

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DE L'AUTORITÉ

2021-2022

sommaire

1. NOS MISSIONS	5
2. NOS VALEURS	8
3. LES QUATRE PILIERS SOCLES POUR L'ACTION DU RÉGULATEUR	9
4. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES 2021-2022	12

1

NOS MISSIONS



Lors de sa création en 2009, l'Autorité assurait la régulation du seul secteur ferroviaire, avec pour principal objectif d'accompagner l'ouverture à la concurrence du marché du transport ferroviaire. En 2015, le législateur a décidé d'étendre son périmètre d'intervention au transport collectif routier de voyageurs ainsi qu'au secteur autoroutier concédé : l'Araf (**Autorité de régulation des activités ferroviaires**), régulateur sectoriel, est ainsi devenue l'Arafer (**Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières**), régulateur de transport multimodal.

Une nouvelle étape a été franchie en 2019. L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 a confié à l'Autorité, qui a pris le nom d'**Autorité de régulation des transports** à cette occasion, la régulation des redevances aéroportuaires, compétence jusque-là exercée par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI). La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités lui a conféré de nouvelles prérogatives dans les secteurs des transports publics urbains en région Île-de-France, d'une part, et des services numériques de mobilité, d'autre part.

IIII Le secteur du transport ferroviaire

Depuis sa création, l'Autorité accompagne le secteur du transport ferroviaire dans son ouverture progressive à la concurrence, concourant à son bon fonctionnement dans ses dimensions techniques, économiques et financières, au bénéfice de ses usagers et clients.

L'Autorité veille à ce que les conditions d'accès au réseau ferré national, aux installations de service ainsi qu'aux différentes prestations associées soient transparentes, équitables et non discriminatoires. À ce titre, elle formule des avis, simples ou conformes selon les cas, sur les tarifs et les conditions d'accès aux infrastructures ferroviaires. Parallèlement, elle veille à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, notamment à travers l'avis portant sur la nomination, le renouvellement ou la révocation de son directeur général (ou de son président-directeur général), ainsi qu'à celle du gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions. Afin d'éviter les risques de discrimination, de subvention croisée ou de distorsion de concurrence, elle approuve les règles de la séparation comptable des différentes entités du groupe public ferroviaire.

L'Autorité régule le transport ferroviaire de voyageurs, en préparant, notamment, dans le contexte d'ouverture à la concurrence, la mise en place des outils destinés à objectiver et

prévenir les éventuels risques de déséquilibre économique des services ferroviaires de voyageurs conventionnés par les services ferroviaires de voyageurs librement organisés et à vérifier la conformité de l'attribution directe de contrats de service public par une autorité organisatrice de transport au regard des conditions dérogatoires fixées par la réglementation communautaire.

Le cas échéant, elle règle les différends entre entreprises ferroviaires, autorités organisatrices de transport, gestionnaires d'infrastructures et exploitants d'installations de service dont elle est saisie et peut déclencher une procédure de sanction en cas de manquement aux règles d'accès ou d'utilisation du réseau ferré ou des installations de service.

L'Autorité surveille la trajectoire financière de SNCF Réseau, émettant un avis sur son budget annuel, sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau ainsi que sur les concours publics accordés au gestionnaire d'infrastructure pour les investissements d'un montant supérieur à 200 millions d'euros. Elle émet également un avis sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Gares & Connexions.

L'Autorité assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau et peut, à ce titre, après avoir procédé

à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et publier toute recommandation. De surcroît, sans préjudice des compétences de l'Autorité de la concurrence, elle assure le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires, réalisant des études et travaux qu'elle restitue au secteur de manière transparente afin d'en permettre une ouverture effective.

L'Autorité corégule avec son homologue britannique le tunnel sous la Manche, dans le cadre du comité binational. Inscrivant son action dans un cadre européen, elle participe également aux activités d'instances de dialogue et de concertation, comme l'IRG-Rail, réseau européen des régulateurs ferroviaires indépendants, et l'ENRRB, le réseau de régulateurs ferroviaires créé et animé par la Commission européenne.

Le secteur du transport routier de voyageurs

L'Autorité régule les services réguliers interurbains de transport routier de voyageurs qui assurent une liaison de moins de cent kilomètres, concourant ainsi au bon fonctionnement du marché, au bénéfice des usagers et des clients. Dans ce cadre, elle met en place des outils destinés à objectiver et prévenir les éventuels risques de déséquilibre économique des services de transport public par les services librement organisés.

L'Autorité exerce également une mission de régulation des gares et aménagements de transport routier, veillant à l'exercice d'une concurrence effective au bénéfice des usagers des services de transport, notamment en contrôlant les règles d'accès. Le cas échéant, elle règle les différends dont elle est saisie entre opérateurs de transport et gestionnaires des gares.

Enfin, l'Autorité exerce une mission générale d'observation du marché. Dans ce cadre, elle établit chaque année un rapport sur les services de transport public routier de personnes librement organisés et, parallèlement, peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes les actions d'information nécessaires dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier de personnes.

Le secteur autoroutier

L'Autorité veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier. À ce titre, elle est consultée sur les projets de contrat de concession et d'avenant à un contrat existant lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession.

L'Autorité assure une mission de suivi économique et financier du secteur. Chaque année, elle établit une synthèse des comptes des concessionnaires et assure un suivi des taux de rentabilité interne de chaque concession tandis que, au moins une fois tous les cinq ans, elle publie un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation.

L'Autorité veille également à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Dans ce cadre, elle rend un avis conforme sur la composition de leurs commissions de marchés ainsi que sur leurs règles internes. En cas de manquement à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, elle est habilitée à engager les recours prévus par la réglementation en vigueur.

Parallèlement, l'Autorité assure le contrôle des procédures d'attribution des contrats passés par ces mêmes sociétés en vue de l'exploitation des installations annexes à caractère commercial, en veillant notamment au respect des obligations en termes de modération tarifaire pour la distribution de carburants, au bénéfice direct des usagers de l'autoroute.

Dans ce cadre, elle établit annuellement un rapport portant sur les marchés de travaux, fournitures et services, d'une part, et sur les contrats d'exploitation passés par les sociétés concessionnaires, d'autre part.

Plus généralement, pour mener à bien ses missions, l'Autorité peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes les actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées.





Le secteur aéroportuaire

L'Autorité régule les redevances aéroportuaires pour les aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour ceux faisant partie d'un système d'aéroports comprenant au moins un aéroport dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

Dans ce cadre, elle homologue les tarifs annuels des redevances aéroportuaires dont elle est saisie ou fixe elle-même ces tarifs si la dernière homologation date de plus de 24 mois. Par ailleurs, elle émet un avis conforme sur les projets de contrat de régulation économique (CRE) conclus entre les exploitants des aéroports et l'État, représenté par le ministre chargé de l'aviation civile, contrats qui cadrent l'évolution des redevances sur cinq années. En vue de l'élaboration d'un projet de contrat, le ministre chargé de l'aviation civile peut consulter l'Autorité qui émet alors un avis

motivé sur le coût moyen pondéré du capital à prendre en compte dans le projet de contrat.

L'Autorité dispose également d'un pouvoir d'investigation et d'enquête pour l'exercice de ces missions ainsi que d'un pouvoir de sanction des manquements identifiés.

Enfin, l'Autorité corégule avec l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) suisse les tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Inscrivant son action dans un cadre européen, elle participe également aux activités d'instances de dialogue et de concertation, comme le Forum de Thessalonique, animé par la direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne, qui réunit les autorités de supervision indépendantes des redevances aéroportuaires de tous les États membres de l'Union européenne.



Le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France

L'Autorité assure la régulation des activités exercées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) en tant que gestionnaire d'infrastructure sur le réseau historique du métro et du RER et gestionnaire technique du réseau de transport public du Grand Paris. Elle régule également les prestations de sûreté mises en œuvre par le service interne de sécurité de la RATP (en l'occurrence le groupe de protection et de sécurisation des réseaux, dit GPSR).

À ce titre, l'Autorité veille à ce que les exploitants sur le réseau de transport public du Grand Paris bénéficient d'un traitement transparent, équitable et non-discriminatoire et, dans ce cadre, rend un avis motivé sur le document de référence dudit réseau.

Elle émet un avis conforme sur la fixation des rémunérations versées à la RATP au titre de ses activités de gestionnaire de l'infrastructure sur le réseau historique du métro et du RER et de gestionnaire technique du réseau de transport public du Grand Paris, ainsi que sur la tarification des prestations de sûreté mises en œuvre par le GPSR.

Elle approuve également les règles de la séparation comptable entre les activités d'opérateur de transport, de gestion de l'infrastructure, de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris et de sûreté exercées par la RATP ; plus généralement, elle dispose d'un pouvoir réglementaire supplétif en la matière, précisant, en tant que de besoin, les règles concernant les périmètres de la séparation comptable, les règles d'imputation comptable ainsi que les principes déterminant les relations financières entre ces activités.

L'Autorité règle les différends entre la RATP, Île-de-France Mobilités et tout exploitant du réseau de transport public du Grand Paris dont elle est saisie et peut déclencher une procédure de sanction le cas échéant.

Elle peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes les actions d'information nécessaires dans le secteur des transports publics urbains dans la région Île-de-France.



Le secteur des services numériques de mobilité

En application et dans la continuité des dispositions du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission européenne du 31 mai 2017, la loi d'orientation des mobilités renforce les obligations incombant aux services publics et privés de transport, en matière d'ouverture des données nécessaires à l'information des voyageurs et au développement des services numériques de mobilité. Dans ce cadre, elle prévoit notamment l'accès aux données en temps réel ainsi qu'une ouverture généralisée anticipée au 1^{er} décembre 2021. Sont visées les données statiques et dynamiques concernant les déplacements et la circulation de différents modes de transport proposant tant des services réguliers que des services à la demande, mais également les données des réseaux routiers, cyclables et piétons ou relatives aux déplacements des personnes à mobilité réduite.

Afin de faciliter l'accès à l'information pour les utilisateurs par le développement de nouveaux services de mobilité, l'Autorité s'assure de la mise à disposition effective des données, de leur conformité aux formats, de leur mise à jour et de leur qualité et vérifie que l'ensemble des réutilisateurs concernés les fournissent de manière neutre, transparente et sans biais commercial. Afin de pouvoir remplir ces missions, elle dispose de prérogatives en matière de contrôle de la conformité des données, incluant des pouvoirs de règlement de différend et des pouvoirs de sanction.

Enfin, l'Autorité veille à accompagner le développement des services numériques de ventes ou MaaS (« Mobility as a service »), plateformes multimodales de transport regroupant au sein d'une même et unique application plusieurs offres de mobilité. Dans ce cadre, elle dispose d'attributions en matière de contrôle, de règlement de différend et de sanction.

2

NOS VALEURS



Indépendance

L'indépendance est la première des valeurs portées par l'Autorité. L'indépendance de l'Autorité, tant vis-à-vis du Gouvernement que de l'ensemble des régulés et des acteurs, constitue un gage de régulation impartiale au bénéfice de tous et reconnue par tous.

Garantie par le statut de ses membres (dont les mandats sont irrévocables et non renouvelables), l'indépendance du collège de l'Autorité s'entend, avant tout, comme une indépendance de jugement, qui se traduit dans ses avis et décisions : ces derniers sont en effet fondés sur la prise en compte objective des arguments économiques, techniques, juridiques et financiers, ainsi que sur l'écoute impartiale de toutes les parties.

C'est dans la pratique que cette indépendance s'évalue. Cette dernière se nourrit de la compétence des membres du collège et de ses agents, issus de divers horizons, qui ont créé l'expertise qui lui est aujourd'hui reconnue et qui fait autorité. Plusieurs éléments y contribuent également : le statut d'autorité publique indépendante dont bénéficie l'Autorité, les moyens qui lui sont alloués, les règles déontologiques applicables tant aux membres du collège qu'aux agents ainsi que leur attitude individuelle et collective.

Expertise

L'ambition de l'Autorité est de mettre au service des secteurs qu'elle régule une expertise reconnue par tous, fondée sur une intelligence collective, fruit du partage de ses compétences en interne comme en externe.

Cette expertise s'appuie sur une instruction approfondie et une connaissance fine des marchés régulés, visant à produire des avis et décisions pertinents et motivés. Dans ce cadre, l'Autorité veille à favoriser une approche pluridisciplinaire des sujets traités au service d'une démonstration du bien-fondé de ses positions.

Afin d'accompagner son développement, l'Autorité s'attache à maintenir et actualiser les compétences de ses équipes tant sur la connaissance des secteurs régulés que sur l'ensemble des disciplines sur lesquelles s'appuie son action (économie, ingénierie, droit, finances, etc.).

Transparence

L'action de régulation conduite par l'Autorité ne prend tout son sens que si elle est compréhensible par l'ensemble des acteurs et que ces derniers en perçoivent pleinement la finalité et l'utilité, d'où la nécessité d'en rendre compte régulièrement, de manière intelligible, en prenant soin d'en expliciter les fondements au regard des missions qui lui sont confiées et de communiquer de façon claire et détaillée les motivations de ses avis et décisions.

Parallèlement, pour contribuer à la transparence des secteurs régulés, l'Autorité fournit des informations et des indicateurs fiables et objectifs, dans les différents secteurs régulés, afin d'éclairer les décideurs publics, acteurs de marché, usagers et clients. Études, rapports et publications de l'Autorité s'inscrivent dans cet objectif. L'Autorité veille également à ce que les opérateurs remplissent leurs propres obligations en la matière.

Dialogue

Afin de recueillir l'ensemble des points de vue, examiner les sujets sous tous les angles pertinents et ainsi pouvoir élargir son champ de compréhension et d'évaluation des principaux enjeux en matière de régulation, l'Autorité maintient un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des acteurs du secteur, qu'il s'agisse des acteurs publics (Parlement, Gouvernement et administrations, juridictions administratives, notamment) et des parties prenantes, ainsi qu'avec l'Autorité de la concurrence et les autres autorités de régulation sectorielle.

À l'écoute des acteurs du secteur, l'Autorité lance régulièrement des consultations publiques afin de recueillir leur éclairage sur des sujets techniques et ainsi enrichir la qualité de ses avis et décisions.

Cette recherche permanente du dialogue lui permet de se tenir à l'écoute des secteurs régulés et, de la sorte, d'adapter l'intensité de la régulation au degré des défaillances de marché identifiées : réguler consiste en effet à ajuster en permanence l'intensité des mesures préconisées au contexte de court terme et aux enjeux et priorités de moyen et long termes.

3

LES QUATRE PILIERS SOCLES POUR L'ACTION DU RÉGULATEUR

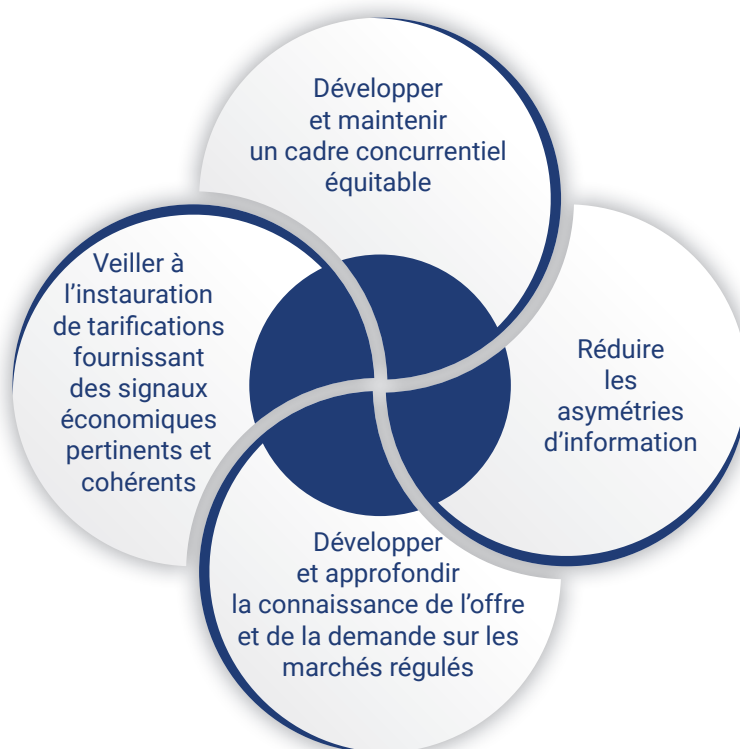


Régulateur du seul secteur du transport ferroviaire lors de sa création en 2009, de nouvelles prérogatives ont, depuis, été confiées à l'Autorité par le législateur, conduisant à une extension progressive de son périmètre d'intervention, d'abord aux secteurs du transport collectif routier de voyageurs et des autoroutes concédées, en 2015, puis au secteur aéroportuaire, des transports publics urbains en région Île-de-France ainsi que des services numériques de mobilité en 2019.

Concourant au suivi et au bon fonctionnement du marché dans l'ensemble de ces secteurs, au bénéfice des acteurs et des usagers, l'Autorité veille à inscrire son action de contrôle et de régulation dans une approche multimodale. À ce titre, la mission générale d'observation des données que lui a conférée le législateur revêt

une importance toute particulière, non seulement en raison de son caractère transversal, mais également du fait qu'elle constitue l'un des fondements des quatre piliers socles qui guident l'action du régulateur :

- améliorer les connaissances sur les marchés régulés ;
- maintenir un cadre concurrentiel équitable ;
- réduire les asymétries d'information ;
- veiller à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents et cohérents.



Développer et approfondir la connaissance de l'offre et de la demande sur les marchés régulés

Afin de pouvoir remplir pleinement, au bénéfice des acteurs et des usagers, les missions de régulation qui lui sont confiées par le législateur, **l'Autorité développe et consolide sa connaissance des infrastructures et services de mobilité** (tant en matière d'offre que de demande) **et, plus généralement, de l'environnement économique de l'ensemble des secteurs régulés**. Ses prérogatives en matière de collectes de données et d'informations lui permettent notamment de mener toutes les analyses de coûts et de prix utiles, d'élaborer des modèles contre factuels et des modèles de coûts et de réaliser les tests de marchés nécessaires. Ces mêmes prérogatives lui offrent également la possibilité **d'analyser les évolutions des comportements de mobilité**, y compris dans une approche multimodale.

L'Autorité inscrit son action dans **une vision prospective du secteur des transports**, en questionnant notamment l'impact potentiel de certaines évolutions technologiques ou ruptures sociétales ; la

construction de cette vision prospective induit nécessairement une approche multimodale, les trafics et l'organisation industrielle du secteur dépendant en particulier de la demande de transport tous modes confondus ainsi que de l'offre proposée par les modes en concurrence.

Les études et analyses conduites par le régulateur indépendant qu'est l'Autorité, sur la base notamment des données sectorielles collectées, constituent des moyens d'évaluation des politiques publiques et permettent **d'objectiver le débat public et d'éclairer les décisions publiques**.

De surcroît, par la diffusion d'indicateurs rendant compte du niveau et de l'évolution des performances des acteurs régulés, l'Autorité entend actionner des mécanismes « d'incitation réputationnelle » et mettre en œuvre une **régulation par la transparence, éclairée par les données**.

Développer et maintenir un cadre concurrentiel équitable

Dans les secteurs où les coûts fixes sont importants et où les difficultés d'accès aux infrastructures dites essentielles ou l'existence de barrières à l'entrée peuvent restreindre la concurrence sur les marchés aval, l'Autorité de régulation des transports veille à lever les obstacles susceptibles de limiter l'accès à ces marchés et de pénaliser leur bon fonctionnement, au bénéfice des usagers et de la collectivité dans son ensemble.

Ainsi, dans le secteur du transport ferroviaire et du transport guidé francilien, l'Autorité veille à ce que les opérateurs disposent d'un accès équitable, transparent et non discriminatoire à l'ensemble des infrastructures essentielles (réseaux et installations de service, notamment) et, par conséquent, contribue **à lever tous les obstacles susceptibles de compromettre ou de limiter l'exercice d'une concurrence effective** et **à fixer des règles d'accès garantissant cette transparence et non-discrimination**.

À ce titre, elle veille à **l'indépendance des gestionnaires de ces infrastructures**, s'attachant à ce que soit maintenue une séparation verticale entre, d'un côté, les activités de gestion de ces dernières et, de l'autre, les activités relatives à l'exploitation des services de transport, et, parallèlement, à ce que soient renforcées les garanties d'indépendance organisationnelle et décisionnelle des exploitants des infrastructures et installations concernées (notamment en matière de ressources propres sur les plans technique, financier et humain). Plus généralement, elle œuvre à réduire l'ensemble des barrières pouvant entraver l'accès aux marchés, qu'elles soient de

nature technologique, réglementaire ou informationnelle, tarifaires ou non tarifaires.

Dans le contexte récent de libéralisation du transport routier interurbain de voyageurs, l'Autorité s'attache également à accompagner les exploitants des gares routières dans la mise en œuvre de bonnes pratiques, afin d'en **faciliter l'accès aux opérateurs** et **de prévenir le développement de pratiques discriminatoires**.

S'agissant tant du secteur ferroviaire que de celui du transport routier interurbain de voyageurs, l'Autorité veille à **une juste détermination des périmètres entre services conventionnés et services commerciaux**, en veillant à maintenir un équilibre entre protection du modèle économique et financier des premiers et développement des seconds dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, au bénéfice des usagers et de la collectivité.

Enfin, l'Autorité contrôle la passation des marchés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elle veille à assurer un accès transparent et équitable aux marchés et contrats passés par ces dernières **en prévenant, détectant et sanctionnant les comportements anticoncurrentiels** le cas échéant. Dans un secteur fortement concentré, marqué par d'importantes spécificités structurelles, elle s'attache à adapter sa stratégie de contrôle en fonction des évolutions sectorielles, des pratiques des sociétés et des enjeux concurrentiels.



Réduire les asymétries d'information

L'Autorité de régulation des transports veille également, dans des secteurs constituant des « monopoles naturels » au sens de la théorie économique et marqués, historiquement, par une forte concentration autour d'un nombre limité d'acteurs, à réduire les asymétries d'information existant entre les autorités publiques et les gestionnaires d'infrastructures ou exploitants d'installations de service, les nouveaux entrants et les opérateurs historiques, au bénéfice des usagers et de la collectivité.

Ainsi, en sa qualité de régulateur du secteur ferroviaire et du transport guidé francilien, l'Autorité veille à ce que soit corrigé le **déséquilibre existant sur le plan informationnel** entre, d'une part, l'opérateur historique qui dispose d'une position privilégiée et, d'autre part, les autorités organisatrices de transport et les nouveaux opérateurs. La notion d'information doit être entendue au sens large du terme, incluant tant les informations opérationnelles relatives aux caractéristiques techniques des infrastructures que les données relatives à la clientèle potentielle ou avérée. L'Autorité

inscrit ainsi son action dans un objectif de **suppression des rentes informationnelles** dont peut jouir l'opérateur historique et, parallèlement, d'**élargissement de l'accès à l'ensemble des données utiles**, condition de la réussite de l'ouverture à la concurrence.

En ce qui concerne le secteur des concessions autoroutières, est également constatée une **asymétrie d'information** entre les sociétés concessionnaires et l'autorité concédante (en l'occurrence l'État, représenté par le ministère chargé des transports), pouvant placer cette dernière en situation défavorable lors des négociations des contrats et de leurs avenants. Dans ce contexte, l'Autorité contribue à assurer un suivi économique et financier du secteur et, de la sorte, à apporter un éclairage objectif et neutre sur l'organisation, les performances et les enjeux de ce dernier.

Veiller à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents et cohérents

L'Autorité de régulation des transports veille enfin, dans les secteurs qu'elle régule, à ce que la tarification soit transparente, non discriminatoire et envoie les signaux de prix permettant un fonctionnement efficace des marchés, au bénéfice des usagers et de la collectivité.

Dans le secteur du transport ferroviaire et du transport guidé francilien, l'Autorité entend inciter les gestionnaires des infrastructures essentielles (qu'il s'agisse du réseau ou des installations de service) à **instaurer une tarification transparente et pertinente**, qui permette non seulement d'encourager l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, mais, également, qui soit porteuse d'évolutions structurelles fortes pour les gestionnaires eux-mêmes, en les encourageant à une gestion efficace et performante. Un tel objectif induit l'adoption d'une tarification adaptée, que ce soit en termes de niveau ou de structuration, ainsi qu'une gestion efficace, avec l'établissement d'une tarification pluriannuelle, afin de réduire l'incertitude des nouveaux entrants et assurer la prévisibilité nécessaire aux opérateurs concernés.

L'Autorité poursuit un objectif similaire dans le secteur du transport routier de voyageurs, concourant à l'instauration, par les exploitants des gares routières, d'une **tarification objective et transparente**.

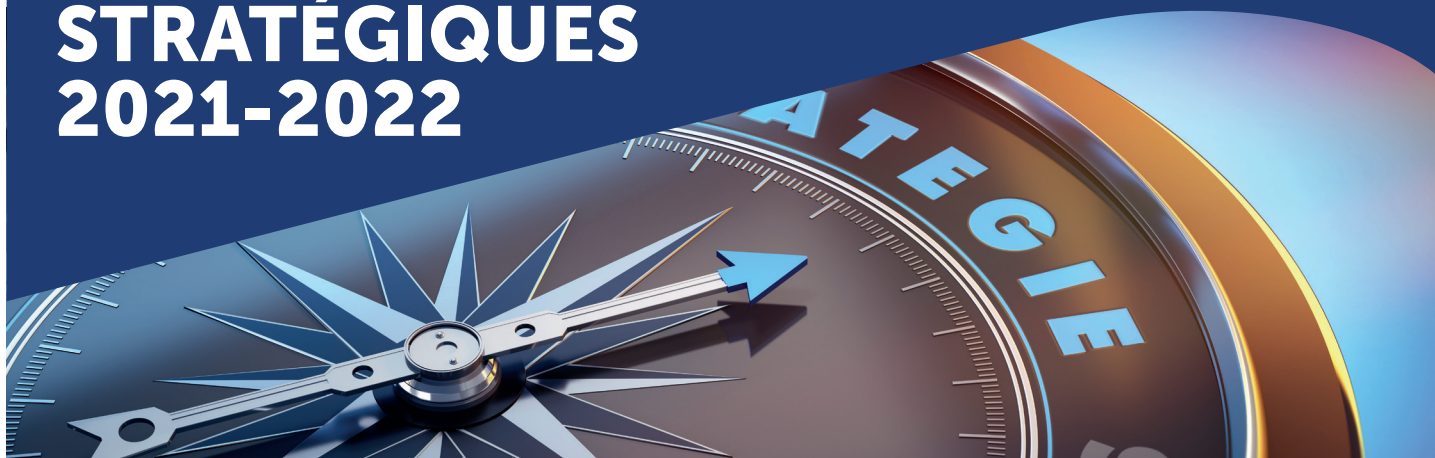
Dans le secteur des concessions autoroutières, l'Autorité poursuit **ce même objectif de transparence** dans son action de régulation des tarifs de péage, en veillant notamment à éclairer le décideur public et à s'assurer, préalablement à la conclusion d'avenants, de la juste adéquation entre le montant des éventuelles hausses envisagées et le coût des investissements supplémentaires mis à la charge des concessionnaires.

Enfin, l'Autorité veille à la mise en œuvre d'une régulation optimale des redevances aéroportuaires, transparente et non discriminatoire, dans le respect des équilibres entre les intérêts de toutes les parties prenantes, en l'occurrence les exploitants des infrastructures aéroportuaires, les compagnies aériennes et les usagers.



4

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES 2021-2022



Les présentes orientations stratégiques pour les années 2021 et 2022 doivent permettre de décliner les missions confiées par le législateur à l'Autorité autour des quatre piliers socles fondant l'action du régulateur et dans le respect de ses valeurs. Elles constituent ainsi un prolongement naturel des trois premières parties, ayant vocation à être régulièrement actualisées. Elles s'organisent autour :

- d'orientations sectorielles pour chacun des six secteurs de régulation de l'Autorité, illustrées par quelques-unes des principales déclinaisons attendues dans le programme de travail de l'Autorité ;
- d'orientations transversales, liées aux approches financière, juridique et d'observation des marchés de l'Autorité.

Répondre aux enjeux émergents : régulation par la donnée, lutte contre le changement climatique et impacts de la crise sanitaire sur les secteurs régulés

Ces orientations stratégiques et leurs principales déclinaisons doivent permettre de répondre à des enjeux émergents pour la régulation sectorielle, que l'Autorité a pu évoquer en 2019 et 2020 aux côtés des autres régulateurs¹.

Ainsi, celles-ci permettront de contribuer :

- à l'approfondissement de la régulation par la donnée comme nouvelle modalité de régulation, (i) en améliorant graduellement la qualité des données dont dispose le régulateur, la fréquence de leur mise à disposition et leur utilisation dans les travaux de régulation de l'Autorité, (ii) en développant études et modèles pour mieux connaître les coûts d'un opérateur efficace, le modèle économique des acteurs des secteurs régulés et les comportements de la demande sur les différents marchés, et (iii) en favorisant un usage plus large des données publiées par l'Autorité (*en open data*) ainsi qu'en approfondissant les partenariats avec la sphère académique ;

- à la lutte contre le changement climatique, qui, sans être au cœur des missions de l'Autorité², n'en constitue pas moins une problématique prégnante dont celle-ci doit tenir compte dans son action, (i) en accompagnant le secteur ferroviaire dans son plein potentiel modal, à la fois pour le transport de marchandises et pour celui de voyageurs, (ii) en poursuivant la réflexion sur les modalités optimales de déploiement des sources d'énergies alternatives sur le réseau autoroutier, (iii) en veillant, en cohérence avec les cadres de régulation de chaque secteur et lorsque cela est pertinent, à l'instauration de tarifications incitant les usagers à réduire leurs émissions et (iv) en poursuivant l'intégration de l'évaluation des impacts environnementaux à ses publications ;
- à une meilleure compréhension des impacts de la crise sanitaire sur les secteurs régulés, et, le cas échéant, des besoins d'adaptation de la régulation, (i) en enrichissant les études internes et publications sectorielles de l'Autorité de focus sur les impacts de la crise sanitaire, à la fois pendant la crise

¹ Voir notamment les notes inter-AAI/API (ADLC, AMF, Arcep, ART, CNIL, CRE, CSA, HADOPI) : « Nouvelles modalités de régulation – La régulation par la donnée » de juillet 2019 et « Accord de Paris et urgence climatique : enjeux de régulation » de mai 2020.

² L'Autorité a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement des marchés qui concourent à la production des services de mobilité. Le code des transports, qui précise ses missions en matière ferroviaire, lui impose en particulier d'exercer ses missions « en veillant au respect de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, notamment des objectifs et dispositions visant à favoriser le développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises » (art. L. 2131-1).

et post-crise, dans une vision prospective tenant compte des évolutions susceptibles d'affecter le secteur des transports dans les années à venir, (ii) en tenant compte des impacts de la crise sanitaire dans les travaux transversaux aux différents secteurs régulés (cf. *infra*), (iii) en consolidant, sur cette base, la doctrine interne de l'Autorité et (iv) en tirant les conséquences dans l'instruction des avis de l'Autorité et dans les recommandations qu'elle pourrait formuler sur l'évolution du cadre réglementaire. De manière plus générale, ce travail permettra à l'Autorité d'affiner sa compréhension de la manière dont un régulateur sectoriel peut accompagner l'adaptation aux chocs exogènes ou les transformations profondes à l'œuvre dans ses secteurs régulés.



Renforcer la communication de l'Autorité et ses relations avec ses partenaires institutionnels, le monde académique et, plus généralement, l'ensemble des parties prenantes, notamment les usagers des secteurs régulés

Ces orientations stratégiques et leurs principales déclinaisons dans le programme de travail de l'Autorité mettent en évidence le besoin de renforcer la communication ainsi que les relations de l'Autorité avec ses partenaires institutionnels, au niveau national comme européen, le monde académique et, plus généralement, l'ensemble des parties prenantes.

Une démarche de communication et de dialogue plus proactive vis-à-vis des services de la Commission européenne, du Gouvernement et des administrations, du Parlement, des juridictions et des collectivités territoriales, le cas échéant en utilisant le levier des publications sectorielles (second rapport sur l'économie générale des concessions) ou transversales (rapport d'activité) et celui des groupes de travail européens (IRG-Rail, Forum de Thessalonique), pourrait permettre à l'Autorité d'œuvrer pour l'amélioration du cadre réglementaire.

Par ailleurs, l'Autorité pourra utilement approfondir ses relations avec l'Autorité de la concurrence, afin de conforter les approches réglementaires qu'elle pourrait développer dans les secteurs régulés³.

Enfin, dans le même ordre d'idées, l'Autorité poursuivra les travaux thématiques avec les autres autorités sectorielles françaises ou européennes, afin d'élargir ses approches et d'échanger sur la prise en compte d'enjeux émergents pour la régulation (cf. *supra*).

Le renforcement des relations de l'Autorité avec le monde académique doit permettre, d'une part, d'approfondir la régulation par la donnée en augmentant l'utilisation des données publiées par l'Autorité (cf. *supra*) et, d'autre part, d'asseoir la régulation sectorielle sur les bases théoriques les plus solides et les plus récentes.

Enfin, en cohérence avec la valeur de « dialogue » qu'elle promeut (cf. nos valeurs), l'Autorité continuera de recourir à des consultations publiques, à des auditions ainsi qu'à des enquêtes auprès des usagers, afin de recueillir l'ensemble des points de vue et expertises des parties prenantes sur les sujets qu'elle est amenée à traiter et d'affiner sa compréhension des attentes et des difficultés rencontrées par les nouveaux entrants et/ou les usagers dans les secteurs qu'elle régule.



³ Conformément à l'article L. 1264-15 du code des transports et à l'article 15 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.



Dans le secteur ferroviaire, trois orientations stratégiques doivent contribuer au développement et à la performance du mode ferroviaire, dans le contexte d'ouverture à la concurrence, au bénéfice des utilisateurs de ce système :

- **contribuer à poursuivre l'instauration d'un cadre tarifaire pertinent pour l'utilisation des infrastructures et installations de service régulées, afin de permettre au transport ferroviaire d'atteindre pleinement son potentiel modal, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.** Dans le cadre de cette orientation stratégique, il s'agira notamment (i) en vue du cycle tarifaire 2024-2026 de SNCF Réseau, de mieux fonder économiquement la tarification des prestations minimales applicables aux services conventionnés régionaux et de développer les capacités de contre-expertise de l'Autorité (notamment par l'élaboration d'un modèle économique des coûts normatifs de gestion du réseau ferré national et l'approfondissement de l'analyse de la performance des gestionnaires d'infrastructure dans le cadre du bilan ferroviaire) et (ii) d'instruire les avis conformes relatifs à la tarification des installations de service en vérifiant la conformité des propositions tarifaires de SNCF Gares & Connexions, SNCF Voyageurs et SNCF Réseau aux attentes exprimées par l'Autorité dans le contexte de l'ouverture à la concurrence et sur la base d'une meilleure connaissance des pratiques tarifaires ;
- **contribuer à abaisser les barrières techniques à l'entrée et à accroître la transparence, l'efficacité et l'efficience du système ferroviaire.** Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) d'instruire les avis motivés relatifs au document de référence du réseau dans la perspective d'un objectif d'amélioration et de simplification des modalités d'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service, (ii) de réaliser un bilan de la mise en œuvre des recommandations présentées par l'Autorité en mars 2018 sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France et de poursuivre les études sur les voies de service, les systèmes de signalisation et de contrôle-commande, singulièrement pour circuler sur les lignes à grande vitesse, ainsi que la gestion opérationnelle des circulations ferroviaires dans la perspective de mieux accompagner l'ouverture à la concurrence et (iii) d'approfondir le bilan ferroviaire, notamment dans la perspective de suivre les effets de l'ouverture à la concurrence ;
- **contribuer au développement, aux niveaux européen et national, d'un cadre juridique, technique et économique pertinent et adapté au maintien et au développement du système ferroviaire.** Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) d'instruire les avis simples relatifs au projet d'actualisation du contrat de performance État-SNCF Réseau, au projet de contrat de performance État-SNCF Gares & Connexions et aux projets de budget de SNCF Réseau dans la perspective de veiller à s'assurer de la capacité financière des gestionnaires pour faire face aux besoins d'investissements, permettant le maintien d'infrastructures de qualité, (ii) de maintenir une veille active sur les sujets de l'indépendance et/ou de l'autonomie de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et (iii) grâce à une démarche plus proactive vis-à-vis de nos partenaires institutionnels et via l'IRG-Rail, de contribuer à améliorer le cadre réglementaire national et européen, notamment à travers les avis que l'Autorité est amenée à rendre sur les textes réglementaires⁴.



Dans le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France, deux orientations stratégiques doivent permettre de mettre en œuvre la régulation des activités de la RATP confiée à l'Autorité par la loi d'orientation des mobilités :

- **contribuer à instaurer un cadre tarifaire pertinent pour l'accès aux infrastructures de transport guidé et aux prestations de sûreté fournies par la RATP.** Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) comme première étape, d'approuver les règles de la séparation comptable pour la RATP et de contrôler la conformité des comptes séparés à ces règles et (ii) dans une seconde étape, d'instruire les avis conformes relatifs à la rémunération des activités de gestionnaire d'infrastructure (réseau historique) et de gestionnaire technique (réseau du Grand Paris Express) de la RATP ainsi qu'à la tarification des prestations de sûreté du groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) ;
- **contribuer à améliorer la transparence du système de transports guidés franciliens et, pour le réseau du Grand Paris Express, à baisser les barrières techniques à l'entrée des futurs opérateurs de transport sur ce réseau.** Dans ce cadre, il s'agira notamment, d'une part, d'instruire l'avis simple relatif au document de référence afférent à la gestion technique du réseau du Grand Paris Express et, d'autre part, de développer et approfondir la connaissance de l'offre et de la demande sur la base des données collectées dans le cadre de décisions de collectes régulières de l'Autorité.



Dans le secteur autoroutier, trois orientations stratégiques doivent permettre de renforcer le contrôle et la régulation du secteur autoroutier concédé et de continuer à contribuer à construire l'organisation du secteur après la fin des concessions actuelles :

- **améliorer la doctrine et la pratique de l'Autorité dans le cadre de sa mission de veiller au bon fonctionnement des tarifs de péage et contribuer au débat public sur l'avenir des infrastructures concédées.** Dans ce cadre, il s'agira de poursuivre la constitution (i) d'une méthode d'analyse des coûts des opérations d'investissement robuste, reposant sur des données régulièrement actualisées, et (ii) d'une doctrine sur des problématiques émergentes ou liées à la fin des concessions, dans un double objectif : renforcer et approfondir les contrôles et analyses opérés lors de l'instruction des projets d'avenants et nouveaux contrats qui pourraient être soumis à l'Autorité, d'une part, et préparer un second rapport sur l'économie générale des concessions visant à éclairer les débats de la prochaine législature sur l'avenir des infrastructures concédées, d'autre part ;
- **améliorer la connaissance du modèle économique des sous-concessions pour contrôler plus efficacement les procédures de passation et mieux contrôler la modération tarifaire, au bénéfice des usagers.** Dans ce cadre, il s'agira (i) d'approfondir la doctrine de l'Autorité sur l'effectivité de la modération tarifaire, en s'appuyant notamment sur des données plus larges, et de mieux la faire connaître au secteur, (ii) de conduire une étude sur le modèle économique des activités de service des installations

⁴ Article L. 2133-8 du code des transports.

annexes à partir des données collectées auprès des exploitants et des sociétés concessionnaires d'autoroutes afin de permettre à l'Autorité de se prononcer sur les durées prévues des contrats de sous-concessions et le niveau des redevances perçues par le concessionnaire, notamment sur leurs effets sur les prix payés par les usagers, et (iii) de poursuivre l'analyse des modalités de déploiement des sources d'énergie alternative sur le réseau. Ces travaux pourront faire l'objet d'une restitution, le cas échéant accompagnée de recommandations, dans le cadre des publications sectorielles de l'Autorité ;

- **veiller à l'exercice d'une concurrence efficace lors de la passation des contrats des sociétés concessionnaires, en cohérence avec le rôle de garant de l'ordre public économique reconnu à l'Autorité par la Cour de cassation.** Dans ce cadre, il s'agira notamment, d'une part, d'affiner la stratégie de contrôle de l'Autorité pour mieux identifier les pratiques nuisant à une mise en concurrence efficace et, le cas échéant, d'exercer des référés contractuels, et, d'autre part, d'approfondir l'analyse du niveau de concurrence dans le secteur (entreprises liées). Ces travaux pourront faire l'objet d'une restitution, le cas échéant accompagnée de recommandations, dans le cadre des publications sectorielles de l'Autorité.



Dans le secteur du transport routier de voyageurs, deux orientations stratégiques doivent permettre de faire mieux appliquer le cadre réglementaire actuel et d'élaborer une vision prospective de l'évolution du secteur et de sa régulation :

- **faire appliquer le cadre de régulation tout en contribuant au débat public sur les gares routières.** Dans ce cadre, il s'agira, d'une part, de mettre en place une démarche proactive et partenariale à destination des gestionnaires de gares routières pour leur présenter les finalités et bonnes pratiques en matière de régulation et, d'autre part, de parachever la stratégie de régulation des gares routières, en formalisant des critères de priorisation des actions de l'Autorité ;
- **mieux comprendre le comportement des voyageurs et des opérateurs économiques en vue d'élaborer une vision prospective du secteur à long terme et de sa régulation.** Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) d'actualiser la méthode du test d'équilibre économique pour mieux intégrer les questions relatives aux bénéfices (environnementaux, en matière d'accessibilité des territoires, etc.) pour la collectivité d'un service de transport interurbain, (ii) d'inclure un suivi des conséquences de la crise sanitaire sur le marché et une étude prospective sur le secteur au prochain rapport annuel sur le transport routier de voyageurs et (iii) d'assurer un suivi du fonctionnement concurrentiel du marché, reposant notamment sur un approfondissement de l'observation des gares ainsi que de la formation des prix visant, d'une part, à identifier les infrastructures nécessaires pour garantir un accès transparent, équitable et non discriminatoire au marché et, d'autre part, à s'assurer que l'instauration d'un duopole au niveau national ne conduira pas à une réduction de l'offre et à une augmentation des prix défavorable aux usagers.



Dans le secteur aéroportuaire, trois orientations stratégiques doivent permettre, à court terme, d'approfondir la régulation du secteur, en tirant parti des enseignements tirés de la première année de régulation et, à moyen terme, de contribuer à améliorer le cadre réglementaire :

- **approfondir la régulation des redevances aéroportuaires dans le cadre réglementaire actuel sur la base du retour d'expérience d'un cycle d'homologations annuelles.** Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) de consolider la doctrine de l'Autorité, en anticipant les analyses techniques sur les sujets identifiés comme étant à enjeux à l'issue de ce premier cycle d'homologations annuelles et nécessitant des approfondissements, et (ii) de faire évoluer les procédures en matière de régulation des redevances aéroportuaires, d'une part, en révisant la décision n° 2019-058 relative aux éléments nécessaires à l'examen des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires et, d'autre part, en poursuivant le travail engagé avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur la modification des délais d'instruction de l'Autorité, sans impact sur la durée totale des procédures pour les homologations des tarifs annuels ;
- **contribuer à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation.** Dans ce cadre, il s'agira notamment, d'une part, de définir la position de l'Autorité sur les évolutions souhaitables du cadre réglementaire national et européen, ainsi que ses modalités d'application, notamment pour tenir compte de la crise sanitaire, et, d'autre part, de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'échange, au niveau national comme européen (Forum de Thessalonique, notamment), pour favoriser ces évolutions (cf. *supra*) ;
- **améliorer la connaissance du secteur aéroportuaire par l'Autorité.** Dans ce cadre, il s'agira, même si le législateur n'a pas confié à l'Autorité de mission générale d'observation du marché, de conduire toute étude utile, à vocation interne dans un premier temps, à la réalisation des missions de régulation de l'Autorité dans le secteur aéroportuaire.



Dans le secteur des services numériques de mobilité, deux orientations stratégiques doivent permettre de parachever la préparation de la mise en œuvre de la régulation confiée à l'Autorité par la loi d'orientation des mobilités et d'engager les premiers contrôles :

- **contrôler l'accès à l'information pour les utilisateurs.** Dans ce cadre, il s'agira de (i) concevoir les outils nécessaires au contrôle d'office des données de transport statiques et dynamiques et de leurs réutilisations, (ii) formaliser une stratégie de contrôle et mettre en œuvre un plan de contrôle ciblant les opérateurs aux données les plus utiles aux usagers ou issues du suivi automatique et (iii) publier un premier rapport sur la mise en œuvre de la réglementation européenne ;
- **suivre le développement des services numériques de vente ou MaaS (« Mobility as a Service »).** Dans ce cadre, il s'agira notamment de contrôler les services existants (comparateurs de prix), et de publier un premier rapport sur ces services, afin d'accompagner leur développement.

Enfin, ces orientations sectorielles sont accompagnées de cinq orientations transversales :

1

Lutter contre les rentes de monopole tout en assurant un niveau de rentabilité aux opérateurs leur permettant d'assurer le financement de leurs investissements.

Dans ce cadre, il s'agira notamment de conduire un travail transversal aux différents secteurs régulés permettant de consolider les calculs de coût moyen pondéré du capital (CMPC), en veillant à la cohérence des approches tout en tenant compte des spécificités de chaque secteur.

2

Utiliser plus efficacement l'ensemble des pouvoirs dévolus au régulateur et, le cas échéant, contribuer à l'évolution des textes et de leur interprétation au service de la mission de régulation de l'Autorité.

Dans ce cadre, il s'agira notamment (i) de renforcer l'utilisation de l'ensemble des pouvoirs d'enquête dévolus à l'Autorité et (ii) d'approfondir la doctrine de l'Autorité sur les sujets structurants afin de sécuriser ses compétences et moyens d'action, le cas échéant en posant clairement les termes du débat pour l'interprétation de textes qui soulèvent des difficultés (études, consultations publiques, etc.) et/ou en rendant publique la position de l'Autorité (communication dans le cadre de ses publications, comme le rapport d'activité, ou production de lignes directrices, par exemple).

3

Acquérir une vision transversale des différents marchés de transport.

Dans ce cadre, il s'agira, d'une part, de publier un bilan multimodal, permettant d'étudier chacun des marchés sectoriels dans une telle perspective et, d'autre part, de développer une capacité de contre-expertise des modèles de trafic sectoriels et de modélisation de la demande sur les différents marchés de transport suivis par l'Autorité.

4

Favoriser un usage plus large des données publiées par l'Autorité.

Dans ce cadre, il s'agira notamment, d'une part, de mettre en place, sur une page spécifique, les données ouvertes, des tableaux de bord dynamiques et des applications de datavisualisation et, d'autre part, d'approfondir la régulation par la donnée en augmentant l'utilisation des données publiées par l'Autorité (cf. *supra*).

5

Conforter l'ouverture de l'Autorité vers l'ensemble des parties prenantes.

Dans ce cadre, il s'agira notamment (cf. *supra*), à l'appui des travaux de l'Autorité, (i) de davantage faire contribuer le monde de la recherche, (ii) de poursuivre les réflexions conduites avec les autres autorités sectorielles et (iii) de continuer à recourir à des consultations publiques, à des auditions ainsi qu'à des enquêtes auprès des usagers.



[illegible]

Tour Maine Montparnasse

33, avenue du Maine - BP 48 - 75755 Paris Cedex 15
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

Siège

48, boulevard Robert Jarry - CS 81915 - 72019 Le Mans Cedex 2
Tél. +33 (0)2 43 20 64 30

 **@ART_transports**

Retrouvez toute l'actualité,
les avis et décisions, les textes de référence
et les publications de l'Autorité
sur le site internet

autorite-transports.fr