Autorité de RÉGULATION des TRANSPORTS

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Six ans de régulation des transports (2016-2022)

DE L'ARAFER À L'ART

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

Sommaire

ART 2016-2022 : avancées décisives et défis pour l'avenir p.4

1. Chiffres clés sur l'activité de l'Autorité p.12
2. De l'Araf à l'ART p.14
3. Valeurs et piliers socles de l'Autorité p.19
4. Le secteur du transport ferroviaire p.21
5. Le secteur autoroutier p.39
6 Le secteur du transport routier de voyageurs p.45
7. Le secteur aéroportuaire p.48
8. Le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France p.56
9. Le secteur des services numériques et données de mobilité p.59
10. La collecte et l'utilisation des données au service d'une régulation plus performante et plus incitative p.62
11. Les interventions du Président p.65

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

ART 2016-2022 : avancées décisives et défis pour l'avenir

Au terme de six années à la présidence de l'Autorité de régulation des transports, j'ai souhaité effectuer un bilan de l'action de l'Autorité et de sa contribution essentielle au bon fonctionnement du secteur des transports.

Jeune Autorité qui n'avait, jusqu'alors, régulé en pratique qu'un seul secteur – le ferroviaire – au début de mon mandat en 2016, son champ d'action s'est rapidement et drastiquement élargi et couvre maintenant cinq nouveaux secteurs de régulation – grands aéroports, autocars, autoroutes, transports publics urbains en région Île-de-France, données et services numériques de mobilité. D'une structure qui venait de s'établir, elle est devenue un régulateur institué parmi les acteurs du secteur des transports.

Ce bilan rend compte des principales actions et réalisations de l'Autorité sur la période, qui a constitué un véritable « acte I » de la régulation économique sectorielle des transports, ses grands avis et ses grandes décisions, les avancées régulatoires permises par son action, les publications marquantes dans le cadre de la contribution au débat public, ainsi que des éléments de la doctrine qu'elle a développée.

Les origines de la régulation du secteur des transports

Pour bien comprendre d'où vient l'Autorité, créée sous le nom d'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), il faut se rappeler que, comme d'autres secteurs organisés en réseaux, tels que les télécommunications ou l'énergie, le système ferroviaire est caractérisé par l'existence de coûts fixes importants et de rendements d'échelle qui rendent inefficace la duplication de ses infrastructures essentielles, classiquement qualifiées de « monopoles naturels », comme le réseau et les gares.

Historiquement, ces activités s'appuyant sur un réseau étaient ainsi, en France comme dans d'autres pays européens, intégrées au sein d'une seule entreprise publique verticalement intégrée, responsable à la fois de la gestion du réseau et de la fourniture des services, qu'il s'agisse de France Télécom dans le secteur des télécoms, d'EDF pour le secteur électrique ou de la SNCF dans le secteur ferroviaire.

Pour ouvrir ces secteurs à la concurrence, il fallait séparer les infrastructures, intrinsèquement monopolistiques, des services, où la concurrence pourrait se développer entre plusieurs opérateurs, et, parallèlement, mettre en place un accès aux infrastructures et facilités essentielles qui soit régulé par des autorités indépendantes. L'objectif était de s'assurer que leurs gestionnaires n'exploitent pas leur position pour dégager une rente de monopole, soient incités à la performance et ne privilégient pas l'opérateur historique, avec lequel ils peuvent rester verticalement intégrés après l'ouverture du marché.

> ***« Au terme de six années à la présidence de l'Autorité de régulation des transports, j'ai souhaité effectuer un bilan de l'action de l'Autorité et de sa contribution essentielle au bon fonctionnement du secteur des transports. »***

C'est ce schéma qui a été mis en œuvre, en France, sous l'impulsion européenne, dans le secteur de l'énergie au début des années 2000, puis dans le secteur ferroviaire à la fin des années 2000. Près de dix ans séparent ainsi la mise en place de la Commission de régulation de l'énergie de celle de l'Araf, créée fin 2009. Le champ de compétence de l'Araf a ensuite été élargi à d'autres secteurs des transports qui s'ouvraient à la concurrence, comme le transport routier interurbain de voyageurs, ou qui étaient « naturellement » monopolistiques, comme les autoroutes, les grands aéroports ou les transports publics urbains franciliens.

Si elle ne régule pas directement les prix payés par les usagers mais intervient, pour l'essentiel, en amont, l'Autorité de régulation des transports, que j'ai l'honneur de présider depuis 2016, doit bien contribuer, *in fine*, à assurer à l'usager final les meilleurs tarifs au regard de la qualité fournie.

Pour ce faire, l'Autorité veille à ce que les entreprises ferroviaires bénéficient d'un accès au réseau ferré, aux gares et aux autres installations de service du système ferroviaire qui soit équitable, transparent et fondé sur des critères objectifs, que les tarifs des redevances aéroportuaires acquittés par les compagnies aériennes soient établis sur des bases également transparentes, objectives et non discriminatoires, que les augmentations de péage des autoroutes consenties par l'État en contrepartie de la réalisation de travaux complémentaires sur le réseau autoroutier assurent une juste compensation des investissements des sociétés concessionnaires d'autoroutes, ou encore que les exploitants de services numériques de mobilité, tels que les calculateurs d'itinéraire, puissent avoir accès aux données pertinentes pour se développer, au bénéfice des usagers. C'est le sens de la mission du régulateur dans les six secteurs qui relèvent de son office.

Un régulateur doté d'une grande diversité de pouvoirs et d'outils

Pour conduire cette mission, l'Autorité dispose d'une grande diversité de pouvoirs et d'outils à même d'influencer le comportement et les décisions des entités régulées. Le législateur l'a dotée de pouvoirs juridiquement contraignants, tels que son pouvoir d'approbation des tarifs des péages ferroviaires (avis « conforme ») ou des redevances aéroportuaires (homologation), la faculté d'arbitrage de litiges (règlement de différends) ou d'ouverture de procédures en manquement, pouvant conduire à des mises en demeure voire à des sanctions des opérateurs

régulés, ou encore un pouvoir réglementaire supplétif lui permettant de compléter le cadre juridique. Il lui a confié des outils moins contraignants – mais tout aussi essentiels – comme son pouvoir de formuler des avis consultatifs (dits « avis simples »), d'adresser des recommandations aux acteurs du secteur ou de réaliser des études ou des rapports visant à améliorer la connaissance des secteurs qu'elle régule.

Des avancées régulatoires majeures dans chacun des secteurs régulés

Année après année, l'Autorité a accompli des avancées régulatoires majeures qui ont contribué, de manière concrète et décisive, à asseoir sa crédibilité et à améliorer le fonctionnement des secteurs du transport.

En 2009, lors de sa création, puis au cours de ses premières années de fonctionnement, l'Autorité était compétente pour réguler le seul secteur ferroviaire. L'action résolue et de long cours du régulateur, dans ce secteur, a permis la mise en place des conditions nécessaires à l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché et, plus largement, a contribué au bon fonctionnement du système ferroviaire dans ses dimensions techniques, économiques et financières. Parmi les avancées permises par le travail de l'Autorité sur la période, il est possible de relever les améliorations apportées, par le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, à la structure des péages ferroviaires ou à ses conditions opérationnelles d'accès au réseau – même si beaucoup reste encore à faire en la matière –, les progrès accomplis dans la production des comptes séparés par l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, et la mise en place, par celui-ci, d'une offre régulée répondant aux principales demandes de l'Autorité pour les prestations de maintenance des matériels roulants ferroviaires. L'action de l'Autorité a porté ses fruits, puisque l'ouverture à la concurrence est devenue, aujourd'hui, effective et concrète, avec l'arrivée de l'opérateur Trenitalia France sur le marché de la grande vitesse et, s'agissant des services conventionnés, l'attribution à Transdev de l'un des deux appels d'offres lancés par la région Sud – Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Une nouvelle étape de l'Autorité a vu le jour, en 2015, avec l'entrée en vigueur de la « loi Macron », qui lui a donné compétence pour intervenir dans deux nouveaux secteurs : le transport collectif routier interurbain de voyageurs (dits cars « Macron ») et le secteur autoroutier concédé. L'Autorité est alors devenue un régulateur multimodal dans le secteur des transports.

Comme dans le secteur ferroviaire, les travaux du régulateur, ses avis, ses décisions et ses études, ont porté leurs fruits dans le transport collectif routier de voyageurs. Pour ne prendre que quelques exemples, en 2019, l'ouverture à la concurrence des « cars Macron » a permis à 1,8 million de personnes supplémentaires de se déplacer, tout en générant des gains économiques, estimés à 109 millions d'euros par an, et environnementaux : en permettant à de nombreux usagers de

> ***« Année après année, l'Autorité a accompli des avancées régulatoires majeures qui ont contribué, de manière concrète et décisive, à asseoir sa crédibilité et à améliorer le fonctionnement des secteurs du transport. »***

se passer d'un déplacement en voiture, 15,3 milliers de tonnes de CO_2 ont été évitées par an, soit plus de 400 000 trajets entre Paris et Lille.

Dans le secteur autoroutier, depuis 2016, l'Autorité a en particulier rendu 15 avis sur des modifications de contrats de concession (avenants) visant à financer des investissements. En éclairant le concédant – l'État – et en l'incitant à mieux négocier avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, ils ont permis de réduire les hausses de péages de près de 300 millions d'euros, au bénéfice direct des usagers. Le régulateur a, par ailleurs, contrôlé les marchés de fournitures, services et travaux passés par les sociétés concessionnaires ainsi que leurs procédures d'attribution des contrats pour l'exploitation des aires de service sur autoroutes. L'Autorité, à travers son action a permis de faire baisser le taux d'attribution aux entreprises liées, entre 2017 et 2020, de 43 % à 22 % par les sociétés APRR - Area et ASF - Escota - Cofiroute, intégrées dans de grands groupes de travaux publics (Eiffage et Vinci), et de modérer les prix du carburant, offrant ainsi aux usagers des autoroutes concédées une économie de 210 millions d'euros. Enfin, l'Autorité a apporté un éclairage indépendant, fiable et circonstancié sur la question de la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans le cadre de son premier rapport sur l'économie générale des concessions publié en novembre 2020.

La dimension multimodale de l'Autorité a été encore renforcée par l'ordonnance du 24 juillet 2019 prise sur habilitation de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE », qui a conféré à l'Autorité, dès le 1er octobre 2019, la mission de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires. Grâce à l'action du régulateur, les compagnies aériennes, en situation de concurrence, sont mieux protégées des effets excessifs que la situation de monopole dont disposent les exploitants aéroportuaires, en tout cas sur la desserte d'une destination, est susceptible d'emporter.

À titre d'exemple, l'action de l'Autorité en matière de modération tarifaire, qui a été confortée fin 2021 par le Conseil d'État, a très directement permis, en refusant à six reprises des hausses de redevances excessives, des économies de près 43 millions d'euros pour les transporteurs. L'Autorité a par ailleurs eu à cœur de contribuer à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation, qui a conduit à ce que deux nouvelles missions – dont elle s'est saisie sans attendre – lui soient confiées dans le cadre de la loi DDADUE du 8 octobre 2021 : celle de déterminer les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges des aéroports relevant de sa compétence, qui a dès mars 2022 donné lieu à une décision publiée au Journal officiel et à l'adoption de lignes directrices interprétatives par le collège de l'Autorité, et celle d'assurer un suivi économique et financier des aéroports qu'elle régule, sur laquelle elle a d'ores et déjà organisé une consultation publique.

> ***[Les avis rendus par l'Autorité] ont permis de réduire les hausses de péages de près de 300 millions d'euros, au bénéfice direct des usagers.***

En 2020, l'entrée en vigueur progressive de la loi d'orientation des mobilités (LOM) a continué d'élargir le champ d'action de l'Autorité de régulation des transports à certaines activités de la Régie autonome des transports parisiens (RATP). La mise en place concrète de cette régulation a vu le jour en 2021, avec l'approbation des règles de la séparation comptable de la RATP et celle de la trajectoire de rémunération de la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure historique du métro et du RER pour la période 2021-2024. Si elle

en est encore à ses prémices, l'action de l'Autorité s'inscrit, dans ce secteur, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, qui interviendra dès la mise en service du réseau de transport public du Grand Paris, et à l'horizon 2039 s'agissant des services du métro historique et du RER exploités aujourd'hui par la RATP.

Enfin, la LOM a également confié à l'Autorité une mission régulatoire dans le secteur des données et services numériques de mobilité. Dans ce secteur également, l'action du régulateur prend tout son sens, puisque l'ouverture des données de mobilité et le contrôle qu'exerce l'Autorité dans ce cadre ont *in fine* pour but, en facilitant l'accès à ces ressources essentielles, de favoriser le développement des services numériques de transport, telles que des applications pour consulter des horaires, identifier un itinéraire ou réserver un billet. L'Autorité a d'ores et déjà développé les outils, mis en place les partenariats, organisé les auditions et consultations et assuré les missions de veille lui permettant de préparer la mise en œuvre concrète de cette régulation, notamment la réalisation des premiers contrôles de jeux de données.

Des avancées régulatoires sous tendues par quatre valeurs essentielles

Quatre valeurs sous-tendent toutes ces avancées régulatoires.

Celles-ci ont été rendues possibles, tout d'abord, grâce à la valeur de « dialogue » – ouvert, constructif et exigeant – de l'Autorité avec l'ensemble des acteurs du secteur des transports. Ce dialogue, qui guide l'Autorité, se traduit notamment par le lancement régulier de consultations publiques (44 en six ans) ou par l'organisation d'auditions devant le collège de l'Autorité afin de recueillir des éclairages essentiels à une régulation qui soit à la fois ancrée dans la réalité du terrain et de haut niveau, et ainsi enrichir la qualité des avis et décisions.

Ces avancées régulatoires ont été rendues possibles, ensuite, par l'« expertise » dont dispose l'Autorité, qui s'appuie sur une instruction approfondie par ses services, mobilisant l'ensemble des compétences techniques, économiques, juridiques et financières nécessaires, et une connaissance fine des marchés régulés, visant à produire des avis et décisions pertinents et motivés.

Elles ont été rendues possibles, par ailleurs, par la valeur de « transparence », qui conduit l'Autorité à rendre compte régulièrement de son action de régulation, 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.

Enfin, elles ont été rendues possibles par une quatrième valeur, sur laquelle je souhaiterais tout particulièrement insister et qui réside dans le statut même d'autorité publique indépendante (API) de l'Autorité : l'« indépendance ». Il ne peut exister de régulateur fort et respecté, à même d'apporter la valeur qui est attendue de lui aux usagers des transports, sans indépendance.
Il n'existe pas non plus de régulateur indépendant qui ne disposerait pas des moyens d'action ainsi que des moyens humains et financiers lui permettant d'agir en toute indépendance, tant vis-à-vis du gouvernement que de l'ensemble des opérateurs régulés et des acteurs du secteur. Cette indépendance constitue un gage de régulation impartiale, indispensable dans des secteurs concurrentiels. Alors que les compétences de l'Autorité se sont considérablement accrues ces dernières années, il est ainsi fondamental, pour qu'elle puisse exercer ses responsabilités en toute indépendance vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, qu'elles soient publiques ou privées, que l'Autorité dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

> *Il ne peut exister de régulateur fort et respecté, à même d'apporter la valeur qui est attendue de lui aux usagers des transports, sans indépendance.*

Un « acte II » de la régulation économique sectorielle des transports

Alors que l'action de régulation de l'Autorité atteint désormais un haut niveau de maturité dans ses trois grands secteurs d'intervention (ferroviaire, autoroutier, aéroportuaire), je souhaiterais conclure mon propos en ouvrant quelques pistes de réflexion sur ce que pourrait être un « acte II » de la régulation économique sectorielle des transports.

Dans le secteur ferroviaire, trois grandes évolutions me paraissent se dessiner pour le régulateur.

En premier lieu, alors que la performance du réseau ferré national conditionne la réussite de l'ouverture à la concurrence et l'atteinte des objectifs ambitieux de développement de ce mode dans le contexte de transition écologique (doublement de la part modale du fret et du nombre de voyageurs), il m'apparaît crucial que l'Autorité joue pleinement le rôle qu'elle est seule à pouvoir jouer, en apportant un éclairage, en toute indépendance, au débat public par un exercice de mise en cohérence des trajectoires financières et industrielles du gestionnaire d'infrastructure. Ce travail,

qui aurait dû constituer le cœur de l'élaboration du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, a déjà été engagé par les services de l'Autorité : il conduira à poser, à l'hiver prochain, plusieurs scénarii mettant en regard, d'un côté, les ressources disponibles de SNCF Réseau pour investir dans la régénération et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire et, de l'autre, la vision cible du réseau qui en découle et sa capacité à contribuer ou non aux ambitions de développement de ce mode. Les résultats de ce travail seront à la disposition de l'ensemble des parties prenantes du système et contribueront à nourrir le débat démocratique sur l'avenir du ferroviaire.

En deuxième lieu, la mise en place d'une régulation incitant les gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire à une amélioration continue de leur performance apparaît désormais incontournable.

Il s'agira, pour le régulateur, d'asseoir, à l'avenir, le revenu autorisé sur les coûts d'un opérateur efficace, grâce à une meilleure connaissance de ces coûts, et de mettre en place des dispositifs incitant à améliorer la qualité de service, au travers de systèmes de type bonus/malus ou en liant l'évolution des redevances à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, dès lors que la seconde contribue naturellement à la soutenabilité de la première pour les entreprises ferroviaires.

En troisième lieu, si, jusqu'à ce que la concurrence devienne une réalité concrète pour les services domestiques de voyageurs, les conditions tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles ont constitué le cœur des missions de l'Autorité, dans l'objectif de mettre à disposition des nouveaux entrants des offres tarifaires d'accès régulées qui soient transparentes, équitables et non discriminatoires, il est vraisemblable que la montée en puissance des services offerts par les opérateurs alternatifs conduira à recentrer l'action régulatoire de l'Autorité sur les conditions opérationnelles d'accès à ces infrastructures essentielles.

Dans le secteur autoroutier, alors que l'Autorité est montée en puissance, ces dernières années, sur la contre-expertise des paramètres économiques et financiers des projets d'avenants (coûts des opérations, trafics, coût moyen pondéré du capital, clauses de partage de risques) et que le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières de septembre 2020 relevait que, *« si les pouvoirs de régulation du secteur autoroutier confiés à l'Autorité de régulation des transports ont, sans conteste, permis un rééquilibrage des relations entre l'État et les sociétés d'autoroutes,* […] *celles-ci sont, aujourd'hui encore, souvent en position de force face au concédant*[1]*»* , la question de l'évolution de l'avis simple de l'Autorité vers un avis conforme en ce qui concerne les paramètres économiques et financiers des avenants me paraît devoir être posée.

Dans le secteur aéroportuaire, le rapprochement du cadre régulatoire en place de celui existant dans les autres secteurs régulés par l'Autorité constitue un axe de progrès dont le législateur pourrait tenir compte afin de donner au régulateur sectoriel tous les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre d'une régulation performante, au service des usagers et de la mobilité. À tout le moins, il s'agirait de permettre à l'Autorité de procéder à des collectes régulières de données pour l'accomplissement de sa mission de suivi économique et financier du secteur et de rendre un avis simple sur l'ensemble des projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire. Au-delà, le régulateur pourrait utilement disposer d'un droit de regard sur les projets d'investissements, afin d'inciter les exploitants d'aéroports à plus d'efficience, de sobriété et de sélectivité, ainsi que de prérogatives relatives au niveau d'efficacité atteint par les exploitants, notamment en lien avec la qualité du service rendu, comme cela

1 - Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions d'autoroutes, par M. Éric Jeansannetas, Président, et M. Vincent Delahaye, rapporteur, enregistré à la présidence du Sénat le 16 septembre 2020, page 241.

s'observe dans d'autres secteurs régulés tels que les télécommunications.

Le régulateur disposerait ainsi d'un ensemble de leviers pour contribuer, comme le législateur lui en a confié la mission dans le secteur ferroviaire, au bon fonctionnement du secteur aéroportuaire dans l'ensemble de ses dimensions techniques, économiques et financières.

Enfin, alors que l'Autorité relevait, dans son document de référence 2021-2022, que ses orientations stratégiques contribueraient à la lutte contre le changement climatique, il me semble qu'une réflexion plus approfondie mériterait d'être conduite sur la façon dont l'action de l'Autorité et, plus largement, la régulation économique du secteur des transports peuvent contribuer à la transition écologique, même si cette dernière ne figure pas, à ce stade, au cœur des missions qui lui ont été confiées par le législateur.

Au terme de ces six années de présidence de l'Autorité de régulation des transports, je voudrais remercier chaleureusement les collaboratrices et les collaborateurs de l'Autorité. J'ai pu mesurer le caractère exceptionnel de l'engagement, de l'expertise et des compétences de chacun.

C'est avec enthousiasme que je vous invite à découvrir ce bilan qui revient de manière détaillée et illustrée par des exemples sur six années d'action pour une régulation des transports que j'ai souhaité toujours plus performante, au service des usagers et de la mobilité.

« Il me semble qu'une réflexion plus approfondie mériterait d'être conduite sur la façon dont l'action de l'Autorité et, plus largement, la régulation économique du secteur des transports peuvent contribuer à la transition écologique, même si cette dernière ne figure pas, à ce stade, au cœur des missions qui lui ont été confiées par le législateur. »

Bernard Roman

Président de l'Autorité
de régulation des transports

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

Chiffres clés sur l'activité de l'Autorité

—

1

Séances du collège
390

Total des avis et décisions rendus
713

Total des publications sectorielles
63

Consultations publiques
44

Auditions du Président devant le Parlement
38

NB : ce bilan est dressé au 30 juin 2022.

Avis et décisions rendus par secteur

Autocars
222

Autoroutes
212

Ferroviaire
247

Services numériques de mobilité
2

RATP
5

Aéroportuaire
25

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

De l'Araf à l'ART

2

2016-2022 : six années charnières pour la transformation de l'Autorité

- 2009

ARAF
Autorité de régulation
des activités ferroviaires

Création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) avec un périmètre d'intervention limité au seul secteur ferroviaire. L'Araf est chargée d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire en veillant à l'accès libre, transparent et non discriminatoire au réseau.

- 2014

Renforcement des missions de l'Autorité.

