voyageurs au cours des cinq derniers horaires de service réalisés étaient organisés par des AOT autres que l'État. Enfin, la troisième catégorie est constituée des lignes sur lesquelles aucun service de transport ferroviaire de voyageurs n'a circulé au cours des cinq derniers horaires de service réalisés.

8. Le décret n° 2020-1820 précise par ailleurs les modalités (i) de transfert des « *lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic* », par la signature de conventions entre les AOT et SNCF Réseau et, le cas échéant, de SNCF Gares & Connexions, ayant pour objet de déterminer les modalités financières, techniques et opérationnelles du transfert, et, le cas échéant, le nombre de salariés à mettre à disposition des AOT, et (ii) de détermination de la compensation financière entre les parties.
9. La mise en œuvre des dispositifs créés par l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités (transfert de gestion ou de missions de gestion) a pour effet de faire sortir certaines infrastructures ferroviaires et installations de service des périmètres d'activités de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions pour les faire entrer dans celui des AOT concernées ou de tiers désignés par ces dernières, qui deviennent ainsi, en droit, gestionnaires d'infrastructure et exploitants d'installations de service. Si ces nouvelles modalités de gestion ont vocation à répondre à une demande exprimée par les AOT, elles n'exonèrent pas, pour autant, ces dernières de toutes les obligations attachées aux qualités de gestionnaire d'infrastructure et d'exploitant d'installations de service.
10. En effet, le dispositif national de transfert doit être articulé avec celui de l'article 2 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article L. 2122-2 du code des transports, qui instaure un système de dérogations à géométrie variable, en fonction des enjeux concurrentiels attachés à chaque type de lignes, aux règles de gouvernance et aux principes de régulation applicables au gestionnaire d'infrastructure : les lignes locales dites « *non stratégiques* » dérogent aux règles de gouvernance propres à assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et, pour l'essentiel, aux principes de régulation, tandis que les lignes régionales, susceptibles d'être empruntées par plusieurs entreprises ferroviaires de voyageurs, se voient appliquer, malgré leur caractère « *non stratégique* », la quasi-totalité des exigences incombant à un gestionnaire d'infrastructure². Entre ces deux extrêmes, les « *réseaux régionaux à faible trafic utilisés pour l'exploitation de services de transports de voyageurs* » se voient appliquer un régime hybride, consistant essentiellement à appliquer les principes de régulation mais non les règles de gouvernance. La qualification de la ligne, permettant de déroger avec plus ou moins d'intensité à l'application des dispositions de la directive relatives aux règles de gouvernance et aux principes

cinq derniers horaires de service réalisés étaient organisés par des autorités organisatrices de transport ferroviaire autres que l'État ;

3° Lignes sur lesquelles aucun service de transport ferroviaire de voyageurs n'a circulé au cours des cinq derniers horaires de service réalisés. »

² Application des règles de gouvernance propres à assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures (à l'exception de celles relatives au plan d'entreprise), application des principes tarifaires et d'allocation des sillons, publication d'un document de référence du réseau, et compétence de l'Autorité de régulation des transports pour en connaître.

de régulation, est opérée sous le contrôle de la Commission européenne ou, *a minima*, son information. Ainsi, l'éligibilité des lignes au dispositif de transfert prévu par le droit national n'impliquera pas nécessairement leur éligibilité au dispositif de dérogation prévu par le droit européen³.

1.2. Un avis de l'Autorité sur les demandes de transfert s'inscrivant dans le cadre de sa contribution au suivi et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national

