

Cycle Territoires et mobilité 2019-2020

Session 2

Gouvernance, régulation et financement des mobilités

Gouvernance et régulation multimodales Le rôle de l'Autorité de régulation des transports

Anne Yvrande-Billon
Vice Présidente - ART

Gouvernance et régulation multimodales

Le rôle de l'Autorité de régulation des transports

1. Objectifs et cadre de la régulation
2. Panorama des secteurs régulés
3. Outils et pouvoirs de l'ART



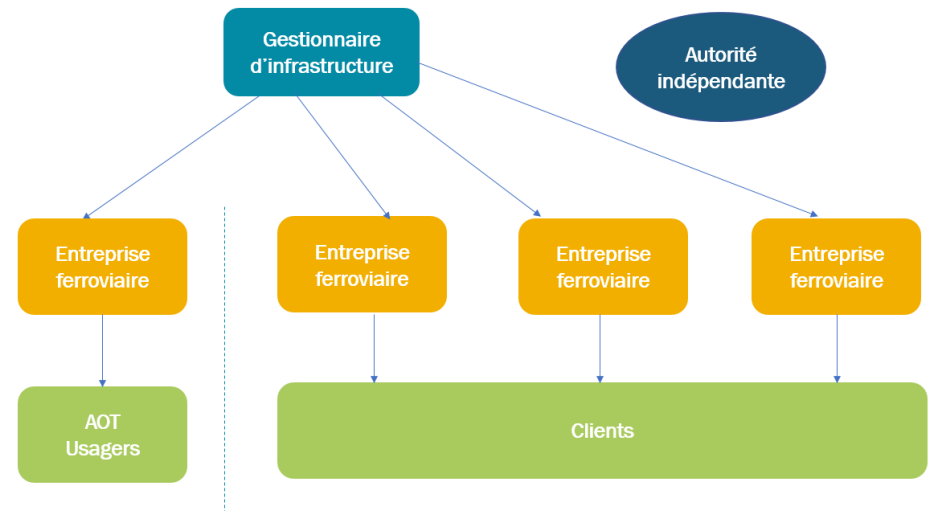
Objectifs et cadre de la régulation

Le cadre européen de la régulation ferroviaire

Objectif général : création d'un marché unique européen



- Application au marché du transport ferroviaire:
 - ⇒ Suppression des barrières techniques, juridiques et administratives nationales
 - ⇒ Ouverture à la concurrence des marchés aval du transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs
 - ⇒ Conditions d'accès aux infrastructures (réseau et installations de service) transparentes et non discriminatoires
 - ⇒ Créations d'organismes de contrôle (régulateurs) pour garantir l'accès de toutes les entreprises ferroviaires aux marchés amont

