Autorité de régulation des transports

Liberté • Égalité • Fraternité
République Française

2021
RAPPORT D'ACTIVITÉ

Construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité

La documentation Française

L'ART
en quelques
repères



Statut

L'Autorité de régulation des transports est une autorité publique indépendante.

Une autorité publique indépendante (API) est un organisme administratif doté d'une personnalité juridique (personne morale de droit public), qui agit au nom de l'État et dispose d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement.

7 membres du collège
dont 5 permanents et 2 non permanents[1].
Nommés pour six ans, leur mandat est non renouvelable et irrévocable.
Ils sont soumis à la charte de déontologie de l'Autorité.

11,2 M€[3]
Dotation budgétaire 2021

91 ETP[2]
Effectifs au 31 décembre 2021



[1] Ces derniers ne seront pas renouvelés à la fin de leur mandat.
[2] ETP : équivalent temps plein. 90 ETP sous plafond d'emplois et 1 agent mis à disposition.
[3] La loi de finances a prévu l'attribution à l'ART d'une somme de 11,4 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public (SCSP) du programme 203. Une réserve de 0,2 million d'euros a cependant été retranchée de ce montant par les services du ministère chargé des transports assurant la responsabilité du programme 203.

SOMMAIRE

- Édito p. 10

01 Construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité p. 14

02 La régulation du marché du transport ferroviaire et des transports guidés en Île-de-France p. 34

03 La régulation et le contrôle des concessions autoroutières p. 74

04 La régulation du marché du transport par autocar p. 100

05 La régulation des redevances aéroportuaires p. 118

06 La régulation des données et services numériques de mobilité p. 140

07 L'action européenne p. 150

08 La communication de l'Autorité p. 164

09 Gouvernance et organisation p. 176

10 Merci à nos collaborateurs ! p. 190

- Annexes : avis et décisions p. 194

Chiffres clés en 2021

58 séances
du collège

5 auditions
du Président
devant le Parlement

17 acteurs
des transports auditionnés
par le collège

1 audience
par le collège dans le cadre
d'une procédure de règlement
de différend

5 consultations
publiques

70 avis et décisions dont

Par procédure	Par secteur
2 décisions portant règlement de différends	**25** décisions dans le secteur ferroviaire
2 décisions relatives aux procédures en manquement	**29** décisions relatives dans le secteur autoroutier concédé
31 avis simples, motivés ou recommandations	**2** avis simples dans le secteur du transport routier de voyageurs
29 décisions ou avis juridiquement contraignants	**10** décisions ou avis dans le secteur aéroportuaire
6 décisions de collecte régulière de données	**4** décisions dans le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France (RATP)

Dates clés de l'année 2021

Janvier

21

Participation à l'assemblée générale du Forum de Thessalonique

27

Publication du bilan du marché du transport ferroviaire en 2019

Février

1er

Nomination de Joël Deumier au poste de responsable des affaires européennes et des relations institutionnelles

18

Publication du document de référence de l'ART

Mars

1er

Nomination de Jordan Cartier au poste de secrétaire général de l'Autorité

24

Nomination de Sophie Auconie en tant que vice-présidente de l'Autorité

Avril

2

Audition de l'ART par le Conseil d'orientation des infrastructures

Juin

3

Publication du bilan sur le marché du transport libéralisé par autocar en 2020

8

Sophie Auconie, vice-présidente de l'Autorité, représente l'ART au sein du Haut comité du système de transport ferroviaire

15

Bernard Roman, Président de l'Autorité a été auditionné par la commission des finances du Sénat sur la situation financière et les perspectives de la SNCF, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, ainsi que par M. Damien Pichereau, député de la 1ère circonscription de la Sarthe et rapporteur du projet de loi 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

16

L'Autorité met en place une procédure de déclaration simplifiée et publie un guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier

Juillet

1er

Publication des premiers indicateurs du marché du transport ferroviaire en 2020

8

Publication du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) en 2020

Septembre

1er

Nomination de Geneviève Lallemand-Kirche au poste de directrice, adjointe au secrétaire général

14

Bernard Roman intervient au colloque de l'AFRA

Octobre

1er

Nomination de Joël Deumier au poste de directeur adjoint de cabinet, chargé des affaires européennes

8

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 donne à l'ART des pouvoirs renforcés et de nouvelles compétences dans le secteur aéroportuaire et dans les services européens de télépéage

19

Publication des chiffres du marché du transport par autocar librement organisé au premier semestre 2021

Novembre

9

Bernard Roman, Président de l'Autorité, a été auditionné par la commission des finances et par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022

10

L'Autorité lance une consultation publique sur l'ouverture et la réutilisation des données de mobilité sur le Point d'Accès National

Décembre

10

L'Autorité organise les premières *Rencontres Gares routières*

17

Publication du bilan ferroviaire pour l'année 2020

20

Publication du premier rapport multimodal « Le transport de voyageurs en France – État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19 »

28

Le Conseil d'État valide la position de l'ART sur l'appréciation du critère de la modération tarifaire dans le cadre des homologations tarifaires aéroportuaires

30

Publication de la synthèse des comptes des concessions autoroutières pour l'exercice 2020



CONSTRUIRE UNE RÉGULATION TOUJOURS PLUS PERFORMANTE AU SERVICE DES USAGERS ET DE LA MOBILITÉ

Après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, qui a eu des effets considérables sur le domaine des transports, les premiers signaux de reprise de l'activité économique sont apparus en 2021. En tenant compte de ce contexte inédit et avec l'objectif de concourir au bon fonctionnement des six secteurs du transport qui relèvent de son office, l'Autorité s'est attachée à construire, jour après jour, une régulation toujours plus performante au service des usagers et de la mobilité.

Le secteur ferroviaire a connu un aboutissement majeur en 2021, dans la mesure où l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport de voyageurs est devenue une réalité concrète : Trenitalia France, filiale de l'opérateur historique italien, a ainsi fait son entrée sur le marché de la grande vitesse et, s'agissant des services conventionnés,

Transdev a remporté l'un des deux appels d'offres ferroviaires lancés par la région Sud, avec l'attribution de la ligne Marseille-Toulon-Nice.

Conformément à sa mission historique, l'Autorité a continué d'agir avec détermination, en 2021, en faveur de l'établissement des conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, au bénéfice des usagers et de la mobilité. L'avis rendu par l'Autorité, en février 2021, sur les conditions opérationnelles d'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service exploitées par SNCF Réseau, la conduite des travaux qui lui ont permis de publier, le 16 février dernier, l'édition 2022 de son étude sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, ainsi que la poursuite de son étude relative aux systèmes de contrôle-commande et de signalisation embarqués pour circuler sur les lignes à grande vitesse s'inscrivent dans cette dynamique.

S'agissant de la régulation et du contrôle des concessions d'autoroutes, l'Autorité a continué à mettre son expertise au service d'une plus grande transparence du secteur et d'un rééquilibrage des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires, au bénéfice des usagers.

Les avis rendus portant sur trois avenants à des contrats de concession ont ainsi permis d'éclairer le concédant pour lui permettre de négocier au mieux avec ces sociétés. L'utilité de cette mission, qui avait permis d'écarter des opérations pour un montant de plus de 100 millions d'euros dans le cadre du plan d'investissement autoroutier de 2017, a été encore confirmée en 2021 : l'avis rendu par l'Autorité au mois d'octobre 2021 s'agissant d'un projet d'avenant à un contrat de concession autoroutier pour la réalisation du Contournement Ouest de Montpellier (COM) a permis une révision des paramètres économiques et financiers de l'avenant pour une économie de près de 70 millions d'euros pour l'usager.

L'Autorité a également dressé le premier bilan du « Plan de relance autoroutier » à travers lequel elle a tiré des enseignements-clés qui seront utiles à la préparation des prochains plans d'investissement. Elle a ainsi mis en évidence que le montant compensé aux sociétés concessionnaires se révèle supérieur de plusieurs centaines de millions d'euros au montant de construction réel en raison d'une inflation des prix de la construction moindre qu'anticipée. Ce constat l'a conduite à recommander une évolution du dispositif contractuel pour intégrer, à l'avenir, des clauses de partage de risques concernant l'inflation des prix de construction – recommandation qu'elle a reprise dans ses derniers avis relatifs à deux avenants aux contrats de concession des sociétés APRR et Area.

Dans le secteur du transport par autocar, l'Autorité a agi pour renforcer la performance et l'effectivité de son action de régulation, en veillant à ce que les exploitants des gares et autres aménagements de transport routier de voyageurs facilitent l'exercice d'une réelle concurrence au bénéfice des usagers. Elle a ainsi publié, au mois de juin 2021, un guide visant à mieux les accompagner dans la mise en œuvre des décisions de l'Autorité et organisé, en décembre 2021, la première édition des « Rencontres Gares routières », qui a réuni en ligne, plus de 100 participants et une dizaine d'intervenants. Les échanges, particulièrement riches, ont permis de faire un tour d'horizon des attentes, des difficultés mais aussi des réussites du secteur.

Deux ans après sa prise de compétence dans le secteur des redevances aéroportuaires, l'Autorité a rendu, en 2021, 10 décisions relatives à l'homologation des tarifs de ces redevances, qui ont permis de consolider sa doctrine sur des sujets majeurs. Sa méthodologie d'appréciation du critère de la modération tarifaire que doivent respecter les redevances soumises à son homologation a notamment été validée par le Conseil d'État, dans une décision du 28 décembre 2021. Celle-ci a apporté des clarifications utiles quant à la manière dont doit être interprété et appliqué le cadre juridique relatif à la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires.

Le législateur a par ailleurs clarifié et approfondi le cadre de régulation dans lequel intervient l'Autorité, à l'occasion de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit

de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE) du 8 octobre 2021. Il lui a ainsi confié la mission de déterminer les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé des aérodromes relevant de sa compétence, par une décision publiée au Journal officiel, afin de tirer toutes les conséquences d'une décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 : après une première consultation publique organisée sur le sujet en mai 2021 et une seconde en janvier 2022, l'Autorité a adopté cette décision et des lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données à ces principes le 31 mars 2022, soit moins de six mois après la promulgation de la loi. Par ailleurs, le législateur a confié à l'Autorité une mission de suivi économique et financier des aérodromes relevant de sa compétence, dont celle-ci s'est également saisie sans tarder, même si l'absence de reconnaissance d'un pouvoir de collecte régulière de données pénalisera l'efficacité de son action en la matière.

Dans le secteur des données de mobilité, l'Autorité a poursuivi l'exercice des missions qui lui ont été confiées par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, en préparant activement le contrôle de l'accès et de l'utilisation des données de mobilité, qui deviendra effectif en 2022 avec la mise en place des déclarations de conformité. Dans cette perspective, le collège a auditionné les principaux acteurs producteurs et utilisateurs des données de mobilité pour recueillir leur point de vue et connaître leurs attentes, avant la mise en place des premiers contrôles.

2021 a par ailleurs été la première année de mise en œuvre concrète de la régulation du secteur des transports guidés en région Île-de-France. L'Autorité a ainsi approuvé la trajectoire de rémunération de la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau historique du métro et du RER pour la période 2021-2024. Dans la mesure où cette rémunération a fait l'objet d'un accord négocié préalablement avec Île-de-France Mobilités, l'Autorité a, dans un souci de performance, proportionné l'intensité de sa régulation à ce contexte particulier, en s'inspirant des meilleures pratiques en la matière.

" Tout au long de cette année 2021, l'expertise et l'engagement sans faille de l'ensemble de nos collaborateurs, auxquels je tiens tout particulièrement à rendre hommage pour le travail considérable effectué, ont ainsi contribué à construire une régulation toujours plus performante, au service des usagers et de la mobilité. "

Au-delà, afin d'améliorer le cadre régulatoire français et européen, l'Autorité a renforcé son implication dans les réseaux européens de coopération. Les échanges qui ont eu lieu au sein des groupes de travail ont permis d'aboutir, dans le secteur ferroviaire, à la publication du 9ème rapport d'observation des marchés ferroviaires de l'IRG-Rail et d'un rapport, à mi-année, sur le suivi des conséquences de la crise sanitaire sur le secteur en Europe, et, dans le secteur aéroportuaire, au sein du Forum de Thessalonique, à la publication de deux notes, l'une sur la régulation des redevances en temps de crise, à laquelle a contribué l'Autorité, l'autre sur l'articulation entre contrat de concession et régulation, dont l'Autorité a plus particulièrement assuré le pilotage.

Enfin, alors qu'elle dispose de moyens en effectifs et crédits limités pour exercer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées ces dernières années et qu'elle fait face à des délais d'instruction fortement contraints, l'Autorité a rationalisé ses locaux en regroupant, à l'été, l'ensemble de ses services sur un unique site parisien et mis en place une nouvelle organisation de ses services d'instruction, en « mode projet » plus agile, permettant de gagner en efficacité tout en garantissant des travaux d'une qualité et d'une expertise de haut niveau.

Tout au long de cette année 2021, l'expertise et l'engagement sans faille de l'ensemble de nos collaborateurs, auxquels je tiens tout particulièrement à rendre hommage pour le travail considérable effectué, ont ainsi contribué à construire une régulation toujours plus performante, au service des usagers et de la mobilité.

C'est donc avec enthousiasme, guidé par le sens de l'action, que je vous invite à prendre connaissance de ce rapport d'activité.



Bernard Roman

Président de l'Autorité
de régulation des transports



01

Construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité





CONSTRUIRE UNE RÉGULATION PERFORMANTE AU SERVICE DES USAGERS ET DE LA MOBILITÉ

L'action conduite par l'Autorité en 2021, dans le cadre de la première année de mise en œuvre de ses orientations stratégiques 2021-2022, a cherché à construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité, au travers de plusieurs leviers.

L'Autorité a ainsi notamment développé largement le recours aux programmes de travail pluriannuels engageants avec les opérateurs régulés pour l'amélioration de la tarification de l'accès aux infrastructures et services essentiels du système ferroviaire, consolidé et mobilisé ses outils permettant de réduire l'asymétrie d'information avec les opérateurs régulés et cherché à proportionner l'intensité de la régulation au contexte et aux enjeux.

L'Autorité a également recherché les conditions d'une régulation et de politiques publiques fondées sur la donnée, en utilisant plus systématiquement les résultats de ses travaux d'observation du marché ou de suivi économique et financier dans le cadre de ses études et avis consultatifs, ainsi qu'une meilleure appropriation de ses travaux par les parties prenantes.

Le renforcement de ses compétences dans le secteur aéroportuaire, par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, offrira des leviers supplémentaires à l'Autorité pour continuer à construire cette régulation performante au service des usagers et de la mobilité à laquelle elle est particulièrement attachée.



De l'Araf à l'ART

L'Autorité a été créée grâce à la volonté du législateur et sa légitimité a été plusieurs fois réaffirmée au cours de la décennie, avec un élargissement progressif et continu de ses missions.
Avec 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, cet élargissement s'est poursuivi dans les secteurs aéroportuaire et autoroutier.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) a été créée le 8 décembre 2009

Comme pour les autres secteurs ouverts à la concurrence, l'Union européenne a imposé à chaque État membre de se doter, pour l'ouverture du marché des transports ferroviaires 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. La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 a ainsi créé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf).

La nomination, le 20 juillet 2010, de Pierre Cardo, comme Président de l'Araf, a permis de poser les premières pierres de l'organisation de l'Autorité.

Son pouvoir d'avis conforme sur la tarification d'accès à l'infrastructure lui a permis d'engager le travail - de longue haleine - sur les péages avec SNCF Réseau (anciennement Réseau ferré de France), qui se poursuit encore aujourd'hui.

L'Araf renforce ses compétences en 2014

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant sur la réforme ferroviaire a renforcé les missions du régulateur et conforté l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure au sein du groupe public intégré. Les compétences de l'Araf ont ainsi été étendues au modèle économique du système ferroviaire, avec l'extension de ses avis à la tarification de l'ensemble des installations de service (gares de voyageurs, centres de maintenance, cours de marchandises, etc.), et en matière financière, l'Autorité étant chargée de veiller au respect de la trajectoire budgétaire de SNCF Réseau et d'assurer le suivi des conditions de financement de ses projets d'investissement.

L'entrée en vigueur de la directive 2012/34/UE modifiée a conduit au transfert à l'Autorité et à son homologue britannique, l'*Office of Rail and Roads* (ORR), le 16 juin 2015, de la régulation économique du Tunnel sous la Manche, élargissant encore son périmètre d'intervention.

L'Araf devient l'Arafer en 2015

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a donné à l'Autorité une dimension multimodale en élargissant ses missions au transport routier de services réguliers interurbains de voyageurs (à compter du 15 octobre 2015) et au secteur autoroutier (à compter du 1er février 2016). L'Araf est ainsi devenue l'Arafer, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

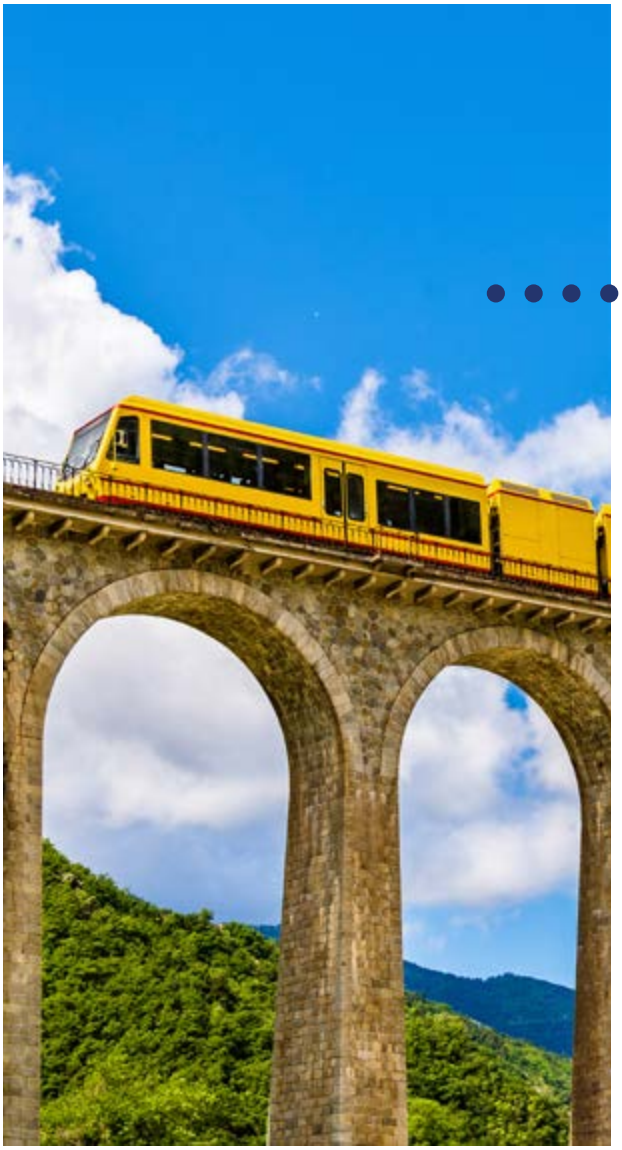
En libéralisant le transport routier de services réguliers interurbains de voyageurs en France, cette loi a confié à l'Arafer la régulation des liaisons interurbaines de moins de 100 kilomètres, une mission de régulation des gares et aménagements de transport routier ainsi qu'une mission générale d'observation du marché. Ce nouveau mode de transport par autocar aura permis à plus de 10 millions de personnes de voyager en 2019, avant la crise sanitaire.

Concernant le secteur autoroutier, la loi du 6 août 2015 a confié à l'Autorité des missions nouvelles d'avis et de contrôle « pour compenser l'asymétrie de moyens entre les sociétés concessionnaires et le concédant ».

De ce point de vue, l'avis relatif au plan d'investissement autoroutier (PIA), rendu par l'Autorité en 2017, a eu un impact considérable, en conduisant au retrait de plusieurs opérations, à une réduction d'environ 100 millions d'euros du montant global de ce plan et, partant, à de moindres hausses de péage *in fine* pour les usagers. Plus récemment, l'avis portant sur l'avenant au contrat de concession ASF relatif à l'adossement du Contournement Ouest de Montpellier (COM) a eu un impact significatif sur le paramétrage économique de l'avenant final, en permettant au concédant de négocier au mieux l'avenant pour aboutir à une économie de 67 millions d'euros pour les usagers.

Au second semestre 2020, l'Autorité a par ailleurs publié son premier rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières, ce qui a permis de faire œuvre de pédagogie et d'éclairer le débat public dans ce secteur.

Enfin, la loi du 6 août 2015 a permis à l'Autorité de recourir à des décisions de collecte de données dans les secteurs ferroviaire, routier et autoroutier, renforçant le poids des données dans la régulation. Cette compétence, qui, en matière ferroviaire, résulte directement de la directive 2012/34/UE, renforce la mission d'observation des marchés de l'ART et l'importance que prennent les données dans la régulation. Pour le régulateur, la collecte et l'analyse des données permettent de mieux comprendre les marchés afin de mieux pouvoir les réguler. Pour les acteurs et usagers, les études et analyses conduites par l'Autorité permettent d'approfondir la connaissance de l'offre et de la demande sur les marchés régulés, d'objectiver le débat public et d'éclairer les décisions publiques, et contribuent à réduire les asymétries d'information.



L'Arafer renforce ses compétences et devient, en 2019, l'ART

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 prise sur habilitation de cette loi ont conféré à l'Autorité de nouvelles missions de régulation à l'aube de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en France, au travers d'un renforcement de ses pouvoirs d'avis, de règlement de différends et de sanction.

Le 24 juillet 2019, l'ordonnance n° 2019-761, prise sur habilitation de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi « PACTE »), a une nouvelle fois accru les compétences de l'Autorité pour lui attribuer, dès le 1er octobre 2019, la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires. Cette régulation porte essentiellement sur deux axes : l'homologation annuelle des tarifs des redevances aéroportuaires et l'émission d'un avis conforme sur les projets de contrat de régulation économique (CRE) entre les exploitants d'aéroports et l'État, qui cadrent l'évolution des redevances sur cinq années.

Enfin, l'entrée en vigueur progressive, en 2020, de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a continué d'élargir le champ d'action de l'Autorité.

En premier lieu, la LOM a confié à l'Autorité la régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) sur le réseau historique et de gestionnaire technique du réseau du Grand Paris Express, ainsi que des prestations de sûreté offertes par le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR).

En deuxième lieu, la LOM a confié à l'ART une mission sur l'ouverture des données de mobilité et la billettique afin d'assurer, entre autres, le contrôle du respect des dispositions du règlement européen du 31 mai 2017 sur la fourniture de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

La loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, a étendu le périmètre d'intervention de l'Autorité dans les secteurs aéroportuaire et autoroutier.



Une année marquée par une nouvelle extension du périmètre d'intervention de l'Autorité

En 2021, le périmètre d'intervention de l'Autorité a été élargi, dans les secteurs aéroportuaire et autoroutier, par 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.

Aéroportuaire : une mission nouvelle de suivi économique et financier des aérodromes et le renforcement du contrôle tarifaire de l'Autorité

L'article 6 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 (DDADUE) reconnaît à l'Autorité une mission nouvelle de suivi économique et financier des aérodromes entrant dans son champ de compétence. Cette mission de suivi permettra à l'Autorité 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, de conforter l'inscription de son action dans une approche multimodale et 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 éclairer les décisions publiques dans le secteur aéroportuaire.

À la différence d'autres secteurs, l'Autorité n'a cependant pas été dotée, à l'occasion de la loi DDADUE, 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.

De plus, l'article 6 de la loi DDADUE a reconnu à l'Autorité le pouvoir de 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 au périmètre des activités régulées. Cette nouvelle compétence tire les conséquences d'une décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021[1], en confiant à l'Autorité le soin de fixer le cadre général que doivent respecter ces règles.

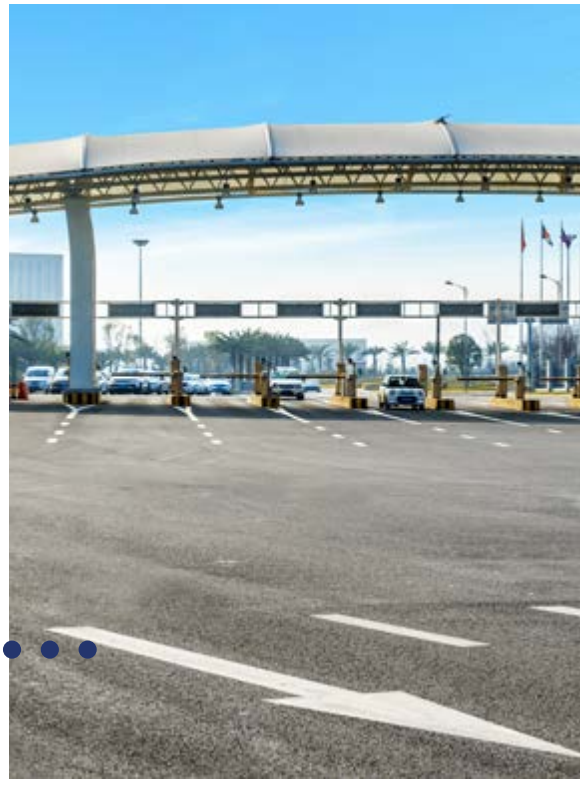
[1] Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/01/2021, 436166.

Autoroutier : des missions nouvelles dans les services européens de télépéage

La loi DDADUE a transposé la directive (UE) 2019/520 dans l'objectif de réaliser l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans l'Union européenne. Cette directive prévoit les conditions nécessaires pour que des opérateurs, les prestataires du service européen de télépéage (SET), puissent proposer des boîtiers de télépéage permettant de s'acquitter des péages sur les différents systèmes en vigueur dans les différents pays de l'Union européenne. L'utilisateur reçoit une facture unique pour l'ensemble de ses parcours sur sections à télépéage au sein de l'Union, simplifiant ainsi son trajet. Le prestataire de service européen de télépéage a donc un rôle d'interface entre l'usager et le percepteur des péages c'est-à-dire, pour la France, la société concessionnaire d'autoroutes.

Alors que cette compétence était, jusqu'ici, exercée par le ministère chargé des transports, le législateur a souhaité confier à l'Autorité, au travers de l'article 13 de la loi DDADUE, une triple mission d'enregistrement des prestataires du SET, de tenue d'un registre regroupant des informations concernant non seulement les percepteurs de péage mais aussi les prestataires du SET enregistrés sur le territoire et de conciliation entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les prestataires du SET. Dans le cadre de cette mission de conciliation, l'Autorité pourra être saisie pour rendre un avis sur tout différend concernant leurs relations ou négociations contractuelles. Elle pourra notamment vérifier que les conditions contractuelles appliquées par un percepteur de péage aux prestataires du SET ne sont pas discriminatoires.

« L'Autorité pourra vérifier que les conditions contractuelles appliquées par un percepteur de péage aux prestataires du service européen de télépéage ne sont pas discriminatoires. »





Les missions de l'ART

Lors de sa création en 2009, l'Autorité assurait la régulation du seul secteur ferroviaire. En 2015, le législateur a décidé d'étendre son périmètre d'intervention au transport collectif routier de voyageurs ainsi qu'au secteur autoroutier concédé : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, régulateur sectoriel, est ainsi devenue l'Arafer (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières), régulateur de transport multimodal. En 2019, le champ de compétences de l'Autorité – qui est devenue l'Autorité de régulation des transports (ART) – a été étendu au secteur aéroportuaire, aux transports publics urbains en région Île-de-France et aux services numériques de mobilité. Cet élargissement du périmètre d'intervention de l'Autorité à trois nouveaux secteurs a fait de l'ART le régulateur des transports aux compétences les plus larges en Europe.

Le secteur du transport ferroviaire

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

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

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



les éventuels risques de déséquilibre économique des services conventionnés par les services librement organisés et à vérifier, à partir du 25 décembre 2023, la conformité de l'attribution directe de contrats de service public par une autorité organisatrice de transport au regard des conditions dérogatoires fixées par la réglementation communautaire.

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

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

L'Autorité assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et publier toute recommandation. De surcroît, sans préjudice des compétences de l'Autorité de la concurrence (ADLC), elle assure le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires, réalisant des études et travaux qu'elle restitue au secteur de manière transparente afin d'en permettre une ouverture effective.

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

Le secteur du transport routier de voyageurs

L'Autorité régule les services réguliers interurbains de transport routier de voyageurs qui assurent une liaison de moins de 100 kilomètres, concourant ainsi au bon fonctionnement du marché, au bénéfice des usagers et des clients. Dans ce cadre, elle met en place des outils destinés à objectiver et prévenir les éventuels risques de déséquilibre économique des services de transport public par les services librement organisés.

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

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

Le secteur autoroutier

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

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

L'Autorité veille également à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Dans ce cadre, elle rend

un avis conforme sur la composition de leurs commissions de marchés ainsi que sur leurs règles internes. En cas de manquement à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, elle est habilitée à engager les recours prévus par la réglementation en vigueur.

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

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

Enfin, l'Autorité est compétente en matière de service européen de télépéage (SET). Elle est ainsi chargée d'enregistrer les prestataires du SET, de tenir le registre électronique national du SET et d'exercer une mission de conciliation entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les prestataires du SET. À ce titre, elle peut être saisie afin de rendre un avis sur tout différend concernant leurs relations ou négociations contractuelles. Elle peut notamment vérifier que les conditions contractuelles appliquées par un percepteur de péage aux prestataires du SET ne sont pas discriminatoires.

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

> **" L'Autorité veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier. "**

Le secteur aéroportuaire

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

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

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

L'Autorité assure une mission de suivi économique et financier des aérodromes entrant dans son champ de compétence, lui permettant notamment de produire des publications sectorielles accessibles à l'ensemble des parties prenantes afin d'objectiver le débat public et d'éclairer les décisions publiques dans le secteur aéroportuaire.

Elle est également chargée 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.

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



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

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

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

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

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

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

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

Le secteur des services numériques de mobilité

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

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

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



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.

Indépendance

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

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

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

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

Expertise

L'ambition de l'Autorité est de mettre au service des secteurs qu'elle régule une expertise reconnue par tous, fondée sur une intelligence collective, fruit du partage de ses compétences en interne comme en externe. Cette expertise s'appuie sur une instruction approfondie et une connaissance fine des marchés régulés, visant à produire des avis et décisions pertinents et motivés. Dans ce cadre, l'Autorité veille à favoriser une approche pluridisciplinaire des sujets traités au service d'une démonstration du bien-fondé de ses positions. Afin d'accompagner son développement, l'Autorité s'attache à maintenir et actualiser les compétences de ses équipes tant sur la connaissance des secteurs régulés que sur l'ensemble des disciplines sur lesquelles s'appuie son action (économie, ingénierie, droit, finances, etc.).

Transparence

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

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

Dialogue

Afin de recueillir l'ensemble des points de vue, examiner les sujets sous tous les angles pertinents et ainsi pouvoir élargir son champ de compréhension et d'évaluation des principaux enjeux en matière de régulation, l'Autorité maintient un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des acteurs du secteur, qu'il s'agisse des acteurs publics (Parlement, Gouvernement et administrations, juridictions, etc.) et des parties prenantes, ainsi qu'avec les autres autorités de régulation sectorielle. À l'écoute des acteurs du secteur, l'Autorité lance régulièrement des consultations publiques afin de recueillir leur éclairage sur des sujets techniques et ainsi enrichir la qualité de ses avis et décisions. Cette recherche permanente du dialogue lui permet de se tenir à l'écoute des secteurs régulés et, de la sorte, d'adapter l'intensité de la régulation au degré des défaillances de marché identifiées : réguler consiste en effet à ajuster en permanence l'intensité des mesures préconisées au contexte de court terme et aux enjeux et priorités de moyen et long termes.

" L'Autorité maintient un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des acteurs du secteur, qu'il s'agisse des acteurs publics et des parties prenantes, ainsi qu'avec les autres autorités de régulation sectorielle. "



Les quatre piliers socles pour l'action du régulateur

Approfondissement de la connaissance des marchés régulés, maintien d'un cadre concurrentiel équitable, réduction des asymétries d'information et travail de veille à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents, constituent les quatre piliers socles de l'action de l'Autorité.

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

Concourant au suivi et au bon fonctionnement du marché dans l'ensemble de ces secteurs, au bénéfice des acteurs et des usagers, l'Autorité veille à inscrire son action de contrôle et de régulation dans une approche multimodale. À ce titre, la mission générale d'observation des données que lui a conférée le législateur revêt une importance toute particulière, non seulement en raison de son caractère transversal, mais également du fait qu'elle constitue l'un des fondements des quatre piliers socles qui guident l'action du régulateur :

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

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

Afin de pouvoir remplir pleinement, au bénéfice des acteurs et des usagers, les missions de régulation qui lui sont confiées par le législateur, l'Autorité développe et consolide sa connaissance des infrastructures et services de mobilité (tant en matière d'offre que de demande) et, plus généralement, de l'environnement économique de l'ensemble des secteurs régulés. Ses prérogatives en matière de collectes de données et d'informations lui permettent notamment de mener toutes les analyses de coûts et de prix utiles, d'élaborer des modèles contrefactuels et des modèles de coûts et de réaliser les tests de marchés nécessaires. Ces mêmes prérogatives lui offrent également la possibilité d'analyser les évolutions des comportements de mobilité, y compris dans une approche multimodale. En 2021, l'Autorité a ainsi publié son premier rapport multimodal sur « Le marché du transport de voyageurs en France », dans lequel elle propose un « *État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19* ».

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

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

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

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

Développer et maintenir un cadre concurrentiel équitable

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

Ainsi, dans le secteur du transport ferroviaire et du transport guidé francilien, l'Autorité veille à ce que les opérateurs disposent d'un accès équitable, transparent et non discriminatoire à l'ensemble des infrastructures essentielles (réseaux et installations de service, notamment) et, par conséquent, contribue à lever tous les obstacles susceptibles de compromettre ou de limiter l'exercice d'une concurrence effective et à fixer des règles d'accès garantissant cette transparence et non-discrimination. À ce titre, elle veille à l'indépendance des gestionnaires de ces infrastructures, s'attachant à ce que soit maintenue une séparation verticale entre, d'un côté, les activités de gestion de ces dernières et, de l'autre, les activités relatives à l'exploitation des services de transport, et, parallèlement, à ce que soient renforcées les garanties d'indépendance organisationnelle et décisionnelle des exploitants des infrastructures et installations concernées (notamment en matière de



ressources propres aux plans techniques, financier et humain). Plus généralement, elle œuvre à réduire l'ensemble des barrières pouvant entraver l'accès aux marchés, qu'elles soient de nature technologique, réglementaire ou informationnelle, tarifaires ou non tarifaires.

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

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

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

Réduire les asymétries d'information

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

Ainsi, en sa qualité de régulateur du secteur ferroviaire et du transport guidé francilien, l'Autorité veille à ce que soit corrigé le déséquilibre existant sur le plan informationnel entre, d'une part, l'opérateur historique qui dispose d'une position privilégiée et, d'autre part, les autorités organisatrices de transport et les nouveaux opérateurs. La notion d'information doit être entendue au sens large du terme, incluant tant les informations opérationnelles relatives aux caractéristiques techniques des infrastructures que les données relatives à la clientèle potentielle ou avérée. L'Autorité inscrit ainsi son action dans un objectif de suppression des rentes informationnelles dont peut jouir l'opérateur historique et, parallèlement, d'élargissement de l'accès à l'ensemble des données utiles, condition de la réussite de l'ouverture à la concurrence.

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

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

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

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

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

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

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



Les orientations stratégiques 2021-2022

À l'occasion de la publication de son document de référence, l'Autorité a également présenté, le 18 février 2021, ses orientations stratégiques pour les années 2021 et 2022, et leurs principales déclinaisons.

Sans rechercher l'exhaustivité, il s'agissait, pour l'Autorité, de traduire concrètement, dans son programme de travail des années 2021 et 2022, les missions ainsi que les valeurs et piliers socles qui fondent son action.

Les orientations stratégiques pour les années 2021 et 2022 s'organisent autour :

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

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

Les orientations stratégiques pour chacun des six secteurs de régulation de l'Autorité doivent permettre de répondre aux enjeux émergents pour la régulation sectorielle, en contribuant :

- à l'approfondissement de la régulation par la donnée comme nouvelle modalité de régulation ;
- à la lutte contre le changement climatique, qui, sans être au cœur des missions de l'Autorité, n'en constitue pas moins une problématique prégnante dont elle doit tenir compte ;
- à une meilleure compréhension des impacts de la crise sanitaire sur les secteurs régulés et des besoins d'adaptation de la régulation le cas échéant.

Répondre aux grands enjeux sectoriels et transversaux

Ces orientations stratégiques doivent permettre de répondre, secteur par secteur, aux grands enjeux suivants :

- contribuer au développement et à la performance du mode ferroviaire, au bénéfice des usagers, dans le contexte d'ouverture à la concurrence du marché domestique du transport de voyageurs ;
- mettre en œuvre la régulation des activités de la RATP confiée par la loi d'orientation des mobilités ;
- renforcer le contrôle et la régulation du secteur autoroutier concédé et continuer à construire l'organisation du secteur après la fin des concessions actuelles ;
- faire mieux appliquer le cadre régulatoire actuel dans le transport routier de voyageurs et élaborer une vision prospective de l'évolution du secteur et de sa régulation ;
- approfondir la régulation du secteur aéroportuaire, en tirant parti des enseignements de la première année de régulation et contribuer à améliorer le cadre régulatoire ;
- parachever la préparation de la mise en œuvre de la régulation confiée à l'Autorité dans le secteur des services numériques de mobilité par la loi d'orientation des mobilités et engager les premiers contrôles.

Les orientations sectorielles sont accompagnées de cinq orientations transversales :

- lutter contre les rentes de monopole tout en assurant un niveau de rentabilité aux opérateurs leur permettant d'assurer le financement de leurs investissements ;
- utiliser plus efficacement l'ensemble des pouvoirs dévolus au régulateur, et contribuer à l'évolution des textes et de leur interprétation au service de la mission de régulation de l'Autorité ;
- favoriser un usage plus large des données publiées par l'Autorité ;
- conforter l'ouverture de l'Autorité vers l'ensemble des parties prenantes ;
- acquérir une vision transversale des différents marchés de transport, telle que la réalisation du premier rapport multimodal (cf. focus ci-après).

Une première année de mise en œuvre marquée par la volonté de construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité

L'action conduite par l'Autorité en 2021, dans le cadre de la première année de mise en œuvre de ses orientations stratégiques 2021-2022, a cherché à construire une régulation performante au service des usagers et de la mobilité, au travers de plusieurs leviers, notamment :

- en développant largement le recours aux programmes de travail pluriannuels engageants avec les opérateurs régulés pour l'amélioration de la tarification de l'accès aux infrastructures et services essentiels du système ferroviaire ;
- en consolidant et mobilisant ses outils permettant de réduire l'asymétrie d'information avec les opérateurs régulés (référentiel interne de prix et méthode d'évaluation du coût des projets d'investissements dans le secteur autoroutier, collectes de données auprès des acteurs, etc.) ;
- en cherchant à proportionner l'intensité de la régulation au contexte et aux enjeux (mise en œuvre d'une régulation inspirée des « negociated settlements » pour son premier avis conforme sur la rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure de la RATP, par exemple) ;
- en recherchant les conditions d'une régulation et de politiques publiques fondées sur la donnée, par l'utilisation plus systématique des résultats de ses travaux d'observation du marché ou de suivi économique et financier dans le cadre, notamment, de ses études et avis consultatifs ;
- en recherchant une meilleure appropriation de ses travaux par les parties prenantes (priorisation approfondie des recommandations, monétisation des bénéfices pour les usagers de son action régulatoire, etc.).

FOCUS

La publication par l'Autorité de son premier rapport multimodal « Le transport de voyageurs en France – État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19 »

À la fin de l'année 2021, l'Autorité a publié son premier rapport multimodal annuel sur le marché du transport de voyageurs en France, dans lequel elle propose un état des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

À la suite de l'extension de ses compétences à plusieurs secteurs du transport entre 2015 et 2019, l'Autorité a souhaité se doter d'une vision transversale des marchés, conformément à ses orientations stratégiques pour 2021-2022.

Ce premier rapport multimodal vise à approfondir la connaissance des évolutions des comportements de mobilité afin d'objectiver le débat public et d'éclairer les décisions publiques.

Si les prochains rapports annuels multimodaux que l'Autorité publiera permettront d'analyser les impacts sur les mobilités notamment pendant et après la crise sanitaire, plusieurs enseignements ont pu être tirés du premier rapport annuel multimodal.