11. Les articles 2 et 6 du décret du 29 décembre 2020 susvisé prévoient que le ministre chargé des transports se prononce sur les demandes de transfert de gestion ou de missions de gestion de l'infrastructure après avis de l'Autorité de régulation des transports, de la société SNCF Réseau et le cas échéant de la société SNCF Gares & Connexions. L'Autorité dispose d'un délai de deux mois, à compter de sa saisine par le ministre chargé des transports, pour émettre son avis.
12. Dans la mesure où ces dispositions ne précisent pas l'office de l'Autorité dans ce contexte particulier, c'est à l'aune de sa mission générale de régulation sectorielle, définie à l'article L. 2131-1 du code des transports⁴, qu'elle rendra son avis.
13. Ainsi, eu égard aux enjeux de bon fonctionnement du système ferroviaire national, notamment aux enjeux concurrentiels représentés par l'accès à infrastructure, quel qu'en soit le gestionnaire, l'Autorité fera porter son avis sur les éléments suivants :
 - L'éligibilité des lignes et des installations de service dont l'AOT sollicite le transfert : si la vérification de cette éligibilité ne semble pas soulever de difficulté particulière s'agissant des première et troisième catégories de lignes fixées à l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2020, en ce qu'il s'agit de vérifier (i) la publication d'un arrêté ministériel listant les infrastructures ferroviaires locales ou (ii) l'absence de circulation de services de voyageurs au cours des cinq derniers horaires de service réalisés, elle est beaucoup plus complexe à apprécier s'agissant de la deuxième catégorie. Ainsi, l'éligibilité des lignes UIC 7 à 9, selon les termes du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau portant sur les années 2017 à 2026, sur lesquelles circulent au moins 90 % de services conventionnés par une AOT autre que l'État, pourraient appeler des réserves de l'Autorité si le niveau du trafic des lignes dont le transfert est sollicité ne respectait pas un caractère dit « faible ».
 - Les conséquences en termes d'accès au réseau ferroviaire et, plus largement, sur le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, qu'emporterait le transfert sollicité : l'Autorité formulera, le cas échéant, des recommandations, afin que les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de services.

³ Par exemple, les lignes de la 3^{ème} catégorie de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2020 correspondant aux lignes fermées à la circulation des trains de voyageurs depuis au moins cinq horaires de service devront être qualifiées, dans un deuxième temps, de lignes locales non stratégiques pour pouvoir bénéficier des dérogations maximales aux exigences des textes européens et nationaux.

⁴ Aux termes de l'article L.2131-1 du code des transports « L'Autorité « *concourt au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire* ».

14. En revanche, l'Autorité n'a pas vocation à se prononcer sur les questions liées à la sécurité ferroviaire, ces dernières relevant de l'appréciation de l'Établissement public de sécurité ferroviaire dans le cadre de la délivrance de l'autorisation requise pour l'exercice de l'activité de gestionnaire d'infrastructure et, par suite, de la surveillance de cette activité.
15. Compte tenu de la faiblesse des enjeux concurrentiels attachés aux « *petites lignes* », à l'exception toutefois de certaines lignes de la deuxième catégorie du décret n° 2020-1820, le cas échéant, l'office de l'Autorité, dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités, se bornera à vérifier que le transfert à l'AOT n'entraîne pas de difficulté d'accès pour les entreprises ferroviaire empruntant la ligne objet du transfert ou susceptibles de l'emprunter.
16. Il importe enfin de souligner que l'avis consultatif de l'Autorité constitue un avis de principe intervenant à un stade très en amont du processus global de transfert sollicité par les AOT, impliquant de nombreuses étapes avant la date effective dudit transfert⁵.

2. UNE DEMANDE DE LA REGION OCCITANIE PORTANT SUR DES LIGNES ELIGIBLES AU DISPOSITIF DE TRANSFERT A FAIBLE IMPACT CONCURRENTIEL

2.1. La demande de la région Occitanie porte sur des lignes fermées à la circulation depuis plus de cinq ans

17. L'Autorité a été saisie par le ministère de la transition écologique le 11 mai 2021 d'une demande de transfert de gestion de deux lignes ferroviaires, Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon, par la région Occitanie en application des dispositions de l'article L. 2111-1 du code des transports. Cette demande a été formulée au terme de la délibération du 12 février 2021 de la commission permanente du Conseil régional de la région Occitanie. Elle ne comporte pas de demande de mise à disposition de personnel de SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions.
18. La ligne Montréjeau-Luchon compte 36 kilomètres en voie unique non électrifiée et cinq points d'arrêt. Elle n'a connu aucune circulation de trains de voyageurs depuis sa fermeture en 2014 et l'arrêt des trains de nuit Paris-Luchon. La région demande également le transfert des gares de Luchon, de Marignac-Saint-Béat et des quais et des accès des points d'arrêt de Loures-Barbazan et Saléchan-Siradan. Le transfert n'est pas demandé pour la gare de Montréjeau-Gourdan-Polignan, située sur la ligne du réseau structurant Toulouse-Tarbes.
19. D'importants travaux de rénovation, dont les études sont confiées à SNCF Réseau, seront nécessaires avant la réouverture de la ligne prévue en 2027 pour une exploitation en navette, destinée, d'une part, aux habitants de la région pour leurs déplacements domicile-travail, d'autre part, aux touristes saisonniers.