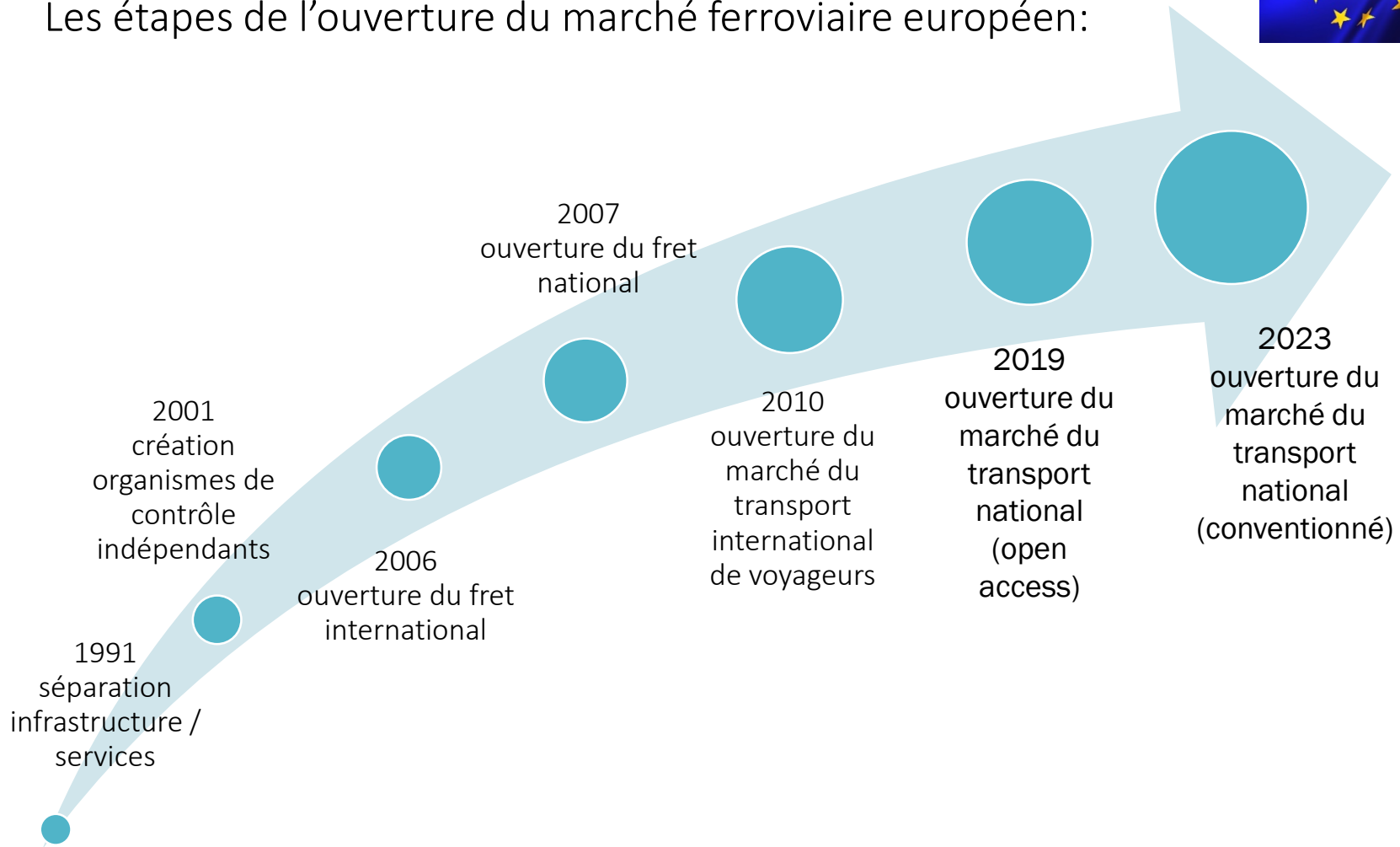


Objectifs et cadre de la régulation

Le cadre européen de la régulation ferroviaire



■ Les étapes de l'ouverture du marché ferroviaire européen:



Objectifs et cadre de la régulation

Libéralisation des services commerciaux de transport ferroviaire de voyageurs

- A compter du **1er janvier 2019** (i.e. pour l'HDS 2021, débutant le 12/12/2020), droit d'accès des EF à l'infrastructure (y compris aux installations de service) dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes
 - Déjà plusieurs opérateurs déclarés en France (Thello, Flixbus)
- Limitation du droit d'accès possible: si l'exercice de ce droit est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public couvrant un même trajet ou un trajet alternatif entre les mêmes O/D
 - Recours au **test d'équilibre économique réalisé par le régulateur** sur saisine de l'AOT qui a attribué le CSP, du GI ou de l'EF qui exécute le contrat, dans le mois qui suit l'information de l'intention d'exécuter un service. Le régulateur dispose d'un délai de 6 semaines à compter de la réception de toutes les informations utiles pour rendre sa décision
 - Déjà 5 demandes de TEE (4 de régions, 1 de l'Etat)



Objectifs et cadre de la régulation

L'ouverture à la concurrence des services conventionnés (TER, TET, Transilien)

Un calendrier progressif - mais impératif - de mise en concurrence des contrats de services publics ferroviaires

- Entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023 : **faculté de libre choix offerte aux AOT** entre la mise en concurrence et l'attribution directe d'un contrat de service public (durée maximum de 10 ans)
⇒ Dès le 3 décembre 2019 : remise en cause du monopole légal de SNCF Mobilités
- Déjà plusieurs régions (Grand Est, PACA, Haut de France...) et plusieurs opérateurs intéressés en France (Transdev, Arriva,...)



- A compter du 25 décembre 2023 : principe de mise en concurrence des contrats de service public, sauf exceptions limitativement énumérées dans le ROSP et sous réserve, pour la plupart, que celles-ci soient autorisées dans le droit national

Objectifs et cadre de la régulation



Le cadre européen de la régulation ferroviaire

⇒ Directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen (Recast 2016/2370):

« La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établit un espace ferroviaire unique européen doté de règles communes sur la gouvernance des entreprises ferroviaires et des gestionnaires de l'infrastructure, le financement et la tarification des infrastructures, les conditions d'accès à l'infrastructure et aux services ferroviaires ainsi que sur la surveillance réglementaire du marché ferroviaire. Il convient d'achever l'espace ferroviaire unique européen en étendant le principe du libre accès aux marchés ferroviaires nationaux et en réformant la gouvernance des gestionnaires de l'infrastructure, l'objectif étant de garantir l'égalité d'accès à l'infrastructure. »