Sanctuarisation de SNCF Réseau par rapport aux entreprises ferroviaires.

Extension de ses avis à la tarification de l'ensemble des installations de service (gares de voyageurs, centres de maintenance, cours de marchandises, etc.).

Avis sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau et ses actualisations, suivi de la mise en œuvre du contrat et du respect de la trajectoire budgétaire du gestionnaire d'infrastructure, suivi des conditions de financements des projets d'investissements de celui-ci.

- 2015 - 2016

Extension des compétences de l'Autorité à la régulation économique du Tunnel sous la Manche, conjointement avec son homologue britannique, l'ORR.

Extension des compétences de l'Autorité au transport collectif routier de voyageurs (autocars « Macron ») et au secteur autoroutier. L'Araf devient l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Chargée d'une mission d'observation des marchés dans les différents secteurs régulés, elle dispose, pour ce faire, d'un pouvoir de collecte régulière de données.

- 2018

Extension des compétences et des outils de régulation de l'Autorité en vue de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France.

- 2019 - 2020

Extension des compétences de l'Autorité à la régulation des redevances aéroportuaires des principaux aérodromes ou systèmes d'aérodromes.

L'Arafer devient l'Autorité de régulation des transports (ART).

Extension des compétences de l'Autorité à la régulation de certaines activités exercées par la RATP (gestionnaire d'infrastructure sur le réseau historique du métro et du RER, gestionnaire technique sur le réseau du Grand Paris Express, prestations de sûreté mises en œuvre par le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux) et à la régulation des données et services numériques de mobilité.

- 2021

Extension des compétences de l'Autorité dans le secteur aéroportuaire (suivi économique et financier des aérodromes relevant de sa compétence, allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé) ainsi que dans le secteur autoroutier à des missions dans les services européens de télépéage.

Depuis sa création en 2009, l'Autorité a acquis une expertise largement reconnue par l'ensemble de ses partenaires et a assis sa légitimité, comme régulateur des transports. L'extension progressive des compétences de l'Autorité à six secteurs du domaine des transports traduit ainsi la confiance du législateur à l'égard de celle-ci. Les dix ans de l'Autorité, célébrés à l'Assemblée nationale le 29 janvier 2020, en présence du Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, et sous le haut patronage du Premier ministre, Édouard Philippe, ont permis de mesurer le chemin parcouru depuis sa création et souligner la place centrale que l'Autorité occupe dans le domaine des transports. Année après année, elle est devenue l'un des régulateurs des transports aux compétences les plus larges en Europe.

2009 : la création de l'Araf pour accompagner l'ouverture à la concurrence progressive du ferroviaire

Comme pour d'autres secteurs ouverts à la concurrence, en vue de créer un marché unique européen, l'Union européenne prévoit en 2007, par le biais d'un « 3ème paquet ferroviaire », que les États membres se dotent, pour l'ouverture du marché du transport ferroviaire de voyageurs, d'un régulateur indépendant chargé d'accompagner cette ouverture à la concurrence et de veiller à l'accès libre, transparent et non discriminatoire au réseau. Dans ce contexte, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) est créée par la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires du 8 décembre 2009[3].

2014 : le renforcement des compétences de l'Araf

La loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014[4] a renforcé les missions du régulateur et sanctuarisé l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Les compétences de l'Araf ont ainsi été étendues à deux principaux aspects :

- d'une part, l'examen du modèle économique du système ferroviaire par le biais de l'extension des avis conformes de l'Araf à la tarification de l'ensemble des installations de service, telles que les gares de voyageurs ou les centres d'entretien et de maintenance ;
- d'autre part, la contribution à la performance du gestionnaire d'infrastructure, par le biais d'avis portant sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, ses actualisations et le suivi de la mise en œuvre du contrat, le respect de la trajectoire budgétaire de SNCF Réseau ainsi que le suivi des conditions de financements des projets d'investissements de SNCF Réseau.

À partir de 2015 : avec l'Arafer, la transformation en régulateur multimodal dans le secteur des transports

En 2015, conformément à la directive 2012/34/UE, la régulation économique du Tunnel sous la Manche a été confiée à l'Autorité, en lien avec son homologue britannique, l'*Office of rail regulation* (ORR)[5] .

Par ailleurs, la « loi Macron » du 6 août 2015[6] a considérablement étendu les compétences de l'Autorité, en lui confiant des missions relatives au transport interurbain de voyageurs par autocar que la loi autorisait et au secteur autoroutier.

Ainsi, à compter du 15 octobre 2015, l'Araf devient l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) et voit ses missions élargies au transport de voyageurs par autocar. L'Autorité est plus précisément chargée de vérifier que les services réguliers interurbains de transport routier de voyageurs ne créent pas de déséquilibre économique avec les liaisons de train qui font déjà l'objet de contrats avec les collectivités territoriales et de réguler les gares routières et aménagements tels que les haltes et arrêts routiers.

3 Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.
4 Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.
5 Devenu l'*Office of Rail and Road*.
6 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

À compter du 1er février 2016, des missions nouvelles sont confiées à l'Autorité dans le secteur autoroutier concédé. L'Autorité est ainsi chargée de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage, en émettant des avis motivés sur les évolutions de tarifs de péage envisagées par l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes modifiant des contrats de concessions signés dans les années 2000, ainsi que sur les nouveaux projets de contrats de concession. Elle est également chargée de contrôler les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Enfin, cette loi a permis de conforter le rôle de l'Autorité en matière d'observation des secteurs régulés. L'Autorité est ainsi chargée d'assurer le suivi économique et financier du secteur autoroutier concédé, d'observer le marché du transport de voyageurs par autocar et dispose du pouvoir de recourir à des décisions de collecte régulière de données dans les secteurs ferroviaire, routier et autoroutier pour améliorer la connaissance de ces secteurs.

À partir de 2018 : l'évolution de l'Autorité en l'un des plus importants régulateurs des transports européens

Entre 2018 et 2021, le législateur a successivement confié de nouvelles missions à l'Autorité.

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018[7] et l'ordonnance du 12 décembre 2018 prise sur habilitation de cette loi[8] ont renforcé ses pouvoirs d'avis, de règlement de différends et de sanction dans le secteur ferroviaire, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport de voyageurs.

L'ordonnance du 24 juillet 2019 prise sur habilitation de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi PACTE ») a conféré à l'Autorité, à compter du 1er octobre 2019, la mission de réguler les niveaux des redevances fixées par les aéroports français les plus importants[9] et payées par les compagnies aériennes.

L'entrée en vigueur progressive de la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019[10] a continué d'élargir le champ d'action de l'Autorité. Est ainsi entrée dans ses compétences, la régulation de certaines activités de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) (activités de gestionnaire d'infrastructure du réseau historique, de gestionnaire technique du réseau du Grand Paris Express et prestations de sûreté mises en œuvre par le groupe de protection et de sécurisation des réseaux – GPSR). La LOM a également confié à l'Autorité une mission visant à réguler les données et services numériques de mobilité, notamment en contrôlant l'ouverture effective des données de mobilité et leur réutilisation adéquate par les fournisseurs de services numériques de mobilité, tels que les services de billettique numérique ou les calculateurs d'itinéraires.

Enfin, la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) a étendu le champ de compétences de l'Autorité dans les secteurs aéroportuaire et autoroutier. D'une part, cette loi a renforcé les compétences de l'Autorité en matière de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires, en lui confiant la mission de fixer, par une décision réglementaire, les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre des activités régulées, et étendu son périmètre d'intervention au travers d'une mission de suivi économique et financier des aérodromes relevant de son champ de compétence. D'autre part, la loi DDADUE a confié à l'Autorité, dans le secteur autoroutier concédé, une mission d'enregistrement des fournisseurs de services européens de télépéage autorisés à exercer, de tenue du registre de ces fournisseurs et de conciliation en cas de litige avec le percepteur des péages.

7 Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.
8 Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
9 Il s'agit, depuis l'ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020, des aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que de ceux faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé ce seuil.
10 Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

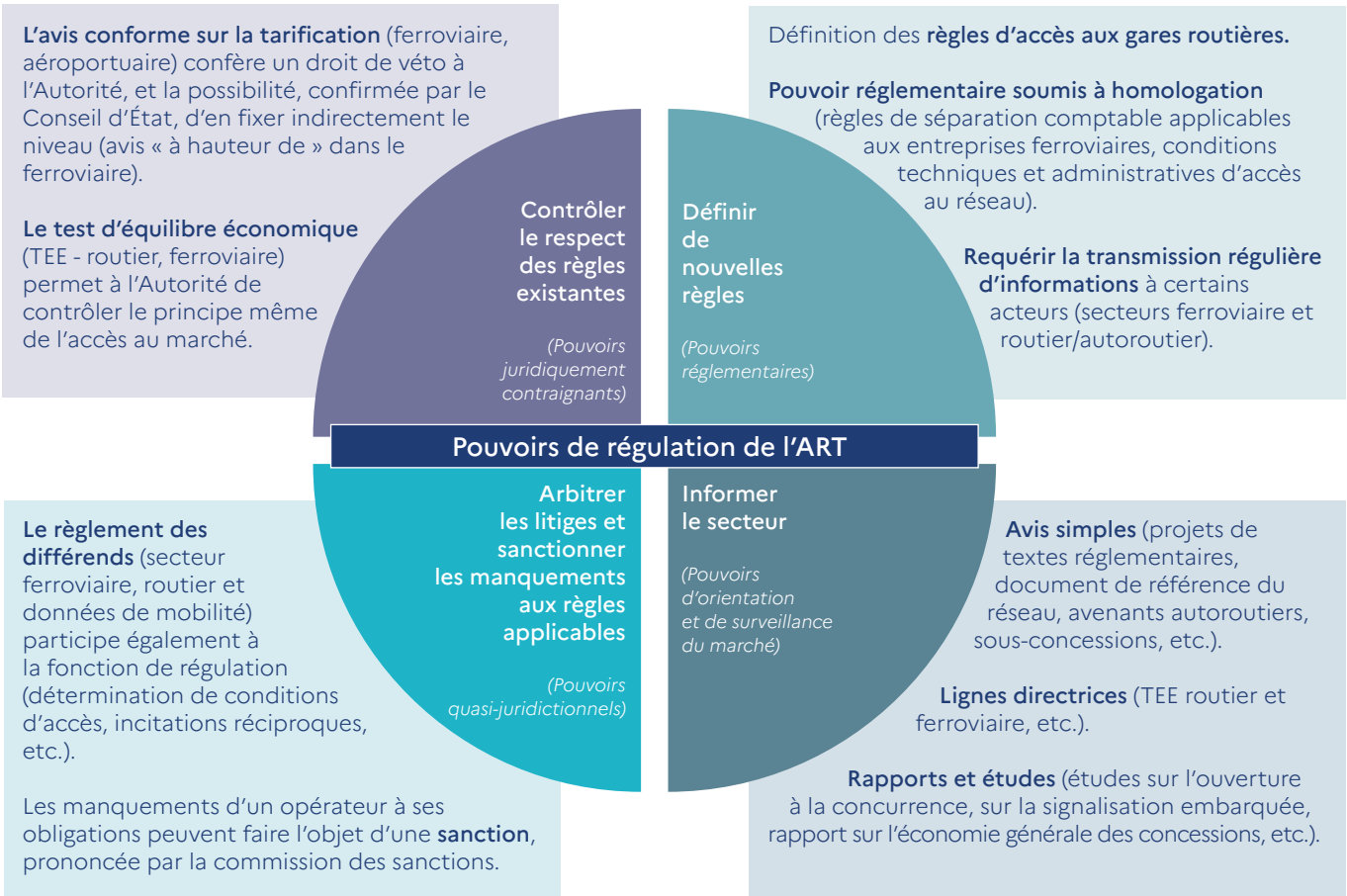
Aujourd'hui, l'Autorité est ainsi en mesure d'intervenir, dans les six secteurs du domaine des transports qu'elle régule, au travers de quatre grands types de pouvoirs :

- des pouvoirs juridiquement contraignants, lui permettant de contrôler *ex ante* le respect des règles existantes, qu'il s'agisse des homologations tarifaires dans les secteurs ferroviaire et aéroportuaire ou de la régulation de l'ouverture à la concurrence des secteurs ferroviaire et du transport routier de voyageurs ;

- des pouvoirs réglementaires prévus par le législateur, notamment en matière de collecte régulière de données ;

- des pouvoirs d'orientation et de surveillance des secteurs régulés, dans le cadre d'avis simples, de lignes directrices ou encore de rapports et d'études ;

- des pouvoirs quasi-juridictionnels *ex post*, en matière de règlement de différends et de sanction en cas de manquement des opérateurs régulés à leurs obligations.



BILAN DE L'ACTION DE L'AUTORITÉ DEPUIS 2016

Valeurs et piliers socles de l'Autorité

3

Les valeurs de l'Autorité

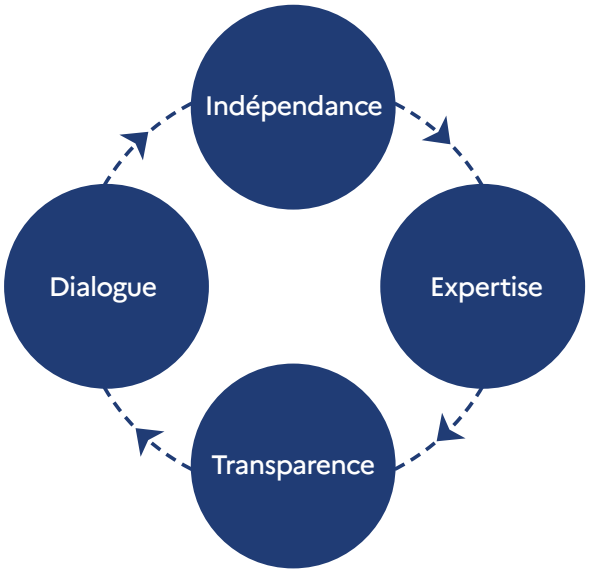
Indépendance, expertise, transparence et dialogue constituent les valeurs fortes qui animent et guident l'action de l'Autorité dans son travail quotidien.

L'**indépendance** de l'Autorité, tant vis-à-vis du gouvernement que de l'ensemble des entreprises régulées et des acteurs du secteur, constitue un gage de régulation impartiale, au bénéfice des usagers et de la mobilité dans son ensemble. Elle se traduit par son statut d'autorité publique indépendante ainsi que par l'indépendance tant de ses agents, chargés d'instruire les projets d'avis, de décisions, de rapports et d'études, que des membres de son collège, dont les mandats sont irrévocables et non renouvelables. Elle est également renforcée par les règles déontologiques applicables tant aux membres du collège qu'à ses agents. Enfin, les moyens dont elle dispose, à condition d'être suffisants pour lui donner la capacité de mener à bien les missions qui lui ont été confiées par le législateur, constituent également une garantie de son indépendance.

L'**expertise** dont dispose l'Autorité s'appuie sur une instruction approfondie et une connaissance fine des marchés régulés, visant à produire des avis et décisions à la fois robustes d'un point de vue juridique, technique et économique, et pertinents d'un point de vue stratégique et opérationnel. 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.

La **transparence** de l'Autorité se traduit dans la façon dont elle rend compte de son action de régulation, de manière régulière et 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. Pour contribuer à la transparence des secteurs régulés, l'Autorité fournit des informations et des indicateurs fiables et objectifs afin d'éclairer les décideurs publics, acteurs de marché, usagers et clients. L'Autorité veille également à ce que les opérateurs remplissent leurs propres obligations en la matière.

L'Autorité maintient un **dialogue** ouvert et constructif avec l'ensemble des acteurs du secteur, en lançant régulièrement des consultations publiques afin de recueillir leur éclairage sur des sujets techniques, en les auditionnant régulièrement et en les consultant avant de publier ses rapports et études. Ce dialogue avec les parties prenantes permet ainsi d'enrichir la qualité des avis et décisions de l'Autorité. 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.



Les piliers socles de l'Autorité

Approfondissement de la connaissance des marchés régulés, maintien d'un cadre concurrentiel équitable, réduction des asymétries d'information et orientation vers une tarification fournissant des signaux économiques pertinents, constituent les quatre piliers socles de l'action de l'Autorité en tant que régulateur économique sectoriel des transports.

En vue d'**approfondir la connaissance des marchés régulés**, l'Autorité dispose de prérogatives en matière de collecte de données et d'informations lui permettant notamment de mener toutes les analyses de coûts et de prix utiles, d'élaborer des modèles permettant d'étayer ses analyses, de réaliser les tests de marché nécessaires et de publier les résultats de ses observations des marchés.

L'Autorité s'attache à **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 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 mobilité.

L'Autorité 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 gestionnaires d'infrastructures ou exploitants d'installations de service et les opérateurs historiques, d'une part, et les autorités publiques, les nouveaux entrants et les usagers, d'autre part, au bénéfice des usagers et de la mobilité.

L'Autorité contribue enfin, dans les secteurs qu'elle régule, à **orienter la tarification vers la fourniture de signaux économiques pertinents :** elle veille ainsi à ce que celle-ci soit transparente, non discriminatoire et envoie les signaux de prix permettant un fonctionnement efficace des marchés, au bénéfice des usagers et de la mobilité.

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

Le secteur du transport ferroviaire

4

Depuis 2016, l'Autorité a activement contribué, au travers de ses pouvoirs d'avis, juridiquement contraignants ou simples, de règlement de différends et de sanction, à la mise en place de conditions tarifaires et opérationnelles favorables à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire et au bon fonctionnement du système, dans ses dimensions techniques, économiques et financières.

Par la publication de rapports et d'études, notamment dans le cadre de la transposition du 4ème paquet ferroviaire, l'Autorité a également contribué à éclairer le débat public et incité les acteurs du système ferroviaire à se mettre en mouvement en vue de l'ouverture du marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Cette ouverture est ainsi devenue une réalité concrète à la fin de l'année 2021, avec l'attribution à Transdev d'une partie du service de transport régional conventionné dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le lancement des services de transport de voyageurs à grande vitesse de Trenitalia France le 18 décembre 2021.

Tout au long de ces six années, l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire, qui conditionne l'accès non discriminatoire au réseau ferré et à ses installations de service, de même que leur performance, ont également constitué une préoccupation majeure de l'Autorité, en ce qu'elles concourent directement à créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, au service des usagers et de la mobilité.

Observer les marchés ferroviaires

Depuis 2017, grâce au pouvoir de collecte de données qui lui a été conféré en 2016, l'Autorité publie ses principales analyses et les évolutions du marché du transport ferroviaire de voyageurs et de fret, et a ouvert, par souci de transparence et d'information des acteurs, les données figurant dans ses publications.

Ces publications s'appuient sur le traitement statistique d'informations transmises par les opérateurs régulés et constituent un moyen d'améliorer, grâce aux données, la connaissance et le fonctionnement du secteur ferroviaire (voir partie 10 sur la collecte et l'utilisation des données au service d'une régulation plus performante et plus incitative). Elles ont permis de mettre en évidence des « chiffres clés » pour le secteur, ainsi que des chiffres très détaillés relatifs à l'offre, à la demande et aux résultats financiers pour chaque activité, à l'échelle nationale ou régionale. Cela permet tout à la fois de porter à la connaissance des usagers et des pouvoirs publics le fonctionnement du marché et de réduire les asymétries d'information entre les acteurs du système ferroviaire, notamment pour les nouveaux entrants. Ce travail d'observation permet également à l'Autorité d'enrichir sa compréhension des marchés avec une approche globale et par le suivi de leurs évolutions, et, partant, d'affiner ses analyses dans l'exercice de ses missions régulatoires.

L'Autorité a fait évoluer les formats de ses publications, afin de favoriser différents niveaux de lecture et toucher les différents lectorats intéressés par celles-ci : elle a complété ses publications annuelles par des supports synthétiques présentant les chiffres clés et les informations essentielles et par des analyses ponctuelles portant sur des thèmes spécifiques. L'Autorité réalise ainsi régulièrement des focus comme des bilans annuels sur les émissions de gaz à effet de serre du secteur ferroviaire, une analyse du degré de complémentarité entre le ferroviaire et l'aérien à la suite de l'adoption de la loi « climat »[11] ou encore les conséquences des grèves de 2016 et 2018 et de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Focus
L'impact de la crise sanitaire sur la fréquentation et sur l'offre de transport

Dans le cadre de son rapport présentant les premiers chiffres du marché ferroviaire de 2020, l'Autorité a mesuré l'impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur ferroviaire et, plus spécifiquement, sur les différents types de liaisons. Ainsi, en 2020, la fréquentation des trains a chuté deux fois plus fortement (- 42 % de passagers.km) que l'offre (- 21 % de trains.km) du fait du relatif maintien de l'offre des services conventionnés TER et Transilien. Les services internationaux sont ceux ayant été le plus affectés avec une baisse de la fréquentation de 63 %.

Lors du mois d'avril 2020, au cœur du premier confinement, la fréquentation (tous services) a chuté de plus de 93 % par rapport à avril 2019. Malgré la reprise de l'offre entre le confinement du printemps 2020 et celui de l'automne 2020, la fréquentation des services TER et surtout Transilien est restée, en moyenne sur l'année complète, nettement en dessous du niveau de 2019.

Le fret a, quant à lui, moins souffert et n'a connu qu'une baisse limitée de 11% en trains.km et de 7% en tonnes.km.

11 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Focus

Mise en évidence des caractéristiques du réseau français par rapport à celui de nos voisins européens : une moindre utilisation et des péages plus élevé

L'Autorité, en complément des travaux réalisés dans le cadre du groupe *Market Monitoring* de l'IRG-Rail, groupement de régulateurs européens, a comparé la situation du secteur ferroviaire en France avec celles des autres pays européens en 2018.

Avec 45 circulations quotidiennes en moyenne par kilomètre de ligne, l'intensité des circulations est plus faible en France que dans la moyenne de l'IRG-Rail (54).

Les redevances rapportées au nombre de trains et au nombre de kilomètres parcourus pour les services voyageurs en France sont les plus élevées parmi les pays membres de l'IRG-Rail (trois fois plus que la moyenne), tout particulièrement pour les trains en services librement organisés comme les trains aptes à la grande vitesse. En revanche, les redevances rapportées au nombre de passagers transportés et au nombre de kilomètres parcourus se situaient au niveau des pays voisins du fait d'un nombre de passagers par train plus élevé en France.

Améliorer les conditions tarifaires d'accès aux infrastructures et activités essentielles du système ferroviaire

Sur les six dernières années, l'Autorité a contribué à établir et améliorer de manière continue les tarifs d'accès au réseau ferroviaire, à ses installations de service et aux prestations de sûreté assurées par la Surveillance générale de la SNCF (SUGE) à travers les avis conformes qu'elle a rendus pour chacun des projets tarifaires qui lui ont été soumis par les gestionnaires du réseau ferroviaire, de ses installations de service et par la SUGE. L'Autorité a, pour ce faire, émis près de soixante-dix avis et décisions.

Plus récemment, en 2021, l'Autorité a généralisé la demande de mise en place de programmes de travail pluriannuels ambitieux et engageants par les acteurs régulés, comme outil d'amélioration continue des conditions d'accès tarifaires aux infrastructures essentielles du système ferroviaire.

Focus

La généralisation de programmes de travail ambitieux et engageants mis en place par les acteurs régulés à la demande de l'Autorité

En 2021, des programmes de travail ambitieux et engageants ont été mis en place par les opérateurs, à la demande de l'Autorité, en ce qui concerne les tarifs d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (SNCF Réseau), les tarifs de l'offre de référence de maintenance (SNCF Voyageurs), les tarifs des prestations fournies dans les gares de voyageurs (SNCF Gares & Connexions) et les prestations de sûreté fournies par la SNCF.

Une régulation tarifaire efficace des prestations d'accès et d'utilisation des infrastructures et services essentiels s'appuie sur la mise en place d'une démarche de progrès continue dans laquelle doivent s'engager les opérateurs de ces prestations.

En 2021, l'Autorité a amplifié et systématisé les demandes de mise en place de programmes de travail pluriannuels auprès des opérateurs régulés, en en faisant un élément clé d'appréciation des propositions tarifaires qui lui étaient soumises. Ces programmes de travail ont pour ambition d'identifier, pour les différentes prestations régulées, les objectifs à atteindre en termes de tarification, la planification précise des étapes pour y parvenir et les moyens mis en œuvre à cette fin par les opérateurs régulés.

Ce type de démarche permet, d'une part, d'enclencher un processus vertueux réduisant les incertitudes et l'asymétrie d'information au détriment du régulateur et, *in fine*, des utilisateurs des prestations régulées, et, d'autre part, de favoriser une meilleure intégration, par les opérateurs régulés, du cadre de régulation dans leur stratégie.

La tarification de l'accès au réseau ferroviaire

Depuis 2016, l'Autorité, à travers son action, a cherché à promouvoir une utilisation effective et optimale du réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires de voyageurs et de fret, sous contrainte des choix réalisés par les pouvoirs publics pour son financement.

Le système de tarification de l'accès au réseau ferroviaire doit répondre à deux objectifs principaux :

- favoriser une utilisation effective et optimale de l'infrastructure ferroviaire, en n'écartant pas les circulations qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable, ce qui suppose, selon la théorie économique, une tarification au coût marginal ;

- contribuer, en complément, le cas échéant, des concours publics, au financement du réseau ferré, ce qui peut conduire à une tarification de l'accès au-delà de la couverture de son seul coût marginal.

En France, les péages ferroviaires représentent plus de 6 milliards d'euros. Le choix ayant été fait, par les pouvoirs publics, de faire financer le réseau ferroviaire par ses utilisateurs, ces péages s'établissent à des niveaux structurellement élevés par rapport aux autres pays européens. C'est tout particulièrement le cas s'agissant des services librement organisés de voyageurs, qui acquittent des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire, par train.km, près de deux fois plus élevées que dans les autres pays européens.

Les péages ferroviaires français s'articulent ainsi autour de deux composantes :

- une composante, constituée de la « redevance de circulation » et de la « redevance de circulation électrique », représentant un peu moins de 20 % des péages ferroviaires, qui doit permettre d'assurer la couverture du coût directement imputable aux circulations ferroviaires, assimilable à leur coût marginal d'utilisation du réseau ;

- une composante, constituée, d'une part, de la « redevance de marché » acquittée par les entreprises ferroviaires, d'autre part, de la « redevance d'accès », acquittée par l'État et Île-de-France Mobilités pour les seuls services conventionnés, représentant un peu plus de 80 % des péages ferroviaires, qui doit contribuer à couvrir les coûts fixes de l'infrastructure.

Dans ce contexte, dans le respect des textes européens et nationaux, l'Autorité, à travers son action, a veillé à ce qu'aucun segment de marché des services de transport ferroviaire capable de s'acquitter au moins des redevances couvrant les coûts directement imputables aux circulations des trains ne soit exclu, ce qui l'a conduite à œuvrer à :

- une refonte de la méthode de calcul du coût directement imputable ;

- une meilleure prise en compte, dans la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire, de la soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés ;

- une révision en profondeur de la structure tarifaire, dans le cadre de la préparation du cycle 2024-2026.

Ce faisant, elle a conduit le Conseil d'État à reconnaître, d'une part, que l'Autorité peut rendre un avis « à hauteur de » dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme sur les péages ferroviaires, d'autre part, que l'Autorité n'est pas liée, dans son appréciation, par les trajectoires prévues dans le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau.

Focus
La refonte de la méthode de calcul du coût directement imputable

À la suite de recommandations qu'elle a formulées dans son avis n° 2017-006 du 1er février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018, le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, a procédé à une refonte de la méthode de calcul du coût directement imputable lié à la circulation des trains sur le réseau ferroviaire.

SNCF Réseau a évolué vers l'utilisation, comme unité d'œuvre supplémentaire, en plus du train-kilomètre, de la tonne-kilomètre, jugée particulièrement pertinente dans la mesure où le coût de certains actifs de l'infrastructure ferroviaire dépend principalement du tonnage des trains circulant sur le réseau.

Sous l'effet de l'avis rendu par l'Autorité, le gestionnaire d'infrastructure a utilisé une nouvelle méthode d'estimation économétrique permettant de déterminer les coûts marginaux de manière plus précise qu'avec les méthodes appliquées pour les horaires de service précédents.

Ces premières avancées ont conduit à une diminution significative du coût directement imputable, de plus de 40 %, soit environ 570 millions d'euros. Le poids des redevances couvrant le coût directement imputable dans le total des péages est ainsi passé de 25 % à un peu moins de 19 %, abaissant mécaniquement le niveau minimum de redevance dont doit s'acquitter une entreprise ferroviaire pour circuler sur le réseau.

Focus

La décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020 relative au recours de SNCF Réseau contre l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 de l'Autorité s'agissant des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés

Dans son avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, l'Autorité a rejeté la proposition tarifaire de SNCF Réseau relative à la redevance de marché payée par les services conventionnés TER ainsi que la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Île-de-France, qui prévoyait une évolution de ces redevances à hauteur de + 2,4 % entre les horaires de service 2019 et 2020, conformément aux trajectoires du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026, et émis un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale de ces redevances, entre ces deux horaires de service, de + 1,8 %. SNCF Réseau a subséquemment formé un recours contre cet avis.

S'il a été enjoint à l'Autorité de réexaminer la proposition tarifaire de SNCF Réseau, la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020 a permis en réalité de conforter la position de l'Autorité sur plusieurs points cruciaux :

- dans le cadre des dispositions applicables, l'Autorité peut fixer une limite à travers son avis conforme (avis « à hauteur de ») ;
- s'agissant de l'appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés, le Conseil d'État a estimé que l'Autorité avait eu raison de ne pas s'estimer liée par le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Réseau et a exclu l'argument de SNCF Réseau selon lequel les majorations devraient dans tous les cas être jugées soutenables du seul fait du principe de remboursement prévu dans les contrats de service public ;
- sur le critère de la soutenabilité appliqué aux majorations tarifaires des services conventionnés, le Conseil d'État a jugé qu'il convenait de vérifier que les majorations tarifaires projetées ne seraient pas telles qu'elles remettraient en cause l'équilibre économique des contrats de service public, pour chaque segment de marché régional considéré et, plus spécifiquement, conduiraient à ce que les autorités organisatrices des transports, qui compensent aux entreprises ferroviaires le montant des redevances versées, prennent « *des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure sur ce segment* ». Il a ainsi enjoint l'Autorité de réexaminer, sur cette base, la proposition tarifaire de SNCF Réseau relative à l'horaire de service 2020. Les critères de soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés ainsi définis par le Conseil d'État rejoignaient l'analyse plus approfondie de l'évaluation économique de la soutenabilité sur le marché aval des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés que l'Autorité avait pu conduire dans ses deux avis relatifs à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023, en particulier dans son avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020.

En ligne avec la décision du 27 novembre 2020, dans son avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021, l'Autorité a repris son analyse conformément aux critères de soutenabilité des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés définis par le Conseil d'État et confirmé, pour les redevances concernées, son avis favorable à hauteur d'une évolution maximale globale de + 1,8 % entre les horaires de service 2019 et 2020.

Au final, sur la période 2020-2023, les taux d'indexation des redevances applicables aux services conventionnés pour les horaires de service 2020 (+ 1,8 %), 2021 (+ 0,5 %), 2022 (+ 2,2 %) et 2023 (+ 2,4 %), tels que résultant des avis rendus par l'Autorité, se seront durablement écartés des taux d'indexation prévus par le contrat de performance (respectivement + 2,4 %, + 2,9 %, + 3,2 %, + 3,4 %).

Focus
L'évolution de la structure tarifaire en vue du cycle tarifaire 2024-2026

Dans son avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État pour la période 2021-2030 et dans l'édition 2022 de son étude relative à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité a souligné que le niveau élevé des péages ferroviaires imposait à SNCF Réseau une évolution profonde de leur structure, afin d'en améliorer la soutenabilité, dès la proposition tarifaire relative au cycle 2024-2026, qui sera mise en consultation en septembre 2022. Cette évolution repose :

- d'une part, sur la mise en œuvre d'une tarification « binomiale » d'utilisation de l'infrastructure pour les services conventionnés par des autorités organisatrices de transports (AOT), composée d'une partie variable, destinée à couvrir le coût directement imputable, et d'un abonnement forfaitaire pour concourir, en complément de la redevance d'accès, à la couverture de la quote-part des coûts fixes de gestion de l'infrastructure allouée aux services conventionnés de l'AOT concernée ;

- d'autre part, pour les services librement organisés, sur une évolution de la segmentation tarifaire applicable aux services à grande vitesse, permettant de mieux prendre en compte la capacité contributive des segments du marché aval, au travers, d'une part, d'une segmentation horaire plus fine et, d'autre part, d'une segmentation croisant la capacité d'emport théorique des trains et trois classes de service (*low cost*, standard, premium).

La tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis

Depuis 2016, l'action de l'Autorité a contribué au développement d'offres d'accès régulées équitables, transparentes et non discriminatoires aux installations de service essentielles du service ferroviaire afin de créer les conditions de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché et d'un bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national.

Les installations de service correspondent à des infrastructures essentielles du système ferroviaire, pas ou peu duplicables, exploitées par des monopoles naturels ou par l'opérateur historique, ce qui les place au cœur de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire. Elles regroupent les gares de voyageurs (SNCF Gares & Connexions), les centres d'entretien des matériels roulants (SNCF Voyageurs et Fret SNCF), les voies de manœuvre et de stationnement des matériels ferroviaires (SNCF Réseau et SNCF Voyageurs), ainsi que les stations d'approvisionnement en combustible pour les trains à moteur thermique (SNCF Voyageurs).

Le système de tarification des redevances d'accès aux installations de service doit répondre à deux objectifs principaux : (i) permettre aux nouveaux entrants comme à l'opérateur historique d'accéder aux mêmes services, dans les mêmes conditions, notamment tarifaires ; (ii) contribuer au financement des installations de service, afin de permettre leur maintien en l'état, voire leur développement, au bénéfice de leurs utilisateurs, sans que les redevances d'accès dépassent le coût des prestations, majoré d'un bénéfice raisonnable.

Dans ce contexte, l'action régulatoire de l'Autorité a permis :

- la publication d'une offre de référence de la maintenance régulée et pertinente par SNCF Voyageurs et Fret SNCF, intégrant les voies de stationnement présentes dans les centres d'entretien, afin de garantir aux nouveaux entrants un accès transparent, équitable et non discriminatoire à ces installations et aux services qui y sont fournis. L'Autorité a par ailleurs formulé des recommandations pour compléter et faciliter encore, à l'avenir, l'accès à cette offre régulée. L'action de l'Autorité a contribué à mettre fin à ce qui constituait une véritable barrière à l'entrée pour de nouveaux opérateurs qui auraient dû disposer de personnels dédiés pour la réalisation des opérations de maintenance sans pouvoir, au moins à court terme, bénéficier des économies d'échelle associées à l'entretien d'une flotte importante de matériels roulants ;

- s'agissant de l'accès aux gares de voyageurs, (i) l'amélioration de la transparence et de la lisibilité des prestations qui y sont offertes, (ii) l'objectivation du niveau de charges à

compenser par les redevances (rémunération du capital, couverture des charges refacturées par l'opérateur historique, etc.) et (iii) la simplification et l'amélioration de la structure des redevances afin que les tarifs envoient des signaux économiques plus cohérents avec le potentiel de marché des gares (analyse des inducteurs de coûts et des modalités d'allocation des coûts communs entre les périmètres et entre les différents services, etc.). L'action de l'Autorité, qui a conduit à une simplification de l'offre tarifaire et à des baisses de tarifs – le montant des charges allouées au périmètre des prestations régulées dans les gares de voyageurs a diminué de 4,4 %[12] sur la période 2016-2022 –, a été complétée par la prise d'engagements, par SNCF Gares & Connexions, et la formulation de recommandations par l'Autorité visant à faire encore progresser la tarification de l'accès aux gares de voyageurs dans les prochains horaires de service ;

- la fourniture, par SNCF Réseau, d'un accès performant à ses voies de garage et aux gares de manœuvre des matériels roulants, en termes de transparence, de simplicité et d'efficacité du processus d'accès, au regard de l'importance revêtue par ces installations de service pour le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.

Focus

La mise en place, par l'opérateur historique (SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs), d'une véritable offre régulée pour les prestations de maintenance

En 2016, l'Autorité a engagé des travaux pour inciter l'opérateur historique SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs en 2020, à développer une offre tarifaire d'accès complète aux centres d'entretien des trains. Jusque-là en effet, SNCF Mobilités ne proposait qu'une prestation d'accès à ses installations d'entretien, sans que soit envisagée la fourniture à des tiers de prestations de maintenance du matériel roulant. Cette action a permis d'aboutir, quelques années plus tard, à la création, par SNCF Voyageurs, mais également par Fret SNCF, d'une offre régulée de maintenance mise à disposition des entreprises ferroviaires dans la totalité des centres d'entretien exploités par ces deux entités.

Avec les avis conformes successifs rendus par l'Autorité et l'ouverture de deux procédures en manquement en 2017 puis en 2019, SNCF Mobilités / SNCF Voyageurs a progressivement amélioré son offre de référence tarifaire relative à l'accès régulé aux prestations de maintenance, tant sur le périmètre des prestations offertes que sur la structure et le niveau des tarifs. L'offre de référence de la maintenance de SNCF Voyageurs contient désormais, non seulement une offre d'accès aux installations de maintenance, mais également un catalogue complet de plus de 20 000 opérations de maintenance, décomposé par niveaux de maintenance, séries de matériels roulants et centres de maintenance.

Au-delà, sous l'impulsion de l'Autorité, l'offre de référence de la maintenance comprend, depuis l'horaire de service 2022, une offre d'accès aux voies de garage qu'elle détient et exploite pour le compte de ses propres activités de transporteur. Jusqu'à l'horaire de service 2021 inclus, SNCF Mobilités / SNCF Voyageurs ne proposait aucune offre d'accès à ces installations de service aux fins de garage ou de formation des trains d'entreprises ferroviaires tierces, sauf à commander un accès à des voies externes, aux fins de réaliser des opérations de maintenance pour compte propre. Cette situation, qui n'était pas conforme au droit européen et au droit national, constituait un frein à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Couvrant deux horaires de service (2022 et 2023), l'offre de référence de la maintenance permet par ailleurs de donner de la visibilité aux nouveaux entrants dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

Des progrès restent toutefois à accomplir pour faciliter l'accès à cette offre régulée. L'Autorité a ainsi recommandé la mise en place, aux côtés des opérations élémentaires, de menus de prestations assemblées, permettant aux entreprises qui le souhaitent d'accéder à des ensembles structurés d'opérations de maintenance, ou encore l'achèvement de la structuration d'une offre d'accès pleinement transparente, équitable et non discriminatoire aux voies de stationnement exploitées par SNCF Voyageurs.

12 Hors partie relative aux quais et y compris rétrocession de la moitié du résultat courant des prestations non régulées dans les gares de voyageurs.

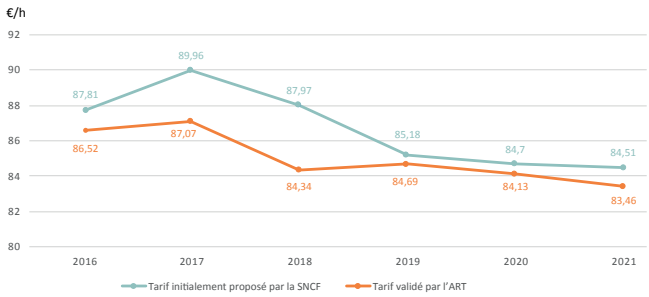
La tarification des prestations de sûreté

Depuis que lui a été confiée, en 2016, la régulation tarifaire des prestations de sûreté fournies par la SNCF, l'Autorité a assuré une régulation tarifaire rigoureuse de ces prestations qui a conduit à corriger d'un peu plus de 20 millions d'euros les propositions tarifaires de la SNCF et de fournir un tarif plus juste aux utilisateurs de prestations de sûreté, sur la période couvrant les horaires de service 2016 à 2021[13]. Depuis 2021, le cadre de régulation de l'Autorité a été renforcé, celle-ci pouvant s'appuyer sur la notion d'opérateur efficace pour déterminer le niveau pertinent des coûts à prendre en compte et les tarifs qui en découlent.

Les prestations de sûreté, dont les tarifs sont régulés, correspondent, pour l'essentiel, à la mise à disposition d'agents armés auprès des opérateurs de services de transport, du gestionnaire des gares de voyageurs ou du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, pour assurer la sécurité des personnes (voyageurs et personnels des opérateurs) et des biens dans les installations ferroviaires et à bord des trains, prestations qui vont au-delà de ce qu'assurent classiquement des entreprises de sécurité et se rapprochent des pouvoirs dont peuvent disposer la police ou la gendarmerie.

À chaque examen annuel des projets de tarification des prestations de sûreté proposés par la SNCF, l'Autorité s'est attachée à mesurer le juste coût des prestations de sûreté, sur lequel le tarif horaire est fondé, compte tenu des moyens humains et techniques mis en œuvre par la SNCF pour assurer la fourniture de ces prestations. L'examen précis, réalisé par l'Autorité lors de chaque instruction annuelle, des paramètres de production des prestations de sûreté (nombre d'heures de présence des agents sur le terrain, temps de formation, taux d'encadrement, etc.) a permis, systématiquement, d'abaisser le tarif horaire des prestations de sûreté, sans toutefois jamais remettre en cause le niveau des moyens déployés par la SNCF pour réaliser ses prestations.

→ **L'examen réalisé par l'Autorité, lors de chaque instruction annuelle, des paramètres de production des prestations de sûreté a permis, à chaque horaire de service, de corriger le tarif horaire des prestations de sûreté**



L'année 2021 a permis d'inscrire la régulation tarifaire des prestations régulées de sûreté dans le nouveau cadre réglementaire posé par le décret n° 2021-598 du 14 mai 2021. Celui-ci intègre, pour la première fois s'agissant du secteur du transport ferroviaire, la référence aux coûts d'un opérateur efficace pour la tarification des prestations régulées de sûreté. Il prévoit ainsi que le tarif des prestations régulées de sûreté doit être « *établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable* ». Cette évolution réglementaire, qui répondait à une demande, de longue date, de l'Autorité, est venue conforter juridiquement l'application d'une régulation plus incitative s'agissant du niveau des tarifs des prestations régulées de sûreté.

Ce n'est qu'après avoir été saisie, en novembre 2021, d'une nouvelle proposition de tarif horaire pour les prestations de sûreté au titre de l'horaire de service 2021, accompagnée d'un projet de programme de travail proposant des modalités d'intégration de la référence aux coûts d'un opérateur efficace, que l'Autorité a pu rendre un avis favorable, le 20 janvier 2022 (avis n° 2022-003).

13 Les tarifs 2022 des prestations de sûreté de la SNCF sont, à la date de publication de ce document, en cours d'instruction par l'Autorité.

Focus
La référence aux coûts d'un opérateur efficace, outil incontournable d'un régulateur économique sectoriel

Les coûts d'un opérateur historiquement en monopole ou en monopole naturel ne peuvent être considérés *a priori* comme efficaces. La régulation *ex ante* d'un tel acteur, dans le cadre d'une régulation incitative, détermine traditionnellement les tarifs des redevances régulées sur la base des coûts d'un « opérateur efficace » (notion qui tire sa source du droit de la concurrence) plutôt que de ses propres coûts, afin d'empêcher que celui-ci ne profite de l'asymétrie d'information existante, à son profit, avec l'autorité de régulation pour se constituer une rente de monopole ou conserver un excédent organisationnel excessif. De telles dispositions sont classiques dans le secteur de l'énergie, des communications électroniques ou du secteur postal[14].

Dans le droit de la concurrence et en régulation économique sectorielle, la notion d'opérateur efficace est également utilisée dans le cas où l'opérateur régulé est verticalement intégré et dispose d'un pouvoir de marché significatif, pour vérifier *ex ante* si les tarifs pratiqués par l'opérateur dominant permettent à ses concurrents de disposer d'un espace économique suffisant pour développer leurs activités en réalisant une marge raisonnable, autrement dit qu'il n'existe pas de ciseau tarifaire.

La séparation comptable : un outil essentiel pour asseoir la tarification de l'accès aux centres d'entretien du matériel roulant de SNCF Voyageurs et Fret SNCF

Sur les six dernières années, l'action résolue de l'Autorité a permis de réels progrès quant à la production des comptes séparés par les entreprises ferroviaires historiques (SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs et Fret SNCF).

Afin d'éviter les risques de discrimination ou de distorsions de concurrence, dont les subventions croisées, le code des transports impose une séparation comptable entre les activités des opérateurs ferroviaires verticalement intégrés (gestion d'installations de service et exploitation de services de transport) et entre les différentes activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire (transport ferroviaire de marchandises, activités conventionnées et librement organisées pour le transport ferroviaire de voyageurs). Celle-ci doit permettre de disposer d'une connaissance fine des actifs, des passifs, des produits et des charges par activité séparée, et de présenter les comptes des différentes activités et les relations entre ces activités, comme si celles-ci étaient réalisées de manière indépendante.

Ainsi, la séparation comptable apparaît essentielle dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du secteur du transport ferroviaire de voyageurs, qu'il s'agisse de permettre aux nouveaux entrants d'accéder aux installations de service dans des conditions équitables et non discriminatoires, ou aux autorités organisatrices de transport de disposer des données nécessaires pour organiser la procédure de publicité et de mise en concurrence et établir des critères objectifs d'attribution leur permettant ensuite de comparer les offres.

Plusieurs jalons importants ont marqué l'action de l'Autorité sur la période 2016-2022 :

- dans sa décision n° 2017-101 du 27 septembre 2017, l'Autorité a d'abord fixé le cadre général que doivent respecter les règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires ;

14 A titre d'exemple, l'article L. 341-2 du code l'énergie dispose que les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) doivent « *couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ». Voir aussi le quatrième alinéa de l'article L. 1 et le second alinéa du II de l'article R. 20-33 du code des postes et des communications électroniques.

- en 2019, la décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019, prise après avis de l'Autorité de la concurrence, a ensuite conduit l'Autorité à approuver les règles de séparation comptable de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) SNCF Mobilités. Après mise en demeure de l'Autorité (décision n° 2019-051 du 30 juillet 2019), SNCF Mobilités a transmis, fin décembre 2019, des comptes séparés relatifs à l'exercice 2018 accompagnés d'une attestation de conformité établie par un auditeur externe, conformément à la décision du 27 septembre 2017 précitée. Cette attestation faisait état de non-conformités, sur lesquelles l'Autorité a appelé SNCF Mobilités à travailler ;

- en 2020, les comptes séparés de SNCF Mobilités pour l'exercice 2019 ont été transmis dans les délais à l'Autorité, accompagnés de leur attestation de conformité ; l'Autorité a appelé SNCF Mobilités à poursuivre le travail de mise en conformité de ses comptes séparés s'agissant des facturations internes relatives à la maintenance ;

- en 2021, la décision n° 2021-029 du 27 mai 2021, prise après avis de l'Autorité de la concurrence, a conduit l'Autorité à approuver les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et Fret SNCF, issues de SNCF Mobilités. SNCF Voyageurs a poursuivi l'amélioration de la production de ses comptes séparés, si bien que les réserves demeurant sur les comptes séparés relatifs à l'exercice 2020 ne représentaient plus qu'une partie mineure des prestations de maintenance.

Améliorer les conditions opérationnelles d'accès au réseau et aux installations de service

Sur les six dernières années, l'Autorité a utilisé tous les leviers d'action dont elle dispose pour contribuer à l'amélioration des conditions opérationnelles d'accès au réseau et aux installations de service gérées par SNCF Réseau, qui constituent un élément central du bon fonctionnement du système ferroviaire et de l'effectivité de l'ouverture à la concurrence.

D'une part, l'Autorité a formulé des recommandations à destination de SNCF Réseau, à la fois dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend annuellement sur le volet non tarifaire du document de référence du réseau, et dans le cadre d'études, telles que celle produite en 2018 sur le processus d'allocation de capacités, ou encore celle publiée en 2022 sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

Si l'Autorité a récemment dressé un bilan contrasté du suivi par SNCF Réseau des recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents avis, elle a néanmoins pu constater que des améliorations avaient été apportées aux conditions opérationnelles d'accès à l'infrastructure ferroviaire[15].

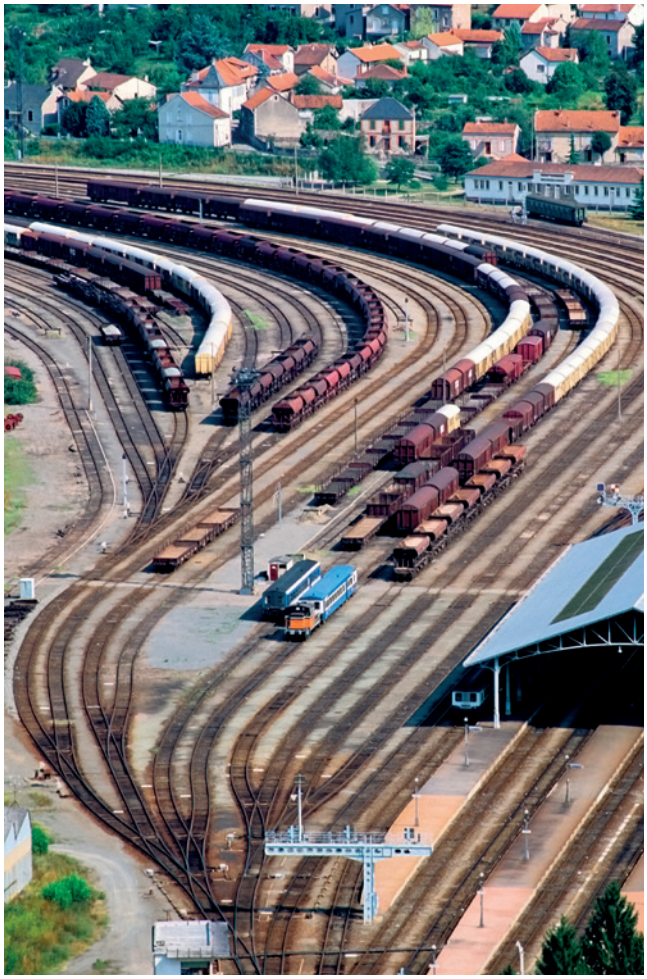
Ainsi, entre 2016 et 2022, en grande partie sous l'impulsion des avis et des études publiés par l'Autorité, SNCF Réseau a fait progresser la lisibilité du document de référence du réseau (DRR). Sur cette période, SNCF Réseau a également amélioré les conditions d'accès des matériels roulants au réseau ferroviaire (accroissement de la complétude du registre de l'infrastructure, mise en place de deux années de gratuité pour la réalisation des études de compatibilité des matériels roulants réalisées par SNCF Réseau pour le compte des entreprises ferroviaires, travaux engagés sur une amélioration de la connaissance des gabarits de l'infrastructure, etc.). Enfin, SNCF Réseau a amélioré la gestion des contraintes de capacité de l'infrastructure en rendant plus transparente et prévisible, dans le DRR, la description des modalités de gestion des situations de saturation prévisible et de saturation constatée de segments de l'infrastructure. En outre, SNCF Réseau publie les situations de saturation prévisible, depuis l'horaire de service 2021, en précisant le segment de l'infrastructure concerné et la plage horaire concernée.

D'autre part, dans le cadre de pouvoirs juridiquement contraignants, l'Autorité a arbitré des litiges (pouvoir de règlement de différends) qui lui étaient soumis par des entreprises ferroviaires, ouvert des procédures en manquement aux règles applicables en matière d'accès opérationnel aux infrastructures essentielles du système ferroviaire et, après homologation du ministre chargé des transports, défini les conditions techniques et administratives d'accès au réseau dans le cadre de son pouvoir réglementaire supplétif.

15 Avis n° 2022-011 du 10 février 2022 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2023.

Ainsi, l'Autorité a notamment mis en place, à la suite de demandes de règlement de différends déposées par des entreprises ferroviaires à l'encontre de SNCF Réseau, un dispositif incitatif encourageant les candidats et le gestionnaire d'infrastructure à une meilleure utilisation des capacités du réseau, régulièrement actualisé.

Par ailleurs, l'Autorité a ouvert plusieurs procédures en manquement[16], qui, même si elles sont toujours pendantes à date, ont d'ores et déjà permis d'inciter SNCF Réseau à améliorer certains aspects de gestion de l'infrastructure, notamment en ce qui concerne l'allocation et le suivi des sillons ainsi que la planification et l'utilisation des capacités travaux. Ainsi, SNCF Réseau a procédé à la mise en place du programme « APO » (anticipation du pré-opérationnel) dont l'objectif consiste à anticiper la connaissance précise des capacités effectivement mobilisées pour les travaux et, par voie de conséquence, libérer des capacités pour les circulations.



Focus

La mise en place d'un système d'incitations réciproques entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires

Dans le cadre de l'exécution de quatre décisions de règlement de différends déposées en 2013 par quatre entreprises ferroviaires à l'encontre de Réseau ferré de France, devenu SNCF Réseau, l'Autorité a instauré, en 2016, un système d'incitations financières entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, afin, d'une part, d'encourager le gestionnaire du réseau à délivrer des sillons attribués de manière ferme et, d'autre part, de prévenir des surréservations de sillons par les opérateurs.

Ce mécanisme d'incitations réciproques, qui consiste à pénaliser les comportements conduisant à déstabiliser le processus de répartition des capacités, tant du côté du gestionnaire d'infrastructure que des demandeurs de capacités, vise ainsi à une meilleure utilisation du réseau ferré national. Il a été actualisé en 2018 dans le cadre de plusieurs décisions[17] rendues par l'Autorité, qui ont permis de responsabiliser davantage le gestionnaire d'infrastructure, en l'encourageant à allouer des sillons robustes et de qualité, ainsi que les entreprises ferroviaires, en les incitant à s'engager de manière plus fiable lors des demandes de capacités. La mise en œuvre de ce mécanisme a contribué à faire chuter de 52 %, entre 2016 et 2019, le nombre de modifications et de suppressions de sillons attribués.

Contribuer à mettre en place un cadre juridique performant dans le secteur ferroviaire par des avis motivés sur les projets de textes

Conformément à l'article L. 2133-8 du code des transports, l'Autorité a rendu une cinquantaine d'avis, au cours des six dernières années, sur des projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et les matériels de transport ferroviaire, contribuant ainsi à la mise en place d'un cadre juridique performant. Dans ce cadre, l'Autorité a notamment rendu 20 avis en 2019, du fait des textes d'application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

16 Décisions de l'Autorité n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux, n° 2019-060 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020 et n° 2020-035 du 28 mai 2020 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 du 1er octobre 2013.

17 Décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 21 septembre 2016 pour l'horaire de service 2017, décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 29 août 2017 pour les horaires de service 2018 et suivants, décision n° 2018-094 du 20 juillet 2018, homologuée par le ministre chargé des transports pour les horaires de service 2020, 2021 et 2022.

Focus

Les avis de l'Autorité sur les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement du groupe public unifié

Dans ses deux avis relatifs à l'organisation et au fonctionnement du groupe public unifié, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations visant à conforter l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire, sans être entendue. Ces recommandations ont, pour la plupart, été reprises dans l'édition 2022 de son étude sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

Dans son avis n° 2019-028 rendu le 9 mai 2019 sur le projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF, dite ordonnance « à douze mois », l'Autorité a notamment recommandé que les conditions de la gouvernance de SNCF Réseau soient adaptées de façon à garantir son indépendance au sein du groupe public unifié et que la gestion de l'ensemble des installations de maintenance soit confiée à une seule filiale dédiée à cette activité et indépendante des sociétés de transport ferroviaire.

Dans la continuité de cet avis, l'Autorité a émis, le 9 décembre 2019, un avis (n° 2019-083) relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de SNCF, SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et de SNCF Voyageurs. Dans cet avis, l'Autorité a préconisé que les périmètres des missions confiées aux différentes entités soient précisés et que les règles de gouvernance et de fonctionnement de celles-ci soient clarifiées. Elle a estimé que de telles évolutions étaient indispensables afin que l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, et de sa filiale chargée de la gestion des gares, SNCF Gares & Connexions, soit pleinement garantie et que le bon fonctionnement du système ferroviaire soit assuré.

Éclairer le débat public et créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie

L'accompagnement de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs a été au cœur des missions de l'Autorité ces six dernières années. En publiant deux études qui ont permis d'éclairer le débat public et d'identifier les obstacles à l'entrée sur le marché français pour les opérateurs alternatifs, et en formulant des recommandations à l'attention de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, l'Autorité a contribué à créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie.

En mars 2018, dans un contexte de préparation de la transposition du 4ème paquet ferroviaire européen, qui allait donner naissance à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'Autorité a publié quatre livrets sur l'ouverture à la concurrence[18]. Avec pour ambition, sur la base d'un parangonnage européen et d'un état des lieux du système ferroviaire français, de poser les enjeux, d'identifier les facteurs clés de succès et de formuler des recommandations pour réussir cette ouverture, l'étude a permis de nourrir les débats parlementaires.

Le député Benoit Simian, à l'Assemblée nationale, lors du débat sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

18 Ces livrets peuvent être consultés sur le site internet de l'Autorité.

Près de quatre ans après la publication de ces cahiers thématiques, et alors que l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs devenait une réalité, l'Autorité a publié, en février 2022, une nouvelle édition de cette étude[19] qui a permis de dresser un état des lieux des conditions d'accès au système ferroviaire, d'identifier les freins persistants à l'entrée sur le marché et de formuler des recommandations à destination des acteurs du système et des pouvoirs publics pour favoriser un développement réussi de la concurrence, au bénéfice des usagers. Cette étude met en évidence que l'ouverture à la concurrence n'est pas une fin en soi, mais constitue un levier majeur de développement et de dynamisation du transport ferroviaire de voyageurs au bénéfice de toutes les parties prenantes, y compris l'opérateur historique.

Focus

L'édition 2022 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire : 39 recommandations pour une ouverture à la concurrence réussie

À travers 8 auditions réalisées devant le collège de l'Autorité et 31 entretiens conduits avec les acteurs du système ferroviaire, l'édition 2022 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs porte l'ambition, au moment où celle-ci devient une réalité, d'éclairer les décideurs publics sur la base d'un diagnostic objectif et détaillé et de recommandations.

La réalisation de cette étude a mobilisé une équipe-projet pluridisciplinaire, permettant de disposer des différentes expertises présentes au sein des services de l'Autorité, requises pour mener à bien les travaux sous différents angles (expertises économique et financière, juridique, technique et opérationnelle, analyse de marché).

Trois enseignements majeurs ont pu être tirés de l'étude de l'Autorité :

- tout d'abord, l'ouverture à la concurrence constitue un levier majeur de développement et de dynamisation du transport ferroviaire de voyageurs, au bénéfice de toutes les parties prenantes : les usagers, du fait d'un accroissement généralement constaté de la quantité, de la qualité et de la diversité de l'offre ainsi que de politiques de prix plus favorables ; les nouveaux entrants, qui peuvent développer leurs services ; les opérateurs historiques, qui bénéficient du développement du marché ;
- ensuite, le nouveau souffle apporté par l'ouverture à la concurrence peut être particulièrement bienvenu en France, où le système ferroviaire présente un potentiel d'attractivité important et des atouts considérables ;
- enfin, il reste encore beaucoup à accomplir pour abaisser les freins à l'entrée et exploiter le levier que constitue l'ouverture à la concurrence pour un système ferroviaire plus performant et plus innovant.

Œuvrer pour une bonne gouvernance des infrastructures essentielles du système ferroviaire, condition déterminante pour la réussite de l'ouverture à la concurrence

L'Autorité a œuvré, sur toute la période 2016-2022, à l'amélioration de la gouvernance des infrastructures essentielles du système ferroviaire, qu'il s'agisse des conditions de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares ou du cadre stratégique de leur action.

Le contrat de performance et la trajectoire financière de SNCF Réseau

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports, l'Autorité a rendu deux avis sur les projets de contrats de performance entre l'État et SNCF Réseau, qui ont finalement été conclus le 20 avril 2017, pour la période 2017-2026, et le 6 avril 2022, pour la

19 https://concurrence-ferroviaire.autorite-transports.fr/.

période 2021-2030[20]. Elle a par ailleurs été saisie à deux reprises s'agissant du suivi du contrat de performance 2017-2026, en 2018 et 2019[21], et elle a formulé, en 2019, des recommandations dans le cadre de l'actualisation de ce contrat[22].

Alors que le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau constitue un levier majeur d'amélioration de la performance du gestionnaire d'infrastructure au service d'un meilleur fonctionnement du système ferroviaire, l'Autorité ne peut que regretter, dans les deux projets de contrats qu'elle a été amenée à examiner, l'absence de vision cible stratégique pour la consistance du réseau ferroviaire et la performance industrielle du gestionnaire d'infrastructure, tant en termes d'ambition que de pilotage, ces contrats se bornant, pour l'essentiel, à constituer des feuilles de route budgétaires pour le gestionnaire d'infrastructure.

Enfin, l'Autorité n'a pu que souligner, dans ses avis relatifs aux budgets 2019, 2020, 2021 et 2022[23] de SNCF Réseau, les limites de son rôle, lorsqu'elle est amenée à se prononcer sur des projets de budget en-dehors du cadre défini dans lequel elle devrait disposer d'un contrat de performance valide ou de son actualisation, lui permettant ainsi de contrôler valablement le respect des trajectoires financières. En effet, alors que le « pacte ferroviaire » a conduit à rendre caduques, dès 2018, les trajectoires financières du contrat de performance 2017-2026, il a fallu attendre fin 2021 pour qu'un projet de contrat de performance relatif à la période 2021-2030 soit transmis, pour avis, à l'Autorité.

Focus

L'avis de l'Autorité sur le projet de contrat de performance 2021-2030 entre l'État et SNCF Réseau

Dans son avis du 8 février 2022 portant sur le projet de contrat de performance 2021-2030 entre l'État et SNCF Réseau, l'Autorité a regretté que le projet de contrat ne propose pas de vision cible pour la consistance du réseau à horizon 2030, articulée avec les trajectoires financières, mais aussi industrielles du gestionnaire d'infrastructure, comme elle l'avait recommandé en 2019.

Dans cet avis, l'Autorité a indiqué que le retour à l'équilibre financier de court terme pourrait conduire à limiter, d'une part, les efforts de renouvellement de l'infrastructure, à rebours des choix politiques forts mis en œuvre, au même moment, dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne (respectivement 380 000 et 255 000 euros par an et par km, au lieu de 200 000 euros par an et par km en France), et, d'autre part, l'effort financier en matière de modernisation du réseau, en contradiction avec les ambitions affichées pour le mode ferroviaire (doublement de la part modale du fret et du nombre de voyageurs), notamment en ce qui concerne le déploiement de la commande centralisée du réseau (CCR) et du système européen de gestion du trafic, l'ERTMS.

Enfin, l'Autorité a déploré que le projet de contrat n'incite pas suffisamment le gestionnaire d'infrastructure à la performance industrielle, du fait, notamment (i) de la fixation de cibles de productivité en valeur uniquement, alors que SNCF Réseau devrait être incitée à maîtriser ses coûts pour un niveau donné de réalisations industrielles, et (ii) de l'absence de mécanismes incitatifs associés aux indicateurs de suivi.

En conclusion, l'Autorité a relevé le risque que SNCF Réseau soit entraîné dans une spirale de paupérisation industrielle où le sous-investissement conduirait à une dégradation du réseau, qui entraînerait à son tour une attrition du trafic et des ressources.

Le Président de l'Autorité a fait valoir ces analyses devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, à l'occasion d'une audition organisée le 10 février 2022[24]. La commission a indiqué « [faire] *siennes les réserves de l'ART et invit*[er] *le Gouvernement et SNCF Réseau à revoir ce projet de contrat dans les meilleurs délais avant sa transmission au Parlement* », « *pour tenir compte de l'avis de l'ART* »[25].

20 Avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 et n° 2022-009 du 8 février 2022.
21 Avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 et avis n° 2019-038 du 20 juin 2019.
22 Décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029.
23 Avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018, n° 2019-086 du 19 décembre 2019, n° 2020-080 du 8 décembre 2020 et 2021-065 du 7 décembre 2021.
24 https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/sncf-reseau-le-regulateur-s-inquiete-d-un-contrat-de-performance-sans-0.
25 https://www.senat.fr/presse/cp20220210.html.

L'indépendance de SNCF Réseau

L'indépendance de SNCF Réseau a constitué une préoccupation majeure de l'Autorité sur la période. En effet, l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure appartenant à une entreprise verticalement intégrée, aux plans juridique, décisionnel comme organisationnel, constitue un prérequis indispensable à l'exercice, par les entreprises ferroviaires, d'un droit d'accès au réseau dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, en particulier dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires.

Si l'Autorité a pu formuler des recommandations sur le renforcement de cette indépendance dans le cadre de ses avis motivés sur les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement du groupe public unifié ou de ses deux études sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs (cf. *infra*), elle a également souhaité attacher une grande importance aux engagements pris par SNCF Réseau dans son code de bonne conduite, en faisant état de ses observations et recommandations dans le cadre d'un avis délibéré par son collège le 16 juillet 2020.

Focus

L'avis de l'Autorité sur le code de bonne conduite de SNCF Réseau

SNCF Réseau est tenue d'adopter, en application de l'alinéa 4 du II de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports, un code de bonne conduite, réunissant « *toutes les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'[elle] prend en ce qui concerne les fonctions essentielles* [à savoir la répartition des capacités et la tarification] ». Ce code doit être adressé à l'Autorité qui est chargée de « *veiller* » à son respect.

L'Autorité a pu relever, dans son avis n° 2020-043 du 16 juillet 2020, que le code de bonne conduite ne traduisait pas concrètement, dans son organisation et son fonctionnement interne, les engagements de SNCF Réseau, limitant, de ce fait, leur portée.

En ce qui concerne le suivi de la bonne application du code de bonne conduite, l'Autorité a recommandé que le dispositif d'alerte mis en place par SNCF Réseau soit complété par la nomination d'un « *référent* » chargé spécifiquement de veiller au respect des engagements pris dans son cadre, à l'instar du responsable conformité que le législateur a institué dans les sociétés gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel.

Dans l'édition 2022 de son étude relative à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité a indiqué qu'elle procéderait à la publication annuelle d'un rapport portant sur le respect, par SNCF réseau, de son code de bonne conduite ainsi que sur l'évaluation objective de son indépendance, comportant des recommandations visant à la renforcer.

Le contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Gares & Connexions et l'indépendance du gestionnaire unique des gares

L'Autorité a rendu, le 15 février 2022, son avis relatif au projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026. Dans cet avis, l'Autorité a regretté le manque d'ambition de ce projet, qui aurait pu constituer, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, le cadre ambitieux et précis d'un pilotage de la performance industrielle du gestionnaire unique des gares de voyageurs, au bénéfice de l'ensemble des usagers du système ferroviaire et au service d'un objectif d'amélioration de la connexion avec les autres modes de transport.

Cet avis a été l'occasion pour l'Autorité de faire de nouveau part de ses préoccupations quant à l'effectivité de l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire unique des gares vis-à-vis des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF, en particulier SNCF Voyageurs. La question de l'indépendance de SNCF Gares & Connexions a en effet été un sujet majeur d'attention pour l'Autorité depuis 2016, qu'elle a traité dans plusieurs cadres :

- l'étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France de juillet 2016 et l'étude sur la mise en œuvre de la réforme ferroviaire d'octobre 2016 ;
- les éditions 2018 et 2022 de son étude sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs ;
- ses avis sur les projets de textes pris en application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire[26].

Focus

L'avis de l'Autorité sur le projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026

Dans son avis n° 2022-014 du 15 février 2022, l'Autorité a formulé plusieurs critiques relatives au premier projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions dont elle était saisie.

En premier lieu, ce projet ne paraît pas constituer un contrat matérialisant un engagement et des obligations réciproques entre l'État et SNCF Gares & Connexions. Il s'agit davantage d'une feuille de route très générale et peu documentée, tant du point de vue des objectifs que des trajectoires financières, que le gestionnaire unique des gares décrit pour lui-même, sous le contrôle de l'État mais sans véritable implication de celui-ci.

En deuxième lieu, malgré les ambitions qu'il peut porter par ailleurs, le projet de contrat ne contribue pas à donner à SNCF Gares & Connexions tous les leviers de pilotage de l'exploitation des gares de voyageurs, afin de contribuer, notamment, à créer les conditions d'un environnement concurrentiel performant et équitable. À sa lecture, le modèle de gestion et de gouvernance de la très grande majorité des gares continuera de reposer sur des prestations fournies par le personnel de l'opérateur historique, SNCF Voyageurs.

En troisième lieu, alors même qu'il pose le constat de difficultés de financement des investissements du gestionnaire unique des gares et les impute implicitement au modèle de tarification des prestations régulées, ce projet de contrat contraint de manière importante SNCF Gares & Connexions dans la possibilité de financer les investissements à venir en lui imposant, d'une part, un plafond d'endettement très contraignant, dont les fondements et la pertinence économique ne sont pas explicités, et, d'autre part, en prévoyant le versement de dividendes à SNCF Réseau. Afin de couvrir les surcoûts liés à la régénération des actifs ayant un intérêt historique et patrimonial, l'Autorité estime plutôt que de nouveaux mécanismes de financement extérieurs devraient être mis en place, notamment sous la forme de concours publics spécifiques, afin de tenir compte de la dimension culturelle et historique de ces actifs, qui dépasse les besoins des seuls acteurs du système ferroviaire.

26 Avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018, n° 2019-028 du 9 mai 2019 et n° 2019-083 du 9 décembre 2019.

Régler les différends entre les autorités organisatrices de transport et SNCF Voyageurs pour accompagner l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

Depuis 2019, l'Autorité a eu à rendre trois décisions de règlement de différends, qui ont joué un rôle majeur pour garantir l'effectivité du processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, a donné compétence à l'Autorité pour régler les différends relatifs, d'une part, à la détermination du nombre de salariés devant être transférés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public, d'autre part, à la transmission d'informations aux autorités organisatrices de transport (AOT) relatives à l'organisation ou à l'exécution des services et missions faisant l'objet d'un contrat de service public.

L'Autorité a été saisie, en ce sens, de trois demandes de règlements de différends par la région Hauts-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : deux relatives à la transmission d'informations de SNCF Voyageurs à ces deux AOT et une relative à la détermination du nombre de salariés à transférer. Saisie d'une plainte de la région Hauts-de-France en ce sens, l'Autorité a également été amenée à ouvrir une procédure de sanction contre SNCF Voyageurs pour non-exécution de sa décision de règlement de différends, qui l'a conduite à mettre en demeure SNCF Voyageurs de se conformer aux injonctions de cette décision le 4 janvier 2022.

Focus

La décision du 28 février 2020 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs relatif à la détermination du nombre d'emplois devant être transférés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de deux lots de la convention de service public de transport ferroviaire de voyageurs la liant à SNCF Voyageurs, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a saisi l'Autorité, en novembre 2019, d'une demande de règlement d'un différend relatif à la détermination du nombre de salariés devant être transférés en cas de changement d'attributaire. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur estimait en effet que le nombre d'équivalents temps plein (ETP) à transférer était inférieur de près de 40 % à l'évaluation de SNCF Voyageurs.

Eu égard aux enjeux attachés à la problématique du transfert de personnel, la décision rendue le 28 février 2020[27] par l'Autorité a défini un cadre méthodologique visant à garantir un effet utile aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Le nombre d'ETP déterminé par l'Autorité dans sa décision était de 30 % inférieur au nombre proposé par SNCF Voyageurs.

Cette décision a fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Paris par SNCF Voyageurs. Dans son arrêt rendu le 6 mai 2021, la Cour d'appel a rejeté la demande de réformation de la décision de l'Autorité formulée par SNCF Voyageurs, en tant que celle-ci avait déclaré la méthodologie utilisée par SNCF Voyageurs non conforme au cadre réglementaire applicable. Elle a toutefois corrigé la décision à la marge, si bien que le nombre d'ETP déterminé par la Cour d'appel de Paris était de 25 % inférieur à celui proposé par SNCF Voyageurs.

Focus

Les décisions du 30 juillet 2020 et du 17 juin 2021[28] portant règlement de différends entre les autorités organisatrices de transport et SNCF Voyageurs sur la transmission d'informations relatives à l'organisation des services publics de transport

Le 30 juillet 2020, l'Autorité a, pour la première fois, réglé un différend entre la région Hauts-de-France, et SNCF Voyageurs concernant la transmission d'informations relatives à l'organisation des services publics de transport.

27 Décision n° 2020-019 du 28 février 2020 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs relatif à la détermination du nombre d'emplois devant être transférés en cas de changement de titulaire de lots du contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs conclu entre la région et SNCF Voyageurs et décision n° 2021-032 du 17 juin 2021 portant règlement du différend entre la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs concernant la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public conclu entre la Région et SNCF Voyageurs.

28 Décision n° 2020-019 du 28 février 2020 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs relatif à la détermination du nombre d'emplois devant être transférés en cas de changement de titulaire de lots du contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs conclu entre la région et SNCF Voyageurs.

Au terme d'une longue instruction, l'Autorité a enjoint à SNCF Voyageurs de communiquer, dans un délai d'un mois, un grand nombre d'informations (84) relatives notamment à l'organisation générale du service, à la justification des compensations versées par la Région pour l'exécution du service public, au matériel roulant utilisé pour l'exécution du service, et à sa maintenance, à l'offre de transport, au trafic, aux modalités de distribution des titres et aux ressources humaines.

Le 27 août 2020, SNCF Voyageurs a introduit un recours en annulation et réformation devant la Cour d'appel de Paris contre cette décision. Le 31 août 2020, SNCF Voyageurs a également introduit une requête en référé aux fins de sursis à exécution. Le 18 novembre 2020, la Cour d'appel de Paris a rejeté l'ensemble des demandes de SNCF Voyageurs visant à suspendre, partiellement ou totalement, l'exécution de la décision attaquée, jugeant qu'elle n'emportait pas des conséquences irréparables ou manifestement excessives pour SNCF Voyageurs. Le 23 juin 2022, la Cour d'appel de Paris a également rejeté la demande d'annulation et de réformation de la décision de l'Autorité par un arrêt confortant en tous points les principes qui ont guidé l'Autorité pour rendre sa décision.

À la suite d'une plainte adressée à l'Autorité, par la région Hauts-de-France, à l'encontre de SNCF Voyageurs, pour non-exécution de sa décision du 30 juillet 2020, une procédure en manquement a été ouverte à l'encontre de SNCF Voyageurs, le 16 avril 2021. Après avoir dûment constaté que SNCF Voyageurs avait manqué à son obligation de communiquer à la Région les informations dans le délai imparti par la décision de règlement de différend, l'Autorité a mis en demeure SNCF Voyageurs, par une décision du 4 janvier 2022, de communiquer l'ensemble de ces informations avant le 20 février 2022.

Le 17 juin 2021, l'Autorité a réglé un différend du même type entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs. Sur 57 demandes de communication de documents formulées par la Région, l'Autorité a formulé 31 injonctions à l'encontre de SNCF Voyageurs et rejeté 21 demandes, 5 étant par ailleurs devenues sans objet du fait de la transmission à la Région des informations demandées par SNCF Voyageurs. Le périmètre du différend concernait principalement le détail de l'effectif du personnel susceptible d'être transféré et la masse salariale correspondante, les données relatives au matériel roulant et à la maintenance, à l'offre, au trafic ainsi qu'à certains éléments financiers.

Prolonger l'action de l'Autorité au niveau européen

Tout au long de ces six dernières années, l'action de l'Autorité s'est prolongée auprès de ses partenaires européens, pour concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.

Depuis 2015, l'Autorité corégule, avec son homologue britannique, l'*Office of Rail and Road* (ORR), le Tunnel sous la Manche, dans le cadre du comité binational. À partir de 2016, elle a rendu, chaque année, un avis simple sur le document de référence du réseau d'Eurotunnel (DRE).

Au niveau européen, l'Autorité a joué un rôle moteur au sein de l'IRG-Rail, réseau européen des régulateurs ferroviaires indépendants.

En 2016, l'Autorité a notamment participé à la création du groupe chargé de l'observation des marchés (« *Market Monitoring* »), dont elle assure depuis la co-présidence. Ce groupe produit des rapports annuels d'observation des marchés ferroviaires européens, qui fournissent des indicateurs clés portant sur les caractéristiques des réseaux ferroviaires, les péages ferroviaires, le transport de marchandises et le transport de voyageurs. Une thématique particulière d'intérêt est développée chaque année, comme la qualité de service ferroviaire (2018), les marchés ferroviaires conventionnés (2019) ou encore les barrières à l'entrée sur les marchés fret et voyageurs (2020).

Enfin, en 2017, l'Autorité a été élue présidente de l'IRG-Rail et a notamment impulsé, dans ce cadre, l'adoption d'une stratégie commune pour la période 2017-2020 articulée autour de trois axes : (i) la préparation de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques de services de transport ferroviaire en Europe ; (ii) l'amélioration de la régulation des situations transfrontalières et (iii) le développement d'outils nouveaux pour la régulation dans les États de l'Union européenne.

BILAN DE L'ACTION DE L'AUTORITÉ DEPUIS 2016

Le secteur autoroutier — 5

Depuis l'élargissement de ses compétences au secteur autoroutier au 1er février 2016, l'Autorité a contribué à contenir les montants acquittés par les usagers des autoroutes pour l'accès à l'infrastructure et pour les biens qu'ils consomment sur les aires de services.

Depuis 2016, l'Autorité a, en particulier, rendu 15 avis sur des modifications de contrats de concession visant notamment à financer des investissements. En éclairant le concédant – l'État – et en l'incitant à mieux négocier avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), ils ont permis de réduire les hausses de péage d'au moins 290 millions d'euros. Elle a par ailleurs contrôlé les procédures d'attribution des contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour l'exploitation des aires de service. Son action a permis de modérer les prix du carburant offrant ainsi aux usagers une économie de 210 millions d'euros.

L'Autorité a assuré un suivi économique et financier du secteur pour en améliorer la transparence. En particulier, elle a mis en place une mesure de la rentabilité des concessions, apportant ainsi un éclairage indépendant sur un élément important du débat autour du modèle concessif. Enfin, elle a veillé à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des SCA pour prévenir les risques concurrentiels émanant des liens capitalistiques entre les SCA et les entreprises du secteur des travaux publics mais aussi, plus généralement, pour maintenir une intensité concurrentielle élevée sur les marchés concernés.

Finalement, comme le relève la commission d'enquête sénatoriale dans son rapport de septembre 2020, « [l]*'ART a mis en place, en quelques années, une régulation efficace des autoroutes concédées, dans le cadre défini par le législateur* »[29], qui a permis un « *contrôle des concessions fortement renforcé* »[30] et « *un rééquilibrage des relations entre l'État et les sociétés d'autoroutes* »[31] : « *l'ensemble des acteurs interrogés par la commission d'enquête se sont accordés pour dire qu'il existait* « un avant » *et* « un après » *l'intervention de ce nouveau régulateur qui contraint les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) à devoir faire preuve de beaucoup plus de transparence* »[32].

29 Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions d'autoroutes, par M. Éric Jeansannetas, Président, et M. Vincent Delahaye, rapporteur, enregistré à la présidence du Sénat le 16 septembre 2020, page 240.
30 Ibid, page 223.
31 Ibid, page 241.
32 Ibid, page 223.

Réguler les tarifs de péage pour un bénéfice économique direct aux usagers

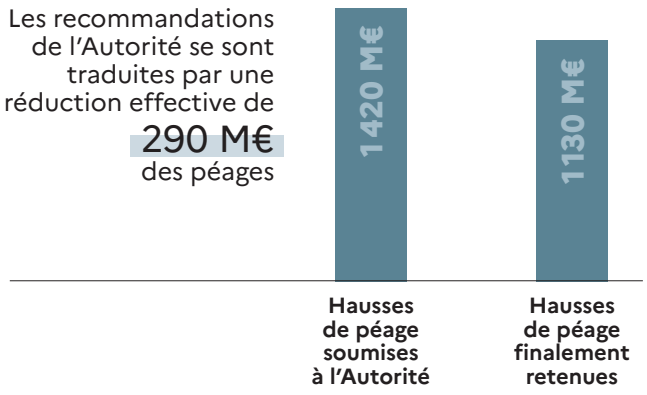
L'action de l'Autorité en matière de régulation des tarifs de péage, depuis sa prise de compétence au 1er février 2016, a permis de contenir les hausses de péage nécessaires pour financer les investissements envisagés par la puissance publique.

Dans le cadre de sa mission de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage, l'Autorité est consultée pour avis sur toute modification d'un contrat existant dès lors qu'il a une incidence sur les tarifs de péage. En effet, les contrats de concession sont régulièrement modifiés pour faire réaliser par le concessionnaire des investissements non prévus au contrat (par exemple, un échangeur) en contrepartie d'une hausse de péage. Or il a été établi que, dans les négociations entre l'État et les SCA, le rapport de force est en faveur de ces dernières.

En rendant des avis publics et en mobilisant une expertise reconnue, l'Autorité éclaire le concédant et l'incite à négocier les hausses de péage au plus juste. En particulier, l'Autorité s'assure que les investissements envisagés ne sont pas déjà prévus dans les contrats, contre-expertise les coûts d'investissement et vérifie que la rémunération octroyée au concessionnaire est conforme aux conditions de marché. L'Autorité rend également un avis pour tout nouveau projet de concession.

Depuis 2016, l'Autorité a rendu 15 avis sur des projets de modifications de contrats de concession et a pu évaluer l'impact de 13 d'entre eux, l'État ayant finalisé les négociations correspondantes. Pour ces 13 projets, qui nécessitaient une hausse de péage d'un montant total de 1,4 milliard d'euros, l'Autorité a formulé des recommandations amenant à réduire le financement par l'usager. Si le concédant n'a finalement pas suivi l'ensemble de ces recommandations, l'action de l'Autorité s'est néanmoins traduite par une moindre hausse de péage de 290 millions d'euros (hors taxes).

→ L'impact de la mission de régulation tarifaire sur les avis



Focus

Grâce à l'intervention de l'Autorité, les usagers supportent de moindres hausses tarifaires entre 2019 et 2021 pour la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA)

L'Autorité a été consultée, en 2017, sur l'ensemble des projets d'avenants aux contrats de concession conclus entre l'État et les sociétés Sanef, SAPN, Cofiroute, APRR, Area, ASF et Escota. Le plan portait initialement sur quelques 800 millions d'euros d'investissements. Ces investissements devaient essentiellement être financés par des hausses des tarifs de péage, comprises entre 0,1 % et 0,4 % par an sur les années 2019, 2020 et 2021.

Après analyse, l'Autorité a conclu que les augmentations des tarifs de péage projetées excédaient le juste niveau qu'il était légitime de faire supporter aux usagers. En effet, des opérations relevant d'obligations contractuelles préalables donnaient lieu à une nouvelle compensation, et des opérations dont la nécessité ou l'utilité pour l'usager n'était pas démontrée étaient programmées et les coûts prévisionnels apparaissaient surévalués. L'Autorité a, par conséquent, recommandé une révision en profondeur des projets d'avenants avant toute éventuelle signature.

Finalement, la prise en compte d'une partie des recommandations de l'Autorité dans les avenants définitifs a permis d'écarter seize opérations correspondant à des projets insuffisamment

aboutis ou relevant d'obligations contractuelles antérieures, et qui ne donneront donc pas lieu à une compensation par une hausse additionnelle des tarifs de péage. En outre, le taux de rémunération du capital investi a été revu à la baisse, passant de 6,5 % à 5,9 %[33]. En définitive, les hausses de tarifs supplémentaires supportées par les usagers seront moindres, permettant une économie de près de 104 millions d'euros pour les usagers, pour une prestation mieux calibrée. L'intervention de l'Autorité a ainsi permis, comme l'a relevé la commission d'enquête sénatoriale de septembre 2020, des « *négociations plus équilibrées du plan d'investissement autoroutier* »[34].

Assurer la conformité des procédures d'attribution des contrats d'exploitation des aires autoroutières

Tout au long des six dernières années, l'Autorité a contrôlé les procédures d'attribution des contrats passés par les SCA pour l'exploitation des aires de service en recherchant, notamment, la modération des prix de vente du carburant pour les usagers.

Le réseau autoroutier concédé français compte près de 360 aires de service (distribution de carburant, restauration, boutiques, hôtellerie), l'exploitation de ces activités étant principalement externalisée auprès de tiers. Les modalités d'attribution de ces contrats (dits de « sous-concession ») sont encadrées et soumises à l'avis de l'Autorité. Son contrôle porte sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont assujetties les SCA, ainsi que sur la bonne application des critères qu'elles doivent prendre en compte pour choisir les attributaires.

Si le contrat de sous-concession porte sur la distribution de carburants, elle contrôle en particulier le critère relatif à la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant. Ce critère doit avoir le même poids, dans la procédure de sélection, que le critère financier, correspondant aux rémunérations versées par l'exploitant à la SCA : l'objectif ainsi poursuivi est d'éviter que la captivité des usagers sur autoroute ne conduise à des prix à la pompe trop élevés pour augmenter les rémunérations versées par l'exploitant à la SCA.

Entre 2016 et 2021, la mise en œuvre de cette mission a permis d'importantes économies pour l'usager. Les dépenses effectuées sur les aires de service sont en effet loin d'être négligeables : elles représentaient 4,2 milliards d'euros en 2019, soit près d'un tiers du montant acquitté pour les péages[35]. Entre 2016 et 2021, l'Autorité a rendu 68 avis sur des procédures portant en particulier sur le renouvellement de contrats de distribution de carburants pour 144 aires. Elle a été amenée à rendre 19 avis défavorables, constatant notamment que les procédures de passation mises en œuvre par les concessionnaires ne permettaient pas de garantir le prix payé par l'usager le plus faible possible (voir Focus). Cette action de régulation est centrale pour s'assurer que la mise en concurrence profite bien, *in fine*, à l'usager. Les prix des carburants ont diminué de 3,8 centimes d'euros par litre en moyenne sur les aires remises en concurrence, ce qui se traduira, durant la seule année 2022, par une économie de 27 millions d'euros (hors taxes).

Cumulés sur la durée des contrats, c'est, à terme, 210 millions d'euros que l'action de l'Autorité aura contribué à faire économiser aux usagers.

Focus

En juillet 2021, constatant qu'une procédure ne permettait pas de garantir un prix payé par l'usager le plus faible possible, l'Autorité a rendu un avis défavorable sur une procédure de passation

Dans son avis du 8 juillet 2021 relatif à une procédure de passation d'un contrat de sous-concession sur l'aire de la Vallée de l'Erve sur l'autoroute A81 concédée à la société Cofiroute, l'Autorité a émis un avis défavorable, motivé par le constat que la méthode de notation retenue par la SCA avait pour effet de neutraliser le critère visant à modérer les tarifs et, partant, de supprimer les incitations à mettre en œuvre une politique de modération tarifaire au bénéfice des usagers.

Concrètement, la méthode de notation de la SCA avait pour conséquence de minorer les écarts entre les prix, de sorte que les offres étaient finalement différenciées au regard des seuls autres critères de sélection. Ainsi, en pratique, avec une telle méthode de notation :

- les prix à la pompe proposés par les candidats n'ont aucun impact sur leur classement : le titulaire pressenti resterait inchangé, même si ce dernier proposait un tarif de 2,70 euros le litre

33 Ibid, pages 191.
34 Ibid, p. 183.
35 En tenant compte des taxes, les usagers ont dépensé près de 12,0 milliards euros de péages en 2019.

de gazole, significativement supérieur au tarif actuel proposé par la station la plus chère de France ;
- les candidats à l'exploitation de l'activité de distribution de carburants sur l'aire concernée sont près de 22 fois plus incités à augmenter les redevances versées à la SCA qu'à modérer les prix à la pompe pour les usagers.

À la suite de cet avis, l'ensemble des SCA du groupe Vinci ont fait évoluer leur méthode de notation pour prendre en compte les recommandations de l'Autorité.

Éclairer le débat public par une mission de suivi économique et financier du secteur

Le secteur des autoroutes concédées et, partant, les choix des pouvoirs publics relatifs à ces infrastructures, faisant l'objet de nombreux débats et controverses, le législateur a confié à l'Autorité une mission de suivi économique et financier afin d'apporter un éclairage indépendant, fiable et circonstancié au débat public, qui a donné lieu à sept publications sur les six dernières années, dont une première édition du rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières.

L'Autorité est tout d'abord chargée, au travers de la publication annuelle d'une synthèse des comptes de sociétés concessionnaires d'autoroutes, de mettre à disposition du public des informations sur leurs résultats financiers. Elle publie par ailleurs, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières (EGC). Contrairement à la synthèse des comptes, celui-ci s'inscrit dans le temps long, en présentant des analyses juridiques, techniques et financières et en formulant des recommandations pour améliorer la régulation du secteur. Enfin, l'Autorité est chargée de suivre la rentabilité des SCA en estimant annuellement le taux de rentabilité interne de chaque concession.

Les premières années d'exercice de cette mission ont permis de conduire les travaux méthodologiques nécessaires à la mise en place du dispositif de suivi.

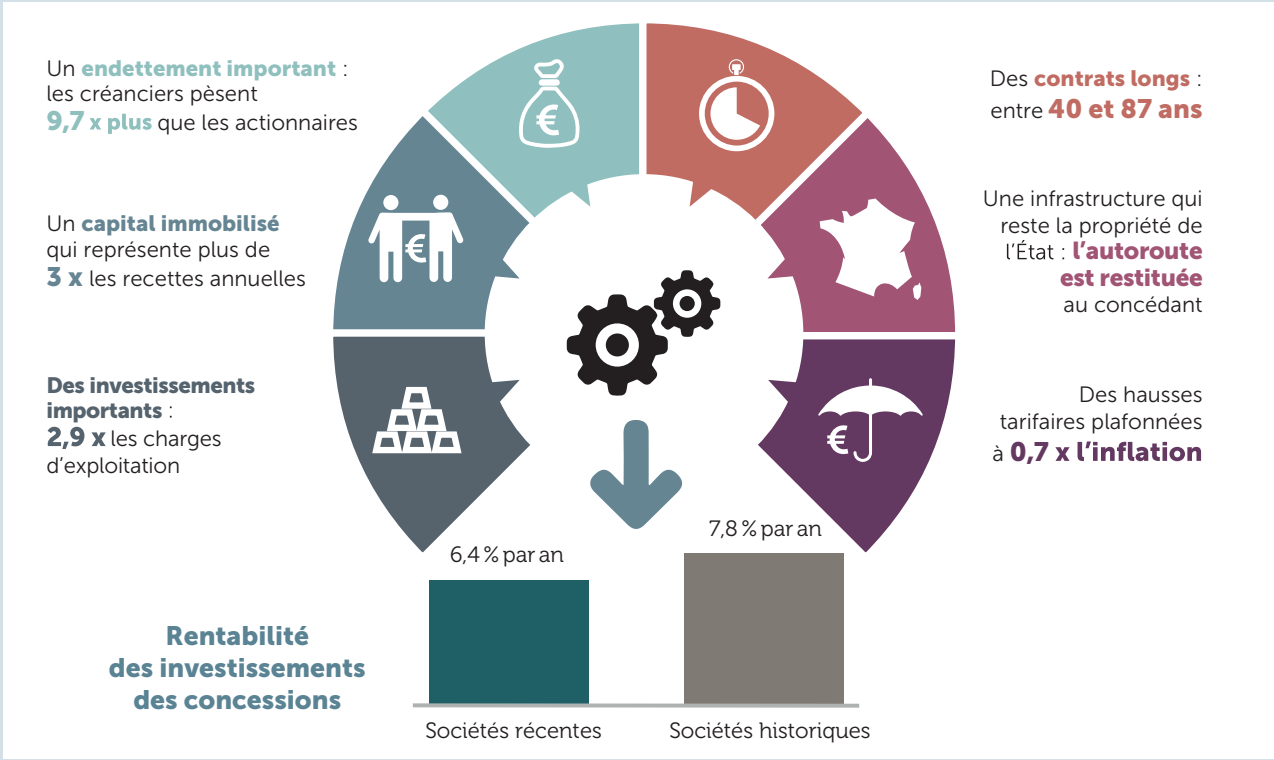
Ces travaux ont permis la publication de six synthèses annuelles des comptes (portant sur les exercices 2016 à 2021) ainsi que d'un rapport EGC, publié en novembre 2020.

L'Autorité a choisi de rendre compte de ses travaux de suivi de la rentabilité dans ce premier rapport EGC. Ce travail, reconnu comme rigoureux et robuste par l'ensemble des parties prenantes, a largement été repris. En effet, contrairement aux précédentes analyses sur le sujet, l'Autorité ne s'appuie pas sur des indicateurs annuels, mais mesure un taux de rentabilité interne sur l'ensemble

de la durée de la concession. Cette approche est la seule qui donne une vision globale de la rentabilité, permettant de tenir compte des spécificités du modèle économique des SCA (importance des investissements, faible rotation du capital, poids de la dette) et du format concessif (tarifs encadrés, engagements contractuels de long terme, faible proportion de biens propres). Le taux de rentabilité interne des concessions en 2019 ressort à 7,8 % pour les concessions « historiques » et à 6,4 % pour les concessions « récentes ». L'Autorité a conclu que la rentabilité des concessions autoroutières ne s'est pas significativement appréciée entre 2017 et 2019.

Focus

Grâce à l'intervention de l'Autorité, les usagers supportent de moindres hausses tarifaires entre 2019 et 2021 pour la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA)



Veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Par son contrôle des marchés passés par les SCA sur les six dernières années, l'Autorité a veillé à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation, pour les besoins de la concession, des marchés de travaux, fournitures et services par les SCA.

Le code de la voie routière impose aux neuf principales SCA d'instaurer une commission chargée de veiller au respect des procédures de passation des marchés. L'Autorité s'assure du bon fonctionnement de ce dispositif en exerçant un contrôle contraignant sur la composition des commissions et sur leurs règles internes pour la passation des marchés. En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence, elle peut aussi saisir les juridictions compétentes. Enfin, elle publie un rapport sur les marchés passés par les SCA et les travaux réalisés, dans lequel elle rend compte de l'activité des commissions et formule des recommandations. Ces dispositions permettent de prévenir les

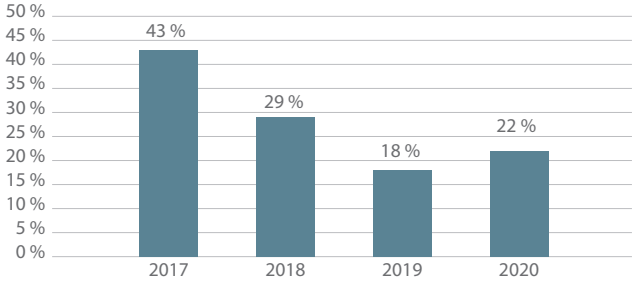
risques concurrentiels émanant des liens capitalistiques entre les SCA et les entreprises du secteur des travaux publics mais aussi, plus généralement, de maintenir une intensité concurrentielle élevée sur les marchés concernés.

La mise en place des commissions de marchés a particulièrement mobilisé l'Autorité en 2016. Saisie par les neuf SCA concernées dès mars 2016, l'Autorité s'est opposée à l'institution de commissions des marchés dont la composition ne respectait pas les conditions d'indépendance exigées. Des liens d'intérêts caractérisés existaient entre certains membres pressentis et la SCA concernée, les entreprises liées, les attributaires passés ou les soumissionnaires potentiels. Durant l'année 2016, elle a par ailleurs rendu 19 avis sur les règles internes, s'assurant ainsi que les modalités de réunion, les conditions d'accès aux informations et les règles encadrant le recours aux procédures permettaient aux commissions de remplir effectivement leurs missions.

L'Autorité a continué son action de contrôle tout au long des années qui ont suivi. Elle a assisté les commissions sur la réglementation applicable en matière de marchés, apportant des éclairages, à leur demande, et fournissant des analyses dans le cadre du rapport annuel sur les marchés. Elle a contrôlé, par sondage, les marchés passés en commission et, dans ce cadre a été amenée à saisir le juge. L'Autorité a ainsi décidé, en décembre 2017, de former un recours en référé contre une procédure de passation d'un marché par une société concessionnaire.

L'action de l'Autorité a finalement permis de remédier aux dysfonctionnements concurrentiels à l'origine de ce dispositif. Ainsi, en 2017, les sociétés APRR - Area et ASF - Escota - Cofiroute, intégrées dans de grands groupes de travaux publics, attribuaient 43 % de leurs marchés à des entreprises liées à ces mêmes groupes. Sous l'effet de modalités de passation des marchés mieux encadrées par l'action de l'Autorité, la part des marchés attribués à des entreprises liées a diminué pour atteindre 22 % en 2020. Sur le long terme, l'action de l'Autorité permet de maintenir une intensité concurrentielle sur les marchés amont, en particulier de travaux, et donc, *in fine*, des prix plus bas pour les usagers.

➜ La part des marchés attribués par les sociétés APRR-Area et ASF-Escota-Cofiroute à leurs entreprises liées est passée de 43 % à 22 % entre 2017 et 2020



Focus

La reconnaissance, par le juge, de l'Autorité comme garant de l'ordre public économique

En décembre 2017, l'Autorité a introduit un référé précontractuel contre la société Autoroutes du Sud de la France (ASF) afin que soit prononcée l'annulation d'une procédure de passation d'un marché de travaux, soutenant que la méthode de notation des offres retenue et appliquée par ladite société était de nature à amener indirectement à sélectionner l'attributaire du marché sur le critère unique du prix.

En première instance, le raisonnement de l'Autorité n'a pas été suivi par le juge au motif notamment que, même en modifiant la méthode de notation, le résultat de la consultation aurait été identique au cas particulier. L'Autorité ne pouvait retenir cette interprétation qui aurait cantonné sa capacité à introduire un référé aux seuls cas de manquements constatés.

Suivant les conclusions de l'avocat général, par un arrêt du 15 janvier 2020, la Cour de cassation a finalement confirmé la position de l'Autorité et précisé que le juge des référés aurait dû vérifier « *objectivement si la méthode de notation retenue et appliquée par la société ASF n'était pas par elle-même de nature à priver de portée le critère technique ou à neutraliser la pondération des critères annoncés aux candidats* ». Le contrôle du juge des référés aurait ainsi dû être réalisé *in abstracto*, sans considération des effets réels sur la sélection du candidat retenu. Cette décision constitue ainsi une reconnaissance du statut de l'Autorité en tant que requérant garant de l'ordre public économique, et plus spécifiquement, de l'exercice d'une concurrence effective et loyale dans le secteur.

BILAN DE L'ACTION DE L'AUTORITÉ DEPUIS 2016

Le secteur du transport routier de voyageurs

6

L'Autorité accompagne depuis 2015 l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs et veille au bon fonctionnement de ce marché libéralisé, au bénéfice des usagers et des clients.

Pour ce faire, elle s'attache d'abord à prévenir les risques de déséquilibre économique des services de transport public par les services librement organisés (SLO). Ensuite, elle régule les gares et aménagements de transport routier : ainsi, l'action de l'Autorité a permis que l'accès des transporteurs à près de 80 % des gares routières, soit 68 aménagements, soit équitable et proposé à un tarif raisonnable. Enfin, elle exerce une mission générale d'observation du marché, dont elle rend compte dans des publications régulières établies à partir des données collectées auprès des différents acteurs.

Finalement, l'Autorité a contribué à ce que la libéralisation tienne sa promesse : permettre aux usagers de se déplacer partout en France à bas coûts.

Observer les marchés pour accompagner l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs

Depuis 2015, par sa mission d'observation des marchés, l'Autorité a pu établir que l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs avait tenu sa promesse initiale : permettre aux usagers de se déplacer partout en France à bas coûts.

En 2019, c'est-à-dire avant la crise sanitaire, c'est plus de 10 millions de passagers qui ont emprunté un SLO, bénéficiant de tarifs nettement inférieurs à ceux des autres modes de transport. Ainsi, l'usager d'un SLO paie en moyenne 5,00 euros TTC pour 100 km parcourus, contre 11,30 euros en TGV classique ou 11,90 euros en TER pour les non-abonnés. L'ouverture du marché a également permis de rendre le transport accessible au plus grand nombre : 320 villes étaient desservies en 2019 et 55 % de la population française habitait à moins de 10 km d'un arrêt desservi par un SLO.

L'Autorité a mis en place les indicateurs nécessaires pour s'assurer que le duopole actuel, organisé autour de FlixBus et BlaBlaBus, ne tire pas les prix vers le haut. Depuis le second semestre de 2019, le marché national des SLO est en effet dominé par ces deux opérateurs. À ce stade, l'Autorité n'a pas relevé de problème concurrentiel : bien qu'il n'y ait que deux acteurs du transport routier interurbain de voyageurs, plus de 90 % des usagers des SLO avaient le choix entre plusieurs services de transport, routiers ou bien ferroviaires pour leurs déplacements. Cette concurrence effective est la meilleure garantie pour que les tarifs restent bas et la qualité de service élevée.

Focus

En 2019, la libéralisation a permis à 1,8 million de personnes supplémentaires de se déplacer tout en générant des gains environnementaux et économiques

En offrant une possibilité de déplacement peu onéreuse, l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs a permis des gains socio-économiques pour les usagers, estimés à 109 millions d'euros par an. Ainsi, les usagers réalisent une économie de 3,75 euros par kilomètre (soit 10,50 euros sur un trajet moyen) en utilisant un SLO plutôt que d'autres modes de transport ce qui représente, au total, un gain 162 millions d'euros par an. Pour cela, ils doivent, certes, accepter une légère perte de temps, mais au total la valeur socio-économique de cette perte est largement compensée par les gains : de l'ordre de 30 minutes pour un trajet moyen de 280 km, elle peut être valorisée à 53 millions d'euros par an.

Elle a également permis de transporter 1,8 million de voyageurs qui ne se seraient pas déplacés autrement. Les enquêtes de l'Autorité ont montré que les déplacements induits par les SLO avaient une valeur économique qui peut être chiffrée à près de 10 millions d'euros par an.

Enfin, l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs a permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre liées au transport. En permettant à de nombreux usagers de se passer d'un déplacement en voiture, elle a permis d'éviter des émissions de CO_2 de 15,3 milliers de tonnes par an, soit l'équivalent de plus de quatre cent mille trajets Paris-Lille en voiture.

Prévenir les éventuels risques de déséquilibre économique des services de transports publics par les services librement organisés

Tout au long de ces six dernières années, l'Autorité s'est assurée que l'impact économique de l'ouverture à la concurrence du transport routier interurbain de voyageurs sur les services publics était mesuré.

Afin de limiter les atteintes éventuelles à l'équilibre économique des services de transports publics, la loi a instauré une régulation des liaisons de moins de 100 km. Ainsi, si une autorité organisatrice de transport (AOT) estime qu'un SLO pourrait porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique d'un service régulier de transport conventionné, ferroviaire (notamment TER) ou routier, elle peut saisir l'Autorité d'une demande d'interdiction ou de limitation de ce service. L'Autorité analyse l'impact économique de cette concurrence potentielle sur les services publics, et rend un avis juridiquement contraignant.

Depuis 2016, et en excluant les non-lieux, l'Autorité a rendu 121 avis sur ce sujet. Un quart de ces avis, c'est-à-dire 34, ont été favorables à la demande de l'AOT. Ils ont ainsi protégé la collectivité de l'ouverture d'un service qui aurait menacé l'équilibre financier de ses transports publics. À l'inverse, les avis défavorables de l'Autorité concernaient des services qui apportaient un véritable bénéfice aux usagers : celui-ci s'élevait en moyenne à 0,4 million d'euros par an et par SLO autorisé. Au total, l'Autorité a estimé que l'impact économique de ces nouveaux services pour les services conventionnés était limité, en ce qu'il ne représentait que de l'ordre de 3 % de leurs recettes.

Réguler les gares routières

Depuis 2016, l'Autorité exerce sa mission de régulation des gares et aménagement de transport routier de voyageurs afin de contribuer au bon fonctionnement du marché du transport routier interurbain de voyageurs.

Reconnaissant que les gares routières sont des infrastructures indispensables pour le développement du marché, le législateur a chargé l'Autorité de contrôler les règles d'accès aux gares routières. L'Autorité s'assure, à ce titre, que ces règles soient objectives (c'est-à-dire que les tarifs reflètent les coûts du service fourni), transparentes (notamment en ce qui concerne les tarifs et les procédures d'allocation) et non discriminatoires. Elle tient, par ailleurs, un registre des gares routières.

L'Autorité a en particulier agi pour que l'accès des transporteurs à près de 80 % des gares routières soit équitable et proposé à un tarif raisonnable. Sur les 84 aménagements que régule l'Autorité, 68 sont en effet dotés de règles d'accès conformes à ses préconisations[36]. Les discussions se poursuivent avec les 16 gares restantes, l'Autorité privilégiant la pédagogie, le dialogue et l'accompagnement dans la mise en œuvre de ces missions.

Enfin, en 2021, dans un contexte de crise sanitaire qui a frappé durement le marché du transport par autocar librement organisé, l'Autorité a publié un guide pour accompagner les exploitants d'aménagements de transport routier dans la bonne mise en œuvre des décisions de l'Autorité les concernant et, dans une démarche partenariale avec les acteurs, a organisé un webinaire pour favoriser le partage d'expérience.

Focus

Le règlement de différend du Mont-Saint-Michel : l'Autorité enjoint l'exploitant de baisser ses tarifs de plus de 50 %

La société FlixBus France a saisi l'Autorité, le 28 août 2019, d'une demande de règlement de différend portant sur le tarif d'accès au parking du Mont-Saint-Michel, FlixBus estimant ce tarif trop important. Celui-ci était de 23 euros TTC en basse saison et de 32 euros TTC en haute saison. S'appuyant sur une comparaison avec 43 aménagements comparables et sur des techniques économétriques pointues, l'Autorité a estimé[37] que ce tarif ne reflétait pas les coûts réels de l'exploitation du parking. L'Autorité a enjoint la société exploitant le parking de fixer son tarif d'accès à 11,44 euros TTC.

36 Décisions n° 2016-1010 et n° 2017-116 relatives aux règles d'accès.
37 Décision n° 2020-042 du 16 juillet 2020 portant règlement du différend entre la société FlixBus France et la société Transdev Mont-Saint-Michel relatif au tarif d'accès du parking P7 du Mont-Saint-Michel.

BILAN DE L'ACTION DE L'AUTORITÉ DEPUIS 2016

Le secteur aéroportuaire

7

Depuis 2019, le périmètre d'intervention de l'Autorité a été étendu à la régulation des redevances aéroportuaires[38]. La compétence de l'Autorité s'exerce, depuis le 1er octobre 2019, sur les huit plus importants aéroports français : Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, Toulouse-Blagnac[39].

En près de trois années de régulation du secteur aéroportuaire, l'Autorité a rendu 19 décisions d'homologation des tarifs des redevances, émis un avis motivé en vue de l'élaboration d'un projet de contrat de régulation économique sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) et déterminé le cadre général que devront respecter les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé.

L'Autorité s'est attachée, dans l'ensemble de ses avis, décisions et consultations publiques, à stabiliser et clarifier le cadre de régulation, au bénéfice de toutes les parties prenantes (exploitants d'aéroports régulés, État, usagers, régulateur). Elle a conduit, dans ce cadre, 77 auditions de compagnies aériennes et d'exploitants d'aéroports et lancé 6 consultations publiques.

Depuis sa prise de compétence dans le secteur aéroportuaire, l'action de régulation de l'Autorité a permis de protéger les compagnies aériennes, en situation de concurrence, des effets excessifs que la situation de monopole des exploitants aéroportuaires, notamment sur les liaisons de desserte d'une destination, est susceptible d'emporter.

38 Ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 prise sur habilitation de la loi PACTE.
39 Il s'agit des aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq dernières années civiles ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome qui a dépassé ce même critère.
40 Décision n° 2020-083 du 17 décembre 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1er avril 2021.

Consulter les compagnies aériennes, facteur clé d'une régulation aéroportuaire efficace

Ces dernières années, l'Autorité a agi pour que les exploitants d'aéroports prennent les dispositions nécessaires qui permettent aux compagnies aériennes d'intervenir efficacement.

Ainsi, elle a encouragé[40] l'initiative proposée par le groupe ADP consistant à étudier les marges de manœuvre dont elle dispose, en tant que société cotée en bourse, pour communiquer aux compagnies aériennes des informations complémentaires indispensables à la bonne information de celles-ci et ce, dans le respect de la réglementation boursière. Plus généralement, dans le cadre de ses décisions d'homologation, l'Autorité a recommandé aux aéroports toutes les améliorations souhaitables pour favoriser la transparence et la lisibilité des informations transmises aux compagnies aériennes, permettant ainsi d'améliorer la qualité et l'efficacité de la concertation avec ces dernières.

Dans le cadre de sa décision portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé et des lignes directrices qui l'accompagnent, adoptées en 2022[41], l'Autorité a rappelé aux exploitants d'aéroports l'importance, pour les compagnies aériennes, de disposer d'éléments suffisamment complets et pertinents, afin de leur permettre d'intervenir efficacement dans la détermination des règles d'allocation, conformément à la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021.

Focus

Une intervention indispensable des usagers dans la détermination des règles d'allocation

Dans sa décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a indiqué que l'intervention des usagers de l'aéroport dans la détermination des règles d'allocation des actifs, produits et charges, résultait des dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, relatives à la procédure de fixation du montant des redevances.

Outre le respect de la transparence, une telle consultation apparaît en effet nécessaire pour apprécier le caractère pertinent – et, partant, non discriminatoire – des règles d'allocation retenues par l'exploitant, les usagers des aéroports disposant d'une connaissance suffisamment fine des infrastructures pour apprécier *in concreto* le respect de ces principes.

En application du principe de transparence et pour assurer le respect des principes de pertinence et de non discrimination, la consultation des usagers sur les règles d'allocation, les hypothèses sous-jacentes et les choix des clés retenues par l'exploitant, est donc incontournable.

41 Décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports et décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022.

Veiller à la modération du niveau des redevances aéroportuaires : une mission de l'Autorité confortée par le Conseil d'État

Conformément aux dispositions législatives applicables, l'un des objectifs de régulation poursuivis par l'Autorité depuis sa prise de compétence dans le secteur aéroportuaire, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation de proposition tarifaire, a été de s'assurer que l'évolution du niveau des redevances aéroportuaires était modérée afin, notamment, de protéger les compagnies aériennes d'une hausse tarifaire excessive.

Dans une décision récente, le Conseil d'État a expressément reconnu que le rôle de l'Autorité était de protéger les compagnies aériennes, en situation de concurrence, des effets excessifs que la situation de monopole des exploitants aéroportuaires, notamment sur les liaisons de desserte d'une destination, est susceptible d'emporter.

Les refus, par l'Autorité, de demandes d'homologation de propositions tarifaires formulées par les exploitants aéroportuaires depuis le 1er octobre 2019 ont permis, dans un contexte fortement marqué par les conséquences de la crise sanitaire, de protéger les compagnies aériennes d'une augmentation du niveau des redevances de près 43 millions d'euros.

Le rôle de l'Autorité concernant la modération tarifaire a été conforté par le Conseil d'État, qui a également confirmé l'existence d'une marge de manœuvre laissée au régulateur, en l'absence de dispositions législatives et réglementaires, au regard des objectifs de la régulation économique.

Focus

La décision « Aéroports de Lyon » du Conseil d'État ou la consécration de l'intervention du régulateur en matière de modération des redevances aéroportuaires

À la suite de deux refus d'homologation des propositions tarifaires qui avaient été formulées par les Aéroports de Lyon (ADL) pour la période tarifaire du 1er avril 2021 au 31 mars 2022[42], la société ADL a formé un recours en annulation contre ces deux décisions devant le Conseil d'État, le 22 février 2021.

Dans sa décision rendue le 28 décembre 2021, le Conseil d'État a rejeté la requête d'ADL. La décision du Conseil d'État et les conclusions du rapporteur public ont ainsi conforté la position adoptée par l'Autorité dans les deux décisions attaquées, et ont apporté des clarifications utiles quant à la manière dont cette méthodologie doit être interprétée et appliquée dans le cadre juridique relatif à la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires.

Le Conseil d'État a ainsi confirmé que le critère de la modération tarifaire s'apprécie du point de vue des compagnies aériennes et qu'il constitue un critère additionnel et autonome par rapport aux autres critères que l'Autorité doit vérifier.

Le rapporteur public a notamment considéré que, compte tenu des rapports asymétriques qui existent, par construction, entre les exploitants d'aérodromes et les transporteurs usagers de ces infrastructures – les compagnies aériennes –, les premiers étant en situation de monopole, en tous les cas sur la desserte d'une destination, tandis que les seconds sont en situation de concurrence, il convient d'appliquer la règle de l'évolution modérée des tarifs selon une logique elle-même asymétrique, c'est-à-dire en tenant d'abord compte des intérêts des compagnies aériennes et de leur point de vue.

Reprenant ce raisonnement à son compte, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision, que lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances, il appartient à l'Autorité de s'assurer, notamment, que l'évolution des tarifs est modérée, et ce afin de protéger les compagnies aériennes d'une hausse tarifaire excessive.

42 L'Autorité ayant considéré que les augmentations tarifaires proposées par ADL (+ 9 %, dans la première proposition et + 4,9 %, dans la seconde proposition) n'étaient pas modérées.

Déterminer le niveau du CMPC des aéroports grâce à une méthodologie robuste et concertée établie par l'Autorité

Depuis sa prise de compétence dans le secteur aéroportuaire, l'Autorité s'est attachée à élaborer un cadre méthodologique robuste et concerté pour la détermination du coût moyen pondéré du capital à retenir pour apprécier la juste rémunération des capitaux engagés par les exploitants d'aéroports.

L'un des paramètres clés du niveau des redevances aéroportuaires est le coût moyen pondéré du capital (CMPC), qui définit la juste rémunération des apporteurs de capitaux investissant dans les aéroports.

Afin d'élaborer un cadre méthodologique robuste et concerté pour la détermination du CMPC, l'Autorité a lancé, dès la prise de cette nouvelle compétence en 2019, une consultation publique en vue d'appréhender les attentes spécifiques du secteur et de dégager autant que possible des consensus, sinon de trouver des points d'équilibre. Ces travaux ont été menés en concertation avec les différents acteurs du secteur.

L'Autorité a été saisie par le ministère chargé de l'aviation civile, dès décembre 2019, d'une demande d'avis de cadrage[43] sur le CMPC à prendre en compte pour le projet de quatrième contrat de régulation économique (CRE4) de la société Aéroports de Paris (ADP). Il revenait ainsi à l'Autorité d'indiquer, dans cet avis, le taux de CMPC lui paraissant devoir être retenu, à date, aux bornes du périmètre régulé, pour l'élaboration du CRE4 d'ADP, avec une valeur minimale et une valeur maximale.

En tout état de cause, l'Autorité a souhaité, au travers de la publication de ce premier avis de cadrage[44], externaliser un document pédagogique et élaboré sur la base d'une concertation avec les parties prenantes. Les travaux effectués se sont en effet largement appuyés sur les consensus dégagés lors de la consultation publique ou des auditions réalisées. Il lui est donc apparu important d'expliquer les arbitrages qu'elle a été amenée à prendre lorsqu'aucun consensus n'émergeait, notamment sur les choix d'estimation de certains paramètres.

Afin de décliner cette approche dans le cadre des décisions d'homologations tarifaires annuelles et d'étudier les effets éventuels de la crise sanitaire sur la méthodologie retenue, l'Autorité a mené une seconde consultation publique en 2020. Il en est ressorti que les choix méthodologiques de l'Autorité, qui ont consisté à établir un calcul de CMPC sur des critères de stabilité, de transparence et de justesse, restent pertinents lors de l'homologation de tarifs annuels en temps de crise.

L'Autorité continue d'évaluer les conséquences des effets de la crise sanitaire et des évolutions des marchés sur les résultats de l'application de sa méthode.

Déterminer les principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation comptables : une mission essentielle de l'Autorité clarifiée par la jurisprudence et par la loi

Moins de six mois après que la loi lui en ait confié la compétence, l'Autorité a déterminé le cadre général applicable aux règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, pour les aéroports qu'elle régule.

Dans une décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a confirmé la compétence de l'Autorité pour intervenir dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges aux périmètres régulé et non régulé.

La loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (DDADUE), a notamment inséré, dans le code des transports, afin de tirer les conséquences, au niveau législatif, de cette décision, l'article L. 6237-3-1, qui prévoit que l'Autorité « *détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre, par une décision qui est publiée au Journal officiel de la République française* ».

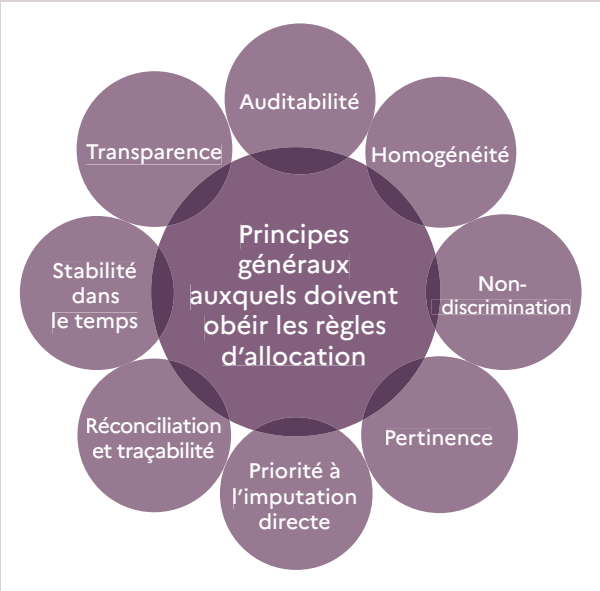
43 Avis n° 2020-017 du 17 février 2020 relatif au coût moyen pondéré du capital à prendre en compte pour le projet de contrat de régulation économique d'Aéroports de paris (ADP) sur la période 2021-2025.
44 *Ibid.*, voir pages 398 à 400.

Pour exercer cette nouvelle mission, l'Autorité a procédé à deux consultations publiques : une première en mai 2021, afin d'engager les démarches de concertation permettant d'établir la décision fixant le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant de sa compétence, puis une seconde en janvier 2022, relative au projet de décision portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé que l'Autorité entendait adopter. En parallèle, l'Autorité a élaboré des lignes directrices précisant l'interprétation et la portée de ces principes. La décision réglementaire devant être lue à l'aune de ces éléments, l'Autorité a également soumis son projet de lignes directrices à consultation.

La décision réglementaire et les lignes directrices ont été adoptées par le collège de l'Autorité le 31 mars 2022, la première faisant par ailleurs l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française. Comme le précisent les lignes directrices, l'Autorité a choisi de retenir le principe d'une période transitoire pendant laquelle celle-ci pourra accepter des règles existantes dont les justifications nécessitent des travaux complémentaires, sous réserve que des engagements fermes soient pris par l'exploitant sur un programme de travail permettant d'atteindre le respect complet des règles au plus tard au 31 décembre 2025.

Focus

Les principes généraux auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, produits et charges envisagés par l'Autorité



Contribuer à l'évolution du cadre de régulation dans le secteur aéroportuaire

Depuis sa prise de compétence, l'Autorité a eu à cœur de contribuer à l'amélioration du cadre de régulation du secteur aéroportuaire, l'inscrivant notamment dans ses orientations stratégiques sectorielles pour 2021-2022.

Cette contribution a notamment trouvé à s'exprimer dans le cadre de l'élaboration et de l'examen, par le Parlement, du projet de loi DDADUE.

D'une part, la loi DDADUE du 8 octobre 2021 a donné compétence à l'Autorité pour déterminer, par une décision publiée au Journal officiel de la République française, les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges, en créant un nouvel article L. 6237-3-1 dans le code des transports (cf. *infra*).

D'autre part, cette même loi a reconnu à l'Autorité une mission nouvelle de suivi économique et financier des aérodromes entrant dans son champ de compétence, codifiée à l'actuel article L. 6327-3-2 du code des transports.

Celle-ci permettra à l'Autorité, d'une part, d'exercer au mieux sa mission de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires et son pouvoir d'avis conforme sur les projets de contrats de régulation économique et, d'autre part, de conforter l'inscription de son action dans une approche multimodale. La mission de suivi économique et financier des aérodromes permettra également à l'Autorité de produire des publications sectorielles accessibles à l'ensemble des parties prenantes (Commission européenne, Gouvernement et administrations, Parlement, Cour des comptes, acteurs du marché, etc.) afin d'objectiver le débat public et d'éclairer les décisions publiques dans le secteur aéroportuaire.

À la différence d'autres secteurs, l'Autorité n'est cependant pas dotée du pouvoir de collecte régulière de données dans le secteur aéroportuaire. L'Autorité procédera donc à des collectes ponctuelles sur la base du droit d'accès aux informations économiques, financières et sociales nécessaires prévu à l'article L. 1264-2 du code des transports pour obtenir toutes les informations utiles à l'accomplissement de cette nouvelle mission auprès des aéroports.

Comme pour la détermination du cadre général que devront respecter les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, l'Autorité s'est saisie, sans tarder, de cette nouvelle mission, en organisant, du 20 avril au 20 mai 2022, une consultation publique ayant pour objectif de partager les objectifs et les conditions de mise en œuvre de la nouvelle mission de suivi économique et financier.

Focus

Comparaison des missions et compétences de l'ART entre les différents secteurs s'agissant du pouvoir de collecte régulière de données

Secteur régulé par l'ART	Pouvoir de collecte régulière des données (en plus du pouvoir de collecte ponctuel reconnu par l'article L. 1264-2 du code des transports)	
	Disposition législative	Texte
Ferroviaire	Article L. 2132-7 du code des transports	L'Autorité peut « *par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations par les gestionnaires d'infrastructure, les exploitants d'infrastructures de service, les entreprises ferroviaires, les autres candidats au sens du livre 1er de la deuxième partie du présent code et la SNCF* ».
Autoroutier	Article L. 122-31 du code de la voirie routière	L'Autorité peut « *par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations et de données par les concessionnaires d'autoroutes et par les entreprises intervenant dans le secteur des marchés de travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé* ».
Transport routier de voyageurs	Article L. 3114-11 du code des transports	L'Autorité peut « *par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations par les entreprises de transport public routier de personnes, par les entreprises ferroviaires et par les entreprises intervenant dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier de personnes* ».
Aéroportuaire (cadre législatif actuel)	Pas de disposition à ce titre	

Ensuite, dans la réponse de son président annexée à l'insertion au rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes consacrée aux grands aéroports français[45], l'Autorité a fait plusieurs propositions d'évolution qui permettraient d'aller dans le sens souhaité par celle-ci, visant à faire évoluer le modèle aéroportuaire pour le rendre plus efficient et préserver les capacités d'investissements des exploitants, notamment en clarifiant les règles envisagées dans le projet de réforme du modèle de régulation initié par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'issue des « Assises de l'aérien » en 2019 et en mettant l'accent sur l'efficience de la gestion et la sobriété des investissements.

Tout d'abord, comme cela est prévu dans les autres secteurs qu'elle régule, l'Autorité pourrait rendre un avis consultatif sur l'ensemble des projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire. Une telle disposition, permettrait en effet d'assurer la cohérence et la lisibilité du cadre de régulation dans son ensemble, en mettant le régulateur en mesure d'alerter le pouvoir réglementaire, en amont de l'adoption des textes, sur d'éventuelles difficultés et, le cas échéant, de lui proposer des adaptations.

Ensuite, l'Autorité ne dispose d'aucun droit de regard sur les projets d'investissements, ce qui, d'une part, limite sa capacité à inciter les exploitants d'aéroports à plus d'efficience et à une sélectivité des investissements, et, d'autre part, prive, dans une large mesure, la consultation des usagers d'effet utile. En effet, si le programme d'investissements doit faire l'objet de discussions avec les usagers en commission consultative économique (CoCoEco), le régulateur ne dispose aujourd'hui d'aucune prérogative, que ce soit dans le cadre de son examen des demandes d'homologation annuelles des tarifs des redevances aéroportuaires, de ses avis portant sur les projets de contrats de régulation économique (CRE) ou, *a fortiori*, lors de la conclusion des contrats de concession, pour remettre en cause le niveau ou l'opportunité des investissements retenus dans les projections tarifaires, quels que soient, par ailleurs, les avis exprimés par les usagers lors de la CoCoEco. Comme le relève la Cour des comptes, cette circonstance est source de frustration pour les usagers, qui déplorent l'absence de prise en compte des observations qu'ils peuvent formuler sur les programmes d'investissements, quand bien même ces investissements seront ensuite à prendre en compte dans l'appréciation portée par le régulateur sur le niveau des tarifs des redevances aéroportuaires qui lui seront soumis.

Au-delà, il convient de souligner que l'Autorité ne dispose, par ailleurs, d'aucune prérogative sur le niveau d'efficacité atteint par les exploitants aéroportuaires, notamment en lien avec la qualité du service rendu, comme cela s'observe pourtant dans d'autres secteurs régulés.

Dans ces conditions, une évolution du cadre de régulation apparaît indispensable pour permettre à l'Autorité de veiller à l'efficience de la gestion et la sobriété des investissements des aéroports. De ce point de vue, les observations formulées par la Cour des comptes revêtent une importance majeure pour contribuer au bon fonctionnement du système aéroportuaire, au bénéfice de l'ensemble de ses usagers, comme l'Autorité y est tout particulièrement attachée.

45 *Ibid.*, voir pages 398 à 400.

Focus

Comparaison des missions et compétences de l'ART entre les différents secteurs s'agissant du pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs aux activités objet du contrôle de l'ART

Secteur régulé par l'ART	Pouvoir de collecte régulière des données (en plus du pouvoir de collecte ponctuel reconnu par l'article L. 1264-2 du code des transports)	
	Disposition législative	**Texte**
Ferroviaire	Article L. 2133-8 du code des transports	*« L'Autorité de régulation des transports est consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire. // Le délai dont dispose l'autorité pour rendre son avis à compter de la transmission d'un projet de texte, pouvant être réduit à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, est fixé par décret en Conseil d'État ».*
Autoroutier	Article L. 122-11, L. 122-22 et L. 122-28 du code de la voirie routière	*« Les modalités d'application de la présente section [des articles L. 122-23 à L. 122-27] sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports ».*
Transport routier de voyageurs	Article L. 3111-25 et L.3114-15 du code des transports	*« Les modalités d'application de la présente section sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports ».*
Aéroportuaire (cadre législatif actuel)	Pas de disposition à ce titre	

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

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

8

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a confié à l'Autorité la régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure de la RATP sur le réseau historique du métro et du RER, de gestionnaire technique du réseau du Grand Paris Express, ainsi que des prestations de sûreté offertes par le groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR).

La mise en place concrète de la régulation de l'Autorité dans le secteur des transports guidés en Île-de-France a vu le jour en 2021, avec l'approbation des règles de séparation comptable de la RATP puis celle de la trajectoire de rémunération de la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du métro et du RER pour la période 2021-2024. L'Autorité a toutefois commencé à préparer l'exercice de ses autres missions régulatoires avec la RATP.

Cette régulation s'inscrit dans un cadre différent de celui applicable au secteur ferroviaire. Dans le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France, l'Autorité exerce en effet son office sur des questions de rémunération issues d'un processus de négociation entre la RATP et l'autorité organisatrice des transports publics en Île-de-France, Île-de-France Mobilités. Dans ce cadre, l'Autorité intervient ainsi davantage comme un tiers de confiance s'assurant du caractère équilibré du résultat final de la négociation.

Poser les bases d'une régulation éclairée des trajectoires de rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure avec l'approbation des règles de séparation comptable de la RATP

Saisie pour la première fois des règles de séparation comptable de la RATP, en décembre 2020, l'Autorité a approuvé ces dernières dans sa décision n°2021-012 du 11 février 2021. Elle a également procédé à l'examen des comptes séparés au titre de l'exercice 2020 transmis par la RATP, sans que celui-ci ne soulève de difficultés majeures.

À l'instar du ferroviaire, la séparation comptable constitue un outil essentiel pour asseoir la tarification des prestations régulées de la RATP sur des états comptables fiables et repérer les éventuelles subventions croisées entre activités, susceptibles de conduire à des distorsions de concurrence.

À l'occasion de cette première décision, l'Autorité a pu poser le cadre d'analyse à travers lequel elle a examiné les règles de séparation comptable de la RATP en contrôlant le périmètre de chaque activité séparée, les règles d'imputation des postes d'actif et de passif et des charges et produits appliquées pour établir les comptes séparés, et les principes déterminant les relations financières entre ces activités.

Approuver les trajectoires de rémunération versées par Île-de-France Mobilités à la RATP au titre de la gestion de l'infrastructure historique du métro et du RER pour la période 2021-2024

Saisie pour la première fois par la RATP, en avril 2021, des trajectoires de rémunération versées par Île-de-France Mobilités au titre de la gestion de l'infrastructure historique du métro et du RER pour la période 2021-2024, l'Autorité a rendu un premier avis conforme le 29 juillet 2021.

Alors que, dans le secteur ferroviaire, le rôle de l'Autorité consiste à se prononcer sur des tarifs élaborés de façon unilatérale par les gestionnaires d'infrastructure ou d'installations de service afin de vérifier que ceux-ci ne profitent pas de leur pouvoir de marché pour constituer une rente au détriment de leurs clients, la rémunération de la RATP en tant que gestionnaire de l'infrastructure historique du métro et du RER a fait l'objet d'un accord négocié préalablement avec Île-de-France Mobilités.

Ainsi, la mise en œuvre d'un cadre de régulation de type «*negotiated settlements*»[46] se prêtait bien au contexte dans lequel s'inscrivait l'examen de la rémunération des activités de gestionnaire d'infrastructure de la RATP par l'Autorité.

Dans ces conditions, l'instruction conduite par l'Autorité a consisté, d'une part, à vérifier la robustesse et la traçabilité des trajectoires de charges qui fondent la trajectoire de rémunération sur quatre années du gestionnaire d'infrastructure, et, d'autre part, à s'assurer que la RATP ne génère pour elle-même, se fondant sur une asymétrie d'information en sa faveur, aucune rente de monopole.

Dans son avis n°2021-039 du 29 juillet 2021, l'Autorité a relevé des imperfections qui n'ont cependant pas été de nature à remettre en cause le projet de trajectoire, si bien qu'elle a approuvé les trajectoires de rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure de la RATP pour la période 2021-2024.

46 Développée à partir des années 1960 et largement mobilisée en Amérique du Nord, cette forme de régulation, qui a fait ses preuves en termes d'efficacité économique, s'inscrit dans un cadre où les parties disposent d'un champ de liberté et de flexibilité assez important pour mener à bien leurs négociations et où le régulateur intervient de manière relativement légère sans imposer, autant que possible, aux parties négociantes, une méthode, une approche ou un cadre décisionnel trop rigides.

Poser les prémices des autres interventions du régulateur

L'Autorité a également posé les prémices de ses autres interventions dans le cadre de la régulation du secteur des transports publics urbains en région Île-de-France, qui s'exerceront au fur et à mesure des saisines de la RATP.

Ces missions concernent notamment la tarification des prestations de sûreté mises en œuvre par le GPSR ainsi que l'activité de la RATP en tant que gestionnaire technique du réseau de transport public du Grand Paris avec, d'une part, l'avis conforme de l'Autorité sur la rémunération versée à la RATP par Île-de-France Mobilités et, d'autre part, l'avis motivé sur les conditions opérationnelles de gestion technique du réseau de transport du Grand Paris Express au bénéfice des opérateurs de transport qui l'utiliseront.

Au-delà, l'Autorité émet un avis conforme sur le plan de gestion des informations confidentielles de la RATP pour assurer la bonne étanchéité des informations entre les activités de gestionnaire d'infrastructures et d'opérateur de transport de la RATP.

L'action de l'Autorité s'inscrit dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, qui interviendra dès la mise en service du réseau de transport public du Grand Paris, et à l'horizon 2039, s'agissant des services du métro historique et du RER exploité aujourd'hui par la RATP.

BILAN DE L'ACTION DE L'AUTORITÉ DEPUIS 2016

Le secteur des services numériques et données de mobilité

9

Alors que les services numériques de mobilité sont devenus un moyen central, pour le voyageur, d'accéder à l'information sur les déplacements et la distribution de titres de transport, le développement de ces services, encouragé par l'Union européenne, vise à permettre un usage mieux coordonné et plus sûr des différents modes de transport et peut constituer l'une des solutions pour réduire la congestion routière et la consommation d'énergie.