⁵ L'avis de l'Autorité est en effet suivi de : (i) l'approbation du transfert par le ministre chargé des transports, (ii) la transmission des informations relatives à l'infrastructure et aux installations de service concernées aux AOT, (iii) le cas échéant, la procédure de mise à disposition de salariés, (iv) la signature d'une convention de transfert arrêtant notamment les montants de compensation financière, (v) le cas échéant, la validation, par la Commission européenne, des dérogations sollicitées au titre du droit européen, (vi) la désignation des entités chargées de tout ou partie de la gestion de l'infrastructure et des installations de service transférées après la procédure de mise en concurrence, et, enfin, (vii) la signature d'une convention technique.

20. La ligne Alès-Bessèges compte 31,4 kilomètres à voie unique, non électrifiée, sur laquelle les circulations de trains voyageurs sont suspendues depuis 2012. Seule la section Alès-Salindres est exploitée pour des trains de fret transportant des matières dangereuses à destination de l'usine Solvay, embranchée à Salindres. L'usine est desservie deux à trois fois par mois. Au-delà de Salindres, la ligne est interdite à toute circulation. La section est connectée à la ligne des Cévennes Nîmes – Clermont-Ferrand du réseau ferré national, sur laquelle est prévue la création d'une nouvelle halte (Alès-Lycées) qui demeurerait dans le périmètre d'intervention de SNCF Réseau au même titre que la gare d'Alès. En revanche, la région demande le transfert de la gare de Bessèges, ainsi que des quais et des accès aux points d'arrêt dédiés au-delà du futur point d'interconnexion, soit Saint-Ambroix et Salindres.
21. La réouverture de la ligne demandera également de lourds travaux de rénovation. L'ensemble de la ligne devrait être accessible aux circulations voyageurs en 2027, pour une exploitation en navette.
22. La région a annoncé son intention, s'agissant de ces deux lignes, de confier la gestion de l'infrastructure ferroviaire à un gestionnaire d'infrastructure indépendant et l'exploitation ferroviaire à SNCF Voyageurs dans le cadre de sa convention de service public.

2.2. Les lignes objet de la demande sont éligibles au transfert et ne présentent pas d'enjeu au regard du bon fonctionnement de la concurrence

23. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité a examiné l'éligibilité de chacune des deux lignes dont la région sollicite le transfert de gestion au dispositif prévu à l'article L. 2111-1-1 du code des transports et à l'article 2 du décret du 29 décembre 2020 susvisé. Elle s'est attachée à déterminer les éventuelles implications concurrentielles des transferts demandés.
24. Ces deux lignes sont considérées par la région comme des « *lignes locales non stratégiques* », ce qui devra être confirmé par un acte d'exécution de la Commission européenne, sans lequel le ministre chargé des transports ne pourra prendre l'arrêté ministériel afférent. L'application à ces lignes du régime dérogatoire prévu au paragraphe 4 de l'article 2 de la directive 2012/34/UE est donc subordonnée à la publication de l'arrêté ministériel susmentionné.

2.2.1. S'agissant de la ligne Montréjeau-Luchon

25. Sur la base des documents transmis par la région Occitanie à l'appui de sa demande de transfert de gestion de la ligne Montréjeau-Luchon, l'Autorité constate que cette ligne ayant été en tout ou partie fermée à la circulation de services de transports de voyageurs depuis 2014, aucun service de transport ferroviaire de voyageurs n'y a circulé au cours des cinq derniers horaires de service réalisés, de sorte qu'elle relève de la catégorie de lignes mentionnée au 3° de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2020 susvisé et est ainsi éligible au dispositif de transfert.
26. L'Autorité note à cet égard que le régime juridique applicable à cette ligne résultera de son classement par arrêté du ministre chargé des transports fixant la liste des infrastructures ferroviaires locales visées au II de l'article L.2122-2 du code des transports pris, conformément à cet article, après notification à la Commission européenne et décision par celle-ci constatant l'absence d'importance stratégique pour le marché ferroviaire européen selon les critères fixés à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2012/34/ UE. L'Autorité relève qu'à ce jour la Commission n'a pas encore été saisie d'une proposition de classement des deux lignes Montréjeau-Luchon et d'Alès-Bessèges.