Objectifs et cadre de la régulation



Le cadre européen de la régulation ferroviaire

⇒ Directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen:

Article 55 - Organisme de contrôle

- *Chaque État membre institue un organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire.*
- *Cet organisme est une autorité autonome juridiquement distincte et indépendante sur les plans organisationnel, fonctionnel, hiérarchique et décisionnel, de toute autre entité publique ou privée.*
- *Dans son organisation, ses décisions de financement, sa structure juridique et ses prises de décisions, cet organisme est en outre indépendant de tout gestionnaire de l'infrastructure, organisme de tarification, organisme de répartition ou candidat.*
- *Il est par ailleurs fonctionnellement indépendant de toute autorité compétente intervenant dans l'attribution d'un contrat de service public.*

Objectifs et cadre de la régulation



Le cadre européen de la régulation ferroviaire

⇒ Directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen:

Article 56 – Fonctions de l'organisme de contrôle

- Garantir le traitement équitable et non discriminatoire des candidats (DRR, répartition des capacités, tarification, accès aux services)
- Assurer le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires
- Examiner et traiter les plaintes

Objectifs et cadre de la régulation

Dates clés pour l'ART, une autorité de régulation devenue multimodale



Décembre 2009 : création de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), opérationnelle en décembre 2010 (délai de transposition 2001/14: 2003)

Août 2014 : la loi de réforme ferroviaire étend les missions de l'ARAF et modifie sa gouvernance → adaptation à la constitution d'un groupe public unifié

Août 2015 : la loi « Macron » libéralise le marché du transport par autocars et crée un régulateur multimodal :



➤ **15 octobre 2015** : l'ARAF devient l'ARAFER → extension de ses compétences au secteur du transport par autocars



➤ **1^{er} février 2016** : extension de ses compétences au secteur autoroutier

Juin 2016 : la directive 2012/34 transfère la compétence de régulation économique du Tunnel sous la Manche à l'ARAFER et l'ORR

Juin 2018 : la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ouvre le marché domestique à la concurrence et modifie l'organisation du système ferroviaire → nouvelles compétences pour l'ARAFER



Octobre 2019 : la loi PACTE confie à l'Autorité la régulation des redevances aéroportuaires ; elle devient l'ART (Autorité de régulation des transports)



Janvier-Février 2020 : la LOM devrait étendre les compétences de l'ART au réseau RATP et aux données de transport

Objectifs et cadre de la régulation

Evolutions des marchés des transports et cadre de régulation

- Libéralisation et régulation : 2 faces d'une même pièce
 - Marché unique européen → ouverture à la concurrence → séparation infra / services → création de régulateurs indépendants (ferroviaire, aérien, RATP)
 - Réintégration Réseau / Mobilités → renforcement des pouvoirs du régulateur
 - Libéralisation du marché du transport par autocars → concurrence intermodale et risque d'écrémage → création d'un régulateur multimodal
- Information et contrôle du pouvoir de marché
 - Défaut de transparence et asymétrie des pouvoirs de négociation SCA / concédant → rôle de contrôle du régulateur
 - Préparation des appels d'offres et asymétries d'informations AOT / opérateur historique → pouvoir de RDD et avis du régulateur
- Digitalisation du secteur des transports et besoins croissants de multimodalité
 - Possibles effets leviers via des marchés connexes → régulation d'actifs immatériels

Le rôle du régulateur en bref

Secteur ferroviaire



Art. L. 2131-1 du code des transports: l'ART concourt *au suivi et au bon fonctionnement*, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment *du service public et des activités concurrentielles*, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. Sans préjudice des compétences de l'Autorité de la concurrence, elle assure le *suivi de la situation de la concurrence* sur les marchés des services ferroviaires et dispose à cette fin du droit d'accès aux informations économiques, financières et sociales nécessaires que lui reconnaît l'article L. 2135-2.

Art. L. 2131-3: l'ART veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence. Elle assure une *mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire* et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et *publier toute recommandation*.

Secteur des autocars



Art. L. 3111-22 du CdT: l'ART concourt dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier de personnes, par l'exercice des compétences qui lui sont confiées en application de la présente sous-section, au *bon fonctionnement du marché* et, en particulier, du service public, au bénéfice des usagers et des clients des services de transport routier et ferroviaire.

Secteur des autoroutes



Art. L.122-7 du code de la voirie routière: l'ART *veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier*.

Art. L. 122-9 et L. 122-22: l'ARAFER est également chargée *d'évaluer l'économie générale des conventions* de délégation et de *suivre les marchés de travaux, fournitures et services* du réseau autoroutier concédé.

Secteur des aéroports



Art. L.6327-2 du CdT: l'ART *homologue les tarifs des redevances pour services rendus* sur les aérodromes dont le trafic annuel dépasse 5 millions de passagers.

Art. L.6327-3: l'ART rend un avis conforme sur les *projets de contrats de régulation économique* pluriannuels conclus entre l'Etat et des exploitants d'aérodromes

Panorama des secteurs régulés

2018

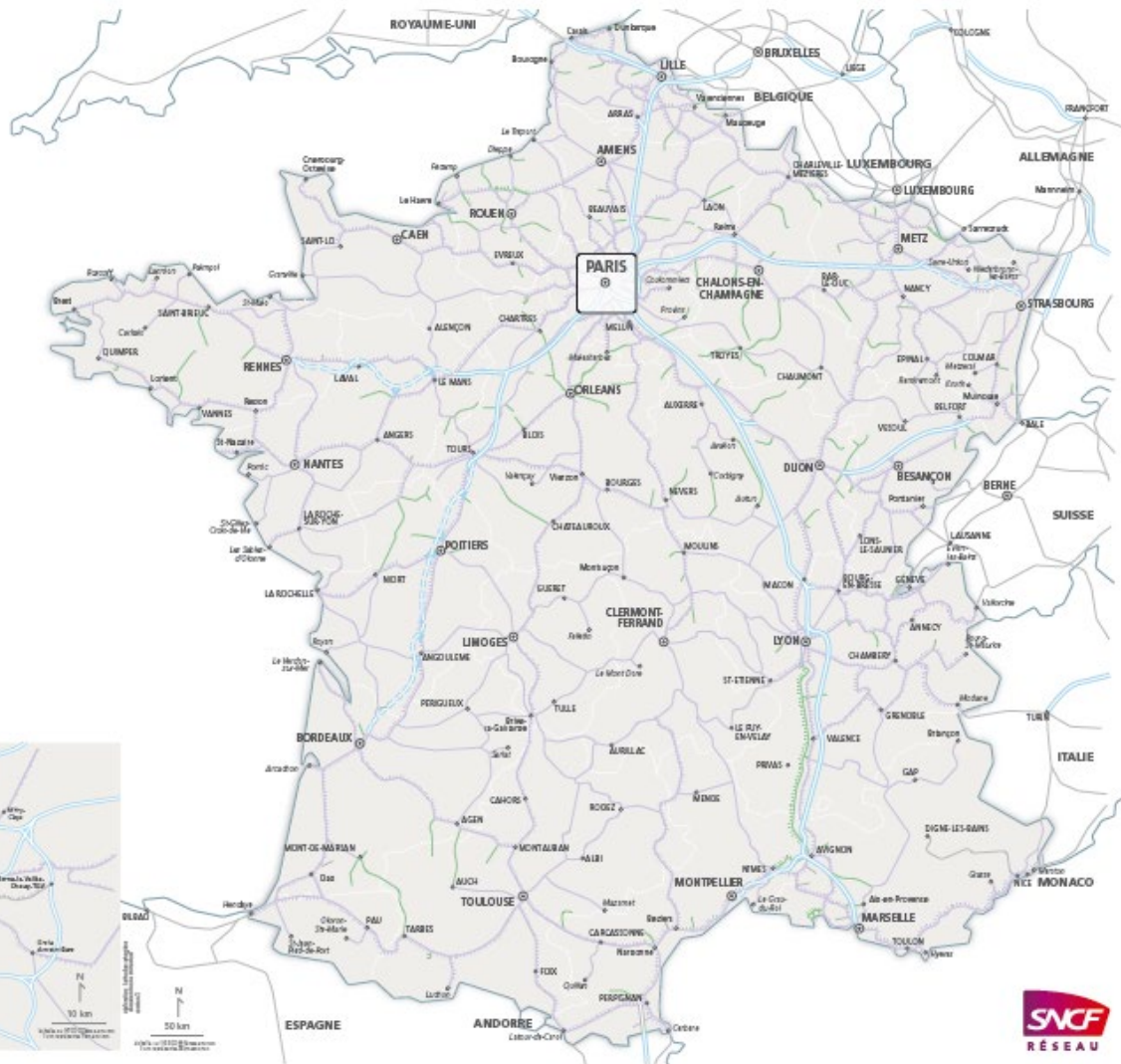
Source: ART DEOM



Réseau	28,200 km 27,135 liaisons 2,551 villes	2,084 liaisons 328 villes	9,114 km
Trafic (marché domestique)	1.35 bn pax 33 bn tonnes.km	8.9 M pax	80.7 bn veh.km (VL) 13.8 bn veh.km (PL)
Opérateurs	Voyageurs: 1 monopole légal SNCF Mobilités Fret: 22 EFs	3 (nat.) – 10 (locaux) SNCF, Transdev, Flixbus	17 SCA (3 groupes)
Chiffre d'affaires « Prix »	13.2 bn € (EFs) 9€/pax/100 km	130.4 M€ 4.9€/pax/100 km	10.1 bn € [6.8€; 25.7€]/veh/100 km
<i>Dont concours publics</i>	<i>5,2 bn € (EFs uniquement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

L'infrastructure ferroviaire en bref

LE RÉSEAU FERRÉ CARTE SIMPLIFIÉE



L'infrastructure ferroviaire en bref

- Longueur du réseau ferré national : 28 000 km (2 640 km de LGV)
- 1 gestionnaire public du réseau ferroviaire : SNCF Réseau (+Liséa + ET)

- Investissement, entretien et renouvellement

- Attribution des sillons
- Tarification des infrastructures

Fonctions
essentielles

- Produits annuels : [6 ; 7] Mds€
- MOP : [2 ; 3] Mds €
- Résultat net : [-200 ; -300] M€
- Dette financière : 52 mds€
- Investissements : [5 ; 6] Mds€

- Différents gestionnaires d'installations de services (CTC, gares, centres de maintenance, cours de marchandises...) parfois opérateurs de services de transport



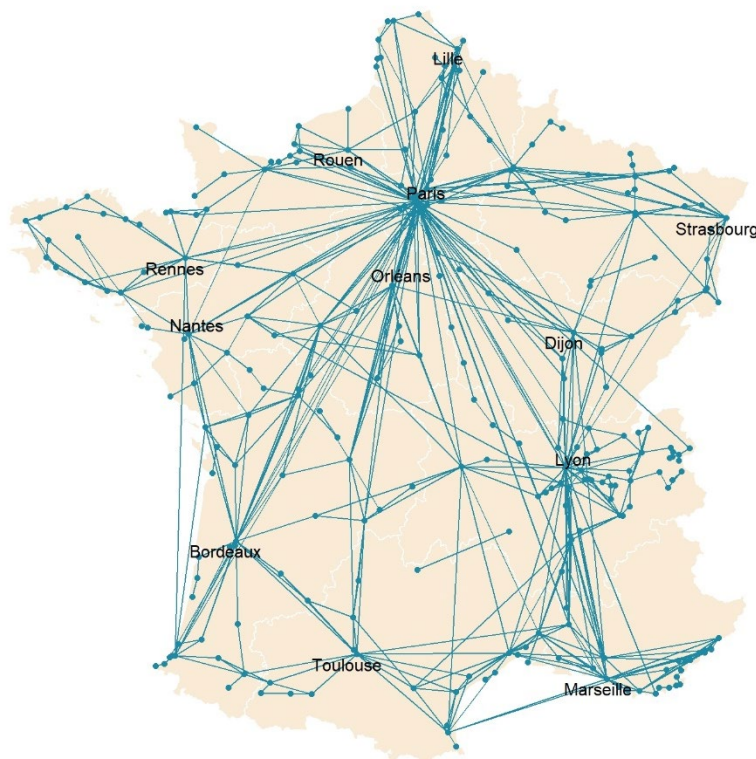
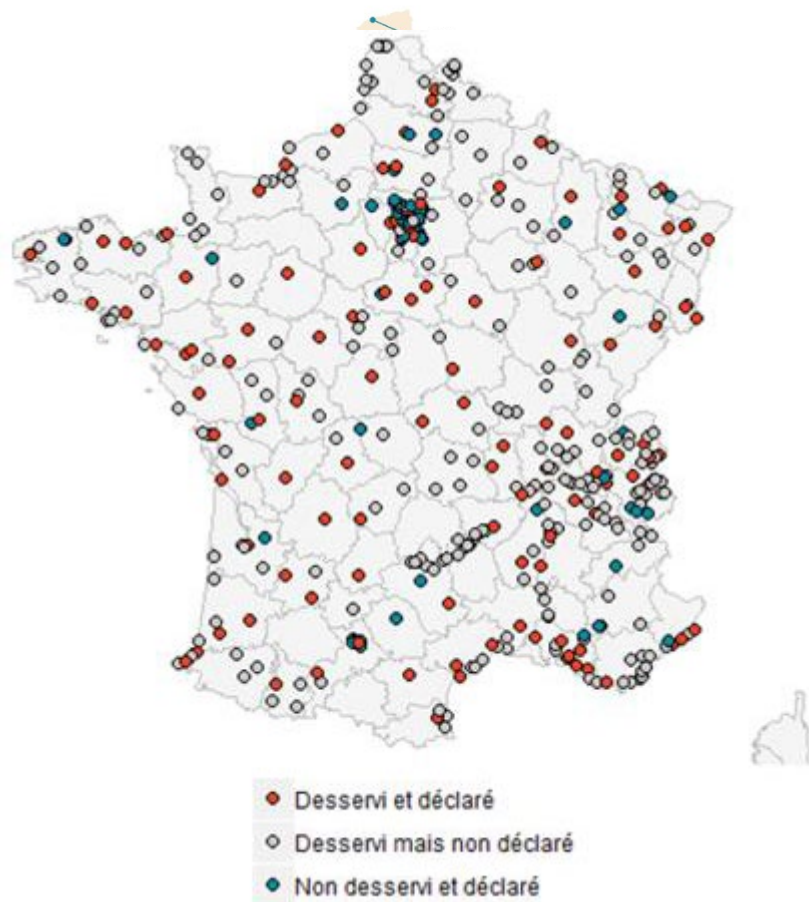
Installations de service pour les trains de voyageurs

Le registre des gares routières et le réseau des services interurbains réguliers de transport par autocar

Dessertes 2018

244 aménagements déclarés
382 arrêts desservis en 2018

2 084 liaisons commercialisées
328 villes desservies



Les concessions autoroutières en bref

Le réseau concédé au
31/12/2018:

9 114 km

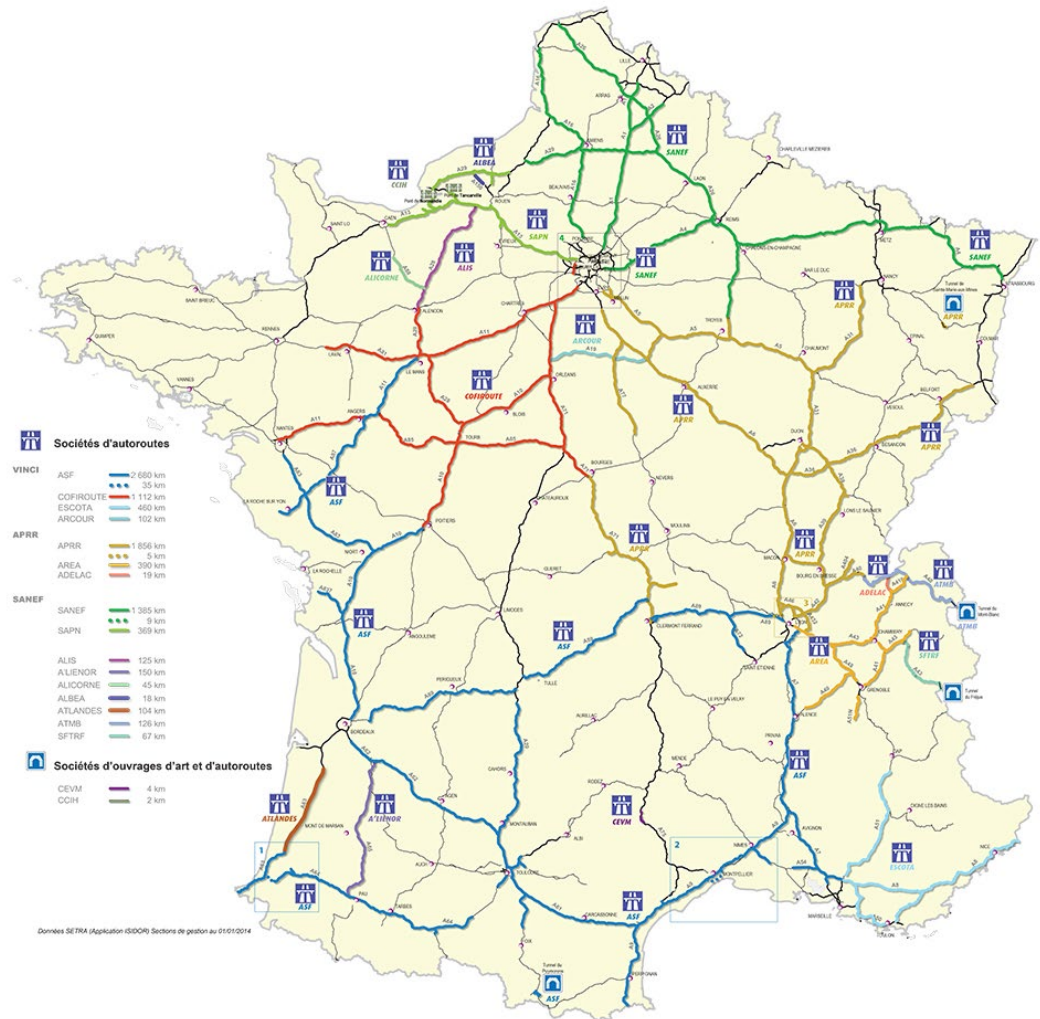
Trafic VL: 80.7 Mds veh.km

Trafic PL: 13.8 Mds veh.km

Chiffres d'affaires annuel: 10.1
Mds € (min 13M€ ; Max 2,713
mds€)

Tarifs : entre 6.8 c€/km et 25.7
c€/km (A86 Duplex tunnel :
48.4 c€/km)

17 concessionnaires, 18
concessions.



Les outils et pouvoirs du régulateur

Avis simples ou juridiquement contraignants sur les règles de fonctionnement des marchés :

- Projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferré,
- DRR de SNCF Réseau et Eurotunnel (règles du jeu économiques, techniques et administratives pour l'accès aux réseaux)
- Tarification de l'accès au réseau, aux gares de voyageurs et autres IS (cours de fret, stations gazole...)
- Tarification des prestations de sûreté ferroviaire (SUGE)
- Nomination, renouvellement ou révocation du président de SNCF Réseau (indépendance du GI)
- Commissions de marchés des SCA (composition)
- Projets d'avenants aux contrats de concessions autoroutières

Pouvoir réglementaire supplétif

- Porte sur les règles précisant les conditions d'accès au réseau ferré et aux infrastructures de service: gares de voyageurs, cours de fret, voies de service, fourniture d'énergie, etc.
- Décision soumise à homologation ministérielle

Les outils et pouvoirs du régulateur

Focus sur la tarification de l'accès au réseau

Avis conforme sur les conditions tarifaires d'accès au réseau (prestations minimales)

- Prestations minimales = ensemble des services indispensables que SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, doit fournir de manière non discriminatoire aux entreprises ferroviaires qui souhaite accéder au réseau ferré national:
 - *l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire,*
 - *le traitement des demandes de capacités,*
 - *le contrôle de la circulation des trains,*
 - *l'utilisation du système d'alimentation électrique.*
- Principes tarifaires :
 - *Tarification au coût directement imputable (« [...] les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire. Art. 31(3))*
 - *Exception au principe de base : majorations tarifaires (« [u]n État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. Le niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête. » Art. 32(1).*

Les outils et pouvoirs du régulateur

Approbation des règles de séparation comptable et vérification de leur respect:

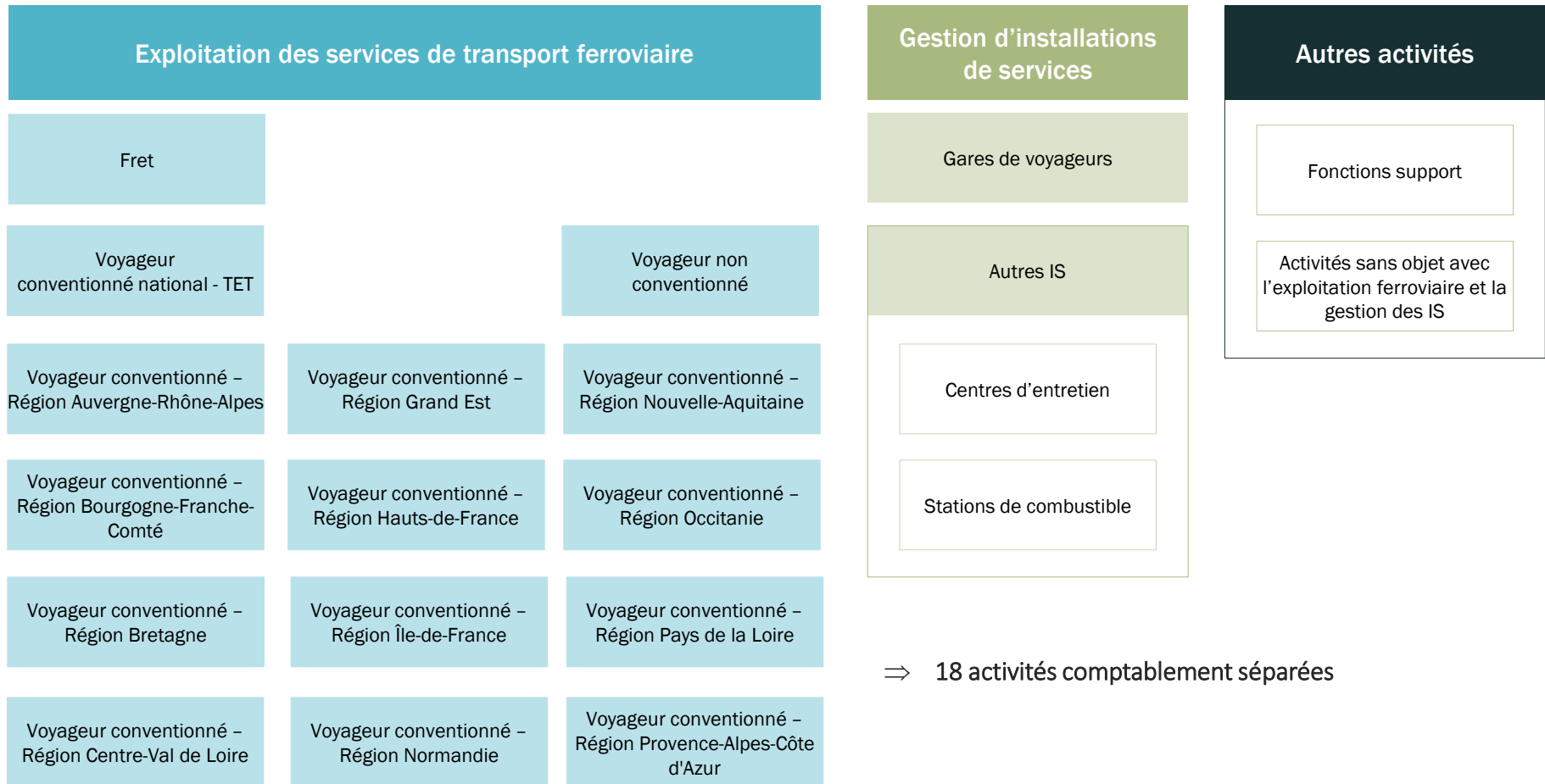
- entre le GI et l'opérateur
- entre le gestionnaire des gares et l'opérateur
- entre les activités fret et voyageurs de l'opérateur historique
- entre les activités de service public et les activités conventionnées

Evaluation de l'impact économique des services concurrentiels sur les services publics:

- pour les services commerciaux de transport ferroviaire de voyageurs
- pour les liaisons de transport par autocar de moins de 100km

Les outils et pouvoirs du régulateur

Focus sur la séparation comptable



⇒ 18 activités comptablement séparées

Les outils et pouvoirs du régulateur

Règlement des différends :

- entre entreprises ferroviaires, autorités organisatrices de transport et gestionnaires d'infrastructure lors de l'exercice du droit d'accès aux infrastructures ferroviaires et routières (gares) et aux prestations associées + transfert de données aux AOT
 - entre opérateurs de transport par autocar et exploitants d'aménagements routiers
 - décisions juridiquement contraignantes soumises au contrôle de la cour d'appel de Paris
-
- **Pouvoirs d'investigation et de sanction :**
 - agents assermentés pouvant procéder à des OVS, accéder aux comptes des GI et des EF et collecter des données
 - déclenchement de procédures de sanction en cas de manquement aux règles d'accès (séparation des fonctions d'instruction et de jugement)
 - amende pouvant aller jusqu'à 5% du CA annuel de l'entreprise en cause

Les outils et pouvoirs du régulateur

Contrôle de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure par des avis sur :

- le budget annuel du GI
- le contrat de performance entre l'Etat et le GI
- les subventions publiques accordées au GI pour les investissements > 200M€

- **Surveillance des marchés**

- Consultations publiques
- Collectes de données et enquêtes de terrain
- Publication de rapports et notes de conjonctures, dont
 - Bilan ferroviaire
 - Livrets sur l'ouverture à la concurrence
 - Rapport annuel sur les marchés publics contractés par les SCA



Sunshine
regulation

L'activité du régulateur en 2018 en quelques chiffres

Nombre de décisions et avis publiés	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	5	13	17	22	22	44	226	125	94

12,5

**Montant en millions d'euros
du budget de l'Arafer en 2018**

75

Nombre d'ETP alloués à l'Arafer en 2018

- 94 avis ou décisions dont 1 RDD et 9 procédures en manquement
- 100% : taux de respect des délais d'instruction (2 mois en moyenne)
- 13 recours juridictionnels jugés en 2018:
 - 1 décision de la Cour d'appel de Paris (avis confirmé)
 - 4 décisions de la Cour de cassation (avis confirmés)
 - 7 décisions du Conseil d'Etat (avis confirmés)
 - 1 référé précontractuel devant le TGI de Nanterre (Arafer débouté – appel en cours)

A large, stylized blue sphere is positioned on the left side of the slide. It features several white, curved lines that sweep across its surface, creating a sense of motion or segments. The sphere is partially cut off by the left edge of the frame.

Merci de votre attention