L'ouverture des données de mobilité, qui incombe aux services publics et privés de transport, vise à favoriser le développement de services numériques dans le domaine des transports et ainsi la fourniture d'informations de qualité aux voyageurs sur les déplacements et les différents modes de transport disponibles.

Depuis la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, l'Autorité est chargée de veiller à ce qu'un accès équitable et non discriminatoire aux ressources numériques de mobilité – qu'il s'agisse des données de mobilité ou de la distribution numérique de titres de transports – soit garanti, et à ce que l'utilisation de ces ressources pour le voyageur soit faite de façon transparente et sans biais commerciaux. Pour assurer la conformité des acteurs aux exigences réglementaires, l'Autorité est habilitée à effectuer les contrôles de l'ouverture et de la réutilisation des données de mobilité, et dispose de pouvoirs de règlement de différends et de sanction en cas de manquement à leurs obligations.

L'Autorité s'attache aujourd'hui à préparer la mise en œuvre concrète de cette régulation avec la préparation d'un plan d'action en vue, notamment, de la réalisation des premiers contrôles.

Consulter, écouter et accompagner les acteurs pour leur permettre de mieux appréhender un cadre réglementaire nouveau

L'action conduite par l'Autorité depuis sa prise de compétence dans le secteur des données et des services numériques de mobilité a notamment eu pour objectif d'accompagner les producteurs et réutilisateurs de données dans leur appréhension de ce nouveau cadre réglementaire.

L'ouverture généralisée des données, effective depuis le 1er décembre 2021, concerne les données statiques et en temps réel relatives aux déplacements et à la circulation d'un grand nombre de modes de transport (terrestre, aérien, maritime et fluvial) proposant des services réguliers (trains, avions, autocars, bus, métros, tramways, trolleys, ferries, bacs, etc.), à la demande (véhicules et vélos en partage, taxis, VTC), mais également les données de réseau des modes personnels (voitures, vélos, marche à pied) ou relatives aux déplacements des personnes à mobilité réduite.

L'Autorité a rendu deux avis[47], en 2020, portant sur le projet de décret relatif à l'ouverture et à la réutilisation des données. Ils ont permis que seules les données en temps réel ou dynamiques puissent faire l'objet d'une compensation financière et que les seuils déclenchant cette compensation soient énoncés avec précision et clarté dans la réglementation.

Afin de mieux connaître leur degré d'appropriation du cadre réglementaire, de recueillir leur point de vue et de connaître leurs attentes, l'Autorité a organisé, sur la période 2021-2022, une consultation publique sur l'ouverture et la réutilisation des données de mobilité ainsi qu'un cycle d'auditions, par son collège, des acteurs des données de mobilité.

Il ressort de cette phase de consultation que si l'ensemble du dispositif réglementaire est connu des acteurs, son contenu n'est pas pleinement maîtrisé. Pour autant, ce dispositif réglementaire est considéré comme constituant une véritable avancée pour les producteurs de données, car il promeut l'innovation et l'équité entre les producteurs de données publics et privés. Les acteurs ont par ailleurs estimé que la mission de régulation confiée à l'Autorité par le législateur était nécessaire et qu'elle devrait s'accompagner d'une approche progressive et adaptée.

S'appuyer sur des outils de traitements automatiques et d'analyse des algorithmes pour réguler les données et services numériques de mobilité

Depuis sa prise de compétence, l'Autorité a développé les outils informatiques et noué les partenariats qui lui permettront de conduire ses missions régulatoires dans le secteur des services numériques et des données de mobilité.

L'Autorité doit s'assurer de la mise à disposition effective des données, de leur conformité aux formats, de leur mise à jour et de leur qualité. Elle vérifie que l'ensemble des réutilisateurs de données concernées utilise celles-ci de manière neutre, transparente et sans biais commercial afin de fournir une information aux voyageurs.

Pour remplir ces missions, l'Autorité dispose de prérogatives en matière de contrôle de la conformité des données, incluant des pouvoirs de règlement de différends et des pouvoirs de sanction. Ces contrôles, qui portent sur un nombre conséquent de jeux de données de tout type contenant eux-mêmes un volume de données allant du millier au million, ne peuvent se faire qu'en s'appuyant sur des outils de traitement

47 Avis n° 2020-050 du 3 septembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux conditions d'application des articles L. 1115 1, L. 1115- 3 et L. 1115-5 du code des transports, et avis n° 2020-081 du 10 décembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux conditions d'application des articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports.

automatique qui permettent d'amplifier la quantité de jeux de données vérifiés afin d'être pleinement performatifs. À cette fin, l'Autorité s'appuie sur des outils nommés « validateurs », librement utilisables, ainsi que sur des validateurs développés par ses soins.

L'utilisation des données nécessite aussi de comprendre et de tester les algorithmes permettant de proposer une information sur les trajets demandés par les voyageurs. À cette fin, l'Autorité s'est appuyée sur le pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN), un service à compétence nationale des ministères économiques et financiers. Ce dernier a mis à la disposition de l'Autorité un outil permettant de tester les classements effectués par ces algorithmes et d'en analyser les critères. Un premier état des lieux réalisé par l'Autorité sur l'ouverture et la réutilisation des données rend compte de la mise en œuvre des outils précités.

Assurer le suivi du développement des services numériques de mobilité multimodaux ou *Mobility as a Service*

Afin de préparer sa future action de régulation relative aux services numériques de mobilité multimodaux, qui repose sur des pouvoirs de règlement de différends et de sanction, l'Autorité a pris part aux travaux d'un certain nombre d'organisations qui traitent de cette thématique et poursuivi une action de veille dans le domaine.

À travers ses missions sur la distribution numérique des titres de transports, l'Autorité accompagne le développement des services numériques de mobilité multimodaux, ou *Mobility as a Service* (MaaS), 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 différends et de sanction.

Afin de suivre le développement de ces plateformes multimodales de transport en plein développement, l'Autorité s'est rapprochée de l'Observatoire du MaaS, mis en place par le Cerema et le Groupement des autorités responsables de transport (GART), et participe activement aux groupes de travail relatifs aux MaaS et à leurs interfaces portés par la commission de normalisation dans les transports publics.

Cet accompagnement s'est aussi traduit par la participation à un webinaire du *Centre on Regulation in Europe* (CERRE) sur le sujet du *Mobility as a Service* (MaaS) en mars 2021.

BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

La collecte et l'utilisation des données au service d'une régulation plus performante et plus incitative

10

La diffusion de données fiables et d'analyses sectorielles est un outil clé pour une régulation plus performante et plus incitative. En apportant un éclairage objectif sur les performances des opérateurs et sur les comportements des clients et usagers, le régulateur concourt au bon fonctionnement des marchés en réduisant l'asymétrie d'information entre les différentes parties prenantes : les décideurs publics, en particulier les autorités organisatrices de transport, les opérateurs et les consommateurs.

La régulation par la donnée et la transparence permettent ainsi de combler un déficit d'information d'autant plus grand que le marché régulé n'est pas ouvert à la concurrence. Cette transparence est un moyen efficace pour éclairer les politiques publiques et en évaluer les effets.

Afin de poursuivre ces objectifs, une mission générale d'observation des marchés a été confiée à l'Autorité dans les secteurs ferroviaire, du transport routier de voyageur et des autocars par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »). Cette mission a été, depuis, étendue à la RATP en 2019, dans le cadre de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, et au secteur aéroportuaire en 2021, dans le cadre de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (dite « loi DDADUE »).

Publier des informations relatives à l'observation des secteurs régulés afin d'éclairer la décision publique et les usagers

Compte tenu des enjeux liés à l'asymétrie d'information entre les parties prenantes, la première utilisation d'intérêt général des données collectées par l'Autorité s'est matérialisée par la production de publications de référence dans les secteurs régulés, dans un objectif de transparence et, partant, d'éclairer la décision publique.

Le patrimoine informationnel que constituent ces données est également précieux pour le régulateur qui l'utilise pour renforcer et améliorer ses actions. 2016 a été la première année de mise en œuvre des nouveaux dispositifs de collecte de données dans les secteurs ferroviaire, routier et autoroutier. En 2017, fort de l'expérience acquise en 2016, le collège de l'Autorité a décidé d'inscrire ces collectes dans un cadre pluriannuel, en adoptant des décisions de collecte régulière de données.

Huit décisions de collecte régulière de données permettent ainsi à l'Autorité de réaliser des publications de référence dans les secteurs ferroviaires (et de la RATP), autoroutier et du transport routier de voyageur. Ces rapports, qui présentent des indicateurs et chiffres décrivant l'état des lieux du secteur (demande, offre, description du réseau), permettent de présenter un bilan sectoriel objectif, neutre et transparent, qui éclaire le domaine des transports et le débat public. Les données issues des collectes permettent également d'appuyer l'action régulatoire de l'Autorité.

Afin de compléter les données issues des opérateurs régulés, l'Autorité réalise également des enquêtes auprès des usagers afin d'affiner ses analyses et de mieux comprendre le comportement et les attentes de ces derniers.

Focus

La publication, en 2021, d'un premier rapport multimodal relatif à l'état des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes

Dans le prolongement de sa mission générale d'observation de chacun des secteurs régulés, l'Autorité a aussi souhaité se doter d'une vision transversale des marchés des transports.

Elle a ainsi publié, en 2021, un premier rapport multimodal (le transport de voyageurs en France) qui vise à approfondir la connaissance des évolutions des comportements de mobilité afin d'objectiver et d'éclairer les décisions et le débat publics.

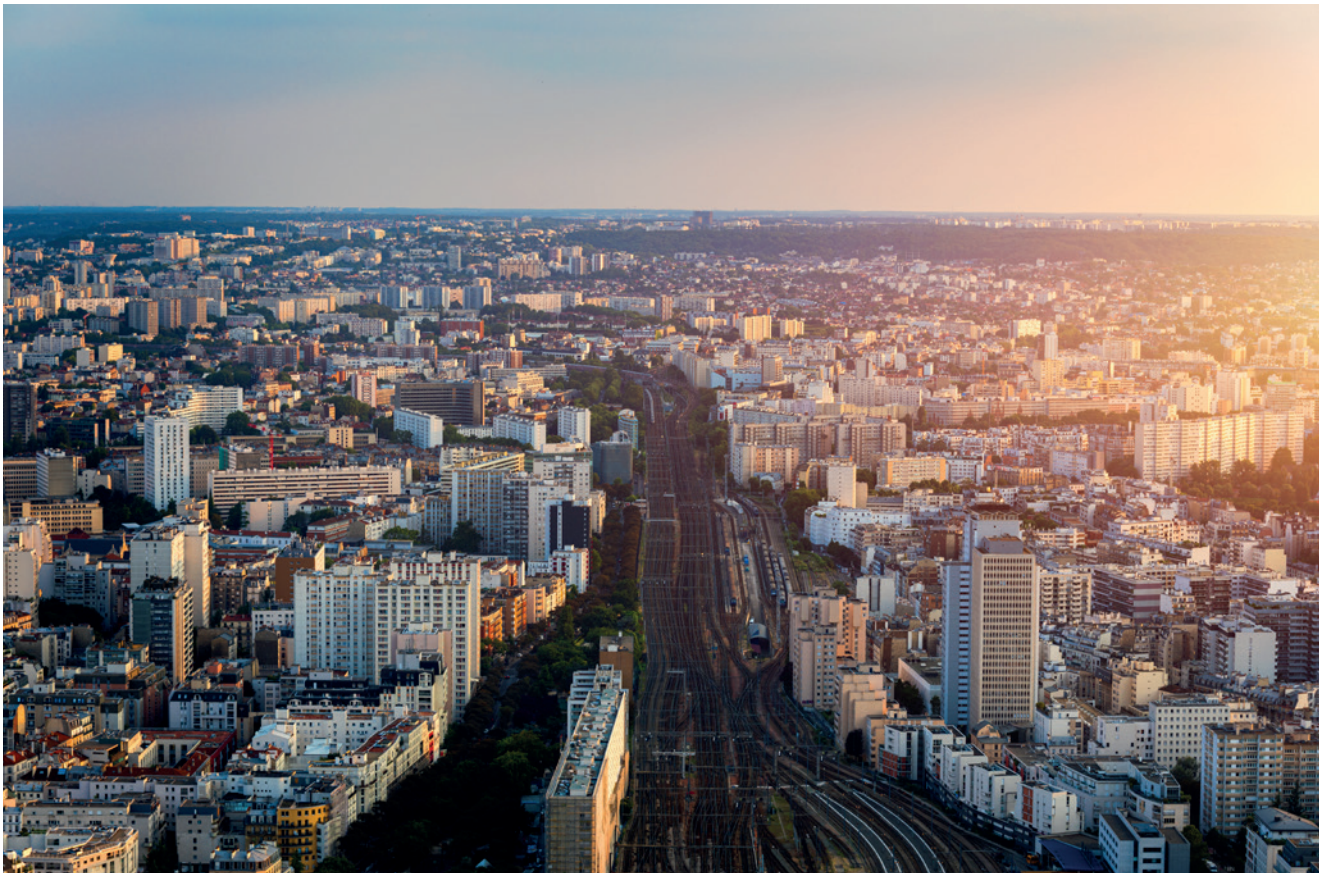
Les rapports annuels multimodaux permettront d'analyser les mobilités dans leur ensemble et de mieux comprendre comment des facteurs internes (comme l'ouverture à la concurrence des autocars en 2015 ou des trains en 2019) ou externes (la crise sanitaire) influent sur chacun des secteurs régulés.

Appuyer, par les données, les constats et préconisations de l'Autorité

Au-delà des publications statistiques propres à informer le secteur et à éclairer la décision publique, l'Autorité utilise les données dont elle dispose pour partager des constats et émettre des préconisations pour améliorer le fonctionnement des marchés et le cadre de régulation.

C'est ainsi, par exemple, que l'Autorité avait organisé un colloque sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire en 2017. Ce colloque avait été suivi d'une première étude thématique sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en 2018, actualisée en 2022, au moment où cette ouverture devenait une réalité concrète.

Établie à partir de diagnostics issus de près de quatre années d'observation minutieuse des marchés du transport ferroviaire et des conditions d'accès aux infrastructures du système ferroviaire et d'écoute permanente et attentive de l'ensemble des parties prenantes, l'édition 2022 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs formule des recommandations pour que le processus d'ouverture à la concurrence puisse se réaliser sans entrave, au bénéfice de tous.



BILAN DE L'ACTION
DE L'AUTORITÉ
DEPUIS 2016

Les interventions du Président

11

2016

- **16 septembre 2016 :** audition du Président devant la commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2017.

2017

- **26 janvier 2017 :** audition du Président devant la commission du développement durable du Sénat et de l'Assemblée nationale.
- **19 avril 2017 :** audition du Président devant le Sénat sur le projet de contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau, pour lequel l'Arafer avait rendu un avis défavorable le 29 mars 2017.
- **15 juin 2017 :** intervention du Président à la conférence Transport et Mobilité organisée par le réseau de PME du secteur du transport de voyageurs, Réunir.
- **29 juin 2017 :** organisation du colloque de l'Arafer « Concurrence et régulation : quelles perspectives pour le transport ferroviaire ? ».
- **27 septembre 2017 :** audition du Président à l'Assemblée nationale devant la commission des finances sur le budget des transports.
- **3 octobre 2017 :** intervention du Président aux 24èmes Rencontres Transports et Mobilités.
- **11 octobre 2017 :** audition du Président devant l'Assemblée nationale par Damien Pichereau, député de la Sarthe, rapporteur pour avis sur le budget Transports terrestres dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.
- **7 novembre 2017 :** audition du Président par le Comité d'orientation des infrastructures.
- **10 novembre 2017 :** audition du Président par Jean-Cyril Spinetta, chargé par le Premier ministre de remettre, début 2018, un rapport en vue de la refondation du système ferroviaire français.

2017

- **14 novembre 2017 :** audition du Président par Fabienne Keller, sénatrice, rapporteure spéciale du programme « Infrastructures et services de transport ».
- **29 novembre 2017 :** audition du Président par Gilles Savary, député, sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs et le Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest.
- **30 novembre 2017 :** audition du Président dans le cadre du Comité d'action publique 2022 lancé par le Gouvernement.
- **5 décembre 2017 :** intervention du Président à la 5ème conférence Transports et Mobilité durable « Comment repenser la mobilité de demain pour une approche globale ? ».
- **12 décembre 2017 :** intervention du Président au colloque de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).
- **Décembre 2017 :** audition du Président devant la Cour des comptes dans le cadre d'une mission relative à SNCF Réseau.

2018

- **21 mars 2018 :** publication d'une tribune du Président dans Le Monde « Réformer pour développer le rail ».
- **24 janvier 2018 :** audition du Président devant l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).
- **22 mai 2018 :** audition du Président devant le Sénat dans le cadre du projet de loi pour « Un nouveau pacte ferroviaire ».
- **30 mai 2018 :** audition du Président à l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « Macron »).
- **14 juin 2018 :** intervention du Président au Salon européen de la mobilité sur l'« Évolution du système ferroviaire : quelle gouvernance, quel financement ? ».
- **12 septembre 2018 :** audition du Président devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale concernant la mission d'information commune sur l'évaluation de la « loi Macron ».
- **3 octobre 2018 :** audition du Président devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi de finances 2019 et les services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.
- **7 novembre 2018 :** intervention à la table ronde du think-tank TDIE sur « Le modèle économique des TER à l'épreuve de la gouvernance du système ferroviaire ».

2019

- **15 janvier 2019 :** audition du Président devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat concernant le projet de loi LOM.
- **13 février 2019 :** audition du Président devant le Sénat concernant la proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.
- **25 mars 2019 :** audition du Président à l'Assemblée nationale sur le titre II « Réussir la révolution des nouvelles mobilités » du projet de loi LOM.
- **27 mars 2019 :** audition du Président devant l'Assemblée nationale sur la mission d'application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

2019

- **10 juillet 2019 :** audition du Président par le Sénat pour évoquer l'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.
- **25 novembre 2019 :** intervention du Président au colloque organisé conjointement par l'association Régions de France, la région Grand Est et Mobilettre sur l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux.

2020

- **21 janvier 2020 :** audition du Président devant l'Assemblée nationale sur la régulation et le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.
- **29 janvier 2020 :** célébration des 10 ans de l'Autorité, à l'Assemblée nationale, en présence du Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, et sous le haut patronage du Premier ministre Édouard Philippe.
- **5 février 2020 :** intervention du Président devant la commission transports et mobilité de Régions de France.
- **4 mars 2020 :** audition du Président par la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières.
- **30 juin 2020 :** signature d'un accord de coopération entre l'Autorité et l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).
- **15 juillet 2020 :** rencontre entre le Président et Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports.
- **9 novembre 2020 :** audition du Président devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, puis devant la commission des finances du Sénat, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.
- **16 novembre 2020 :** intervention du Président aux 27èmes Rencontres Transports et Mobilités à la table ronde consacrée au thème « Le grand retour du ferroviaire : quels objectifs, modèle et calendrier ? ».
- **2 décembre 2020 :** audition du Président par la Cour des comptes dans le cadre du contrôle de la gestion de SNCF Gares & Connexions pour les exercices 2014 et suivants.

2021

- **9 mars 2021 :** intervention du Président à l'Institut Montaigne sur le financement des infrastructures de transport ferroviaires et routières.
- **12 mars 2021 :** intervention du Président à l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe (Ihédate).
- **10 mai 2021 :** audition du Président par la Mission Duron relative aux « Transports collectifs terrestres de voyageurs conventionnés par une autorité organisatrice autre que l'État ».
- **11 juin 2021 :** intervention du Président devant le Conseil national de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT).
- **15 juin 2021 :** audition du Président par la commission des finances du Sénat sur la situation financière et les perspectives de la SNCF.
- **15 juin 2021 :** audition du Président par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi « 4D ».
- **15 juin 2021 :** audition du Président par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi « DDADUE ».
- **7 juillet 2021 :** intervention du Président devant le Club Ville Rail & Transports.
- **9 septembre 2021 :** audition du Président par la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2022.
- **14 septembre 2021 :** intervention du Président au colloque de l'Association Française du Rail (AFRA) sur « L'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire : freins et attentes ».

2021

- **10 novembre 2021 :** audition du Président par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de finances pour 2022.
- **14 décembre 2021 :** audition du Président devant l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) sur les enjeux et la stratégie ferroviaires de l'Autorité.

2022

- **9 février 2022 :** audition du Président devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, ainsi que sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
- **16 février 2022 :** conférence de presse sur l'édition 2022 de l'étude relative à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en France.
- **17 février 2022 :** interview du Président sur BFM Business à l'occasion de la publication de l'édition 2022 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
- **17 mars 2022 :** publication d'une tribune du Président sur lexpress.fr « Il reste beaucoup à faire pour que l'ouverture à la concurrence du ferroviaire soit réussie ».
- **1er avril 2022 :** interview du Président dans la revue du Trombinoscope.
- **Juin 2022 :** Publication dans International Railway Journal d'une tribune du Président intitulée « Still much to be done if competition is to deliver ».

Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des transports, auditionné par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), le 14 décembre 2021.

Conférence de presse du 16 février 2022 portant sur l'étude relative à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en France.

Intervention de Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des transports sur BFM Business à l'occasion de la publication de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, le 17 février 2022.

Notes

@ART_transports

linkedin.com/company/
art-autorite-de-regulation-des-transports/

Directeur de la publication : Bernard Roman
Rédacteurs en chef : Jordan Cartier, secrétaire général, Geneviève Lallemand-Kirche, directrice, adjointe au secrétaire général, Joël Deumier, directeur adjoint de cabinet, chargé des affaires européennes, Séverine Saint Hubert, cheffe du service de la communication.

Ont participé à la réalisation de la publication : les services de l'ART - Conception et réalisation : LATITUDE - Nantes - 0251/22.

Crédits photos : AdobeStock® - ART.

Dépôt légal : juillet 2022.

ISSN : en cours.

Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 500 exemplaires.

La publication est consultable en version numérique sur le site autorite-transports.fr

- Ferroviaire
- Autocars
- Autoroutes
- Aéroports
- RATP gestionnaire d'infrastructures
- Données et billettique

11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054 • 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

autorite-transports.fr