27. S'agissant de l'absence d'implication concurrentielle découlant du transfert de cette ligne, l'Autorité considère que, compte tenu des caractéristiques de la ligne, aucune difficulté ne se pose.

2.2.2. S'agissant de la ligne Alès-Bessèges

28. Sur la base des documents transmis par la région Occitanie à l'appui de sa demande de transfert de gestion de la ligne Alès-Bessèges, l'Autorité constate que cette ligne ayant été en tout ou partie fermée à la circulation de services de transports de voyageurs depuis 2012 et qu'aucun service de transport ferroviaire de voyageurs ne l'a empruntée au cours des cinq derniers horaires de service réalisés, de sorte qu'elle relève manifestement de la catégorie de lignes mentionnée au 3° de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2020 susvisé. La seule circulation hebdomadaire de fret sur la portion Alès-Salindres, comme décrite au point 20 de cet avis, ne remet pas en cause l'éligibilité de cette ligne au dispositif de transfert de gestion.
29. Toutefois, au titre de l'examen des implications concurrentielles du transfert de gestion demandé, l'Autorité appelle l'attention du ministre et des parties intéressées sur cette circulation de services de transports de fret sur le segment de la ligne Alès-Salindres.
30. L'exploitant ferroviaire concerné a mis l'accent sur la nécessité de maintenir et respecter les règles actuelles définies dans l'allocation de capacités et dans la gestion opérationnelle des sillons, de maintenir l'accessibilité des lignes aux trains de fret, pour les tonnages, longueurs et gabarits actuels, voire pour des longueurs supérieures, et l'aptitude à la circulation de matières dangereuses. Il demande que les trafics fret puissent être réalisés à partir de sillons construits de bout en bout sur la totalité de la circulation, sans rupture au point frontière.
31. Conformément à l'article 2 du décret du 29 décembre 2020, l'Autorité recommande ainsi que le ministre chargé des transports, d'une part, conditionne le transfert de gestion de la ligne au maintien de sa capacité à accueillir ces trains de marchandises dangereuses, et, d'autre part, rappelle l'obligation pour le futur gestionnaire d'infrastructure de veiller à l'accès des trains de fret à l'infrastructure dans des conditions techniques et tarifaires équitables, transparentes et non discriminatoires. La circulation actuelle de ces services de transport de fret ne devra pas, en tout état de cause, être affectée par la réalisation du transfert de gestion de la ligne Alès-Bessèges.

CONCLUSION

Dans le cadre du présent avis, rendu au titre de l'article 2 du décret du 29 décembre 2020 susvisé, l'Autorité :

- Constate, sur la base des documents qui lui ont été transmis par la région Occitanie à l'appui de la demande de transfert des deux lignes Montréjeau-Luchon et Alès-Bessèges, que ces deux lignes sont éligibles au transfert de gestion prévu à l'article L. 2111-1-1 du code des transports, au titre de la catégorie de lignes mentionnée au 3° de l'article 1 du décret n° 2020-1820 susvisé ;
- Recommande, s'agissant de la ligne Alès-Bessèges, que le ministre chargé des transports, d'une part, conditionne le transfert de gestion de cette ligne au maintien de sa capacité à accueillir les trains de marchandises dangereuses sur la portion Alès-Salindres et, d'autre part, rappelle l'obligation pour le futur gestionnaire d'infrastructure de veiller à l'accès à l'infrastructure des trains de fret dans des conditions techniques et tarifaires équitables, transparentes et non discriminatoires.

Le présent avis sera notifié à la ministre de la Transition écologique ainsi qu'au ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 juillet 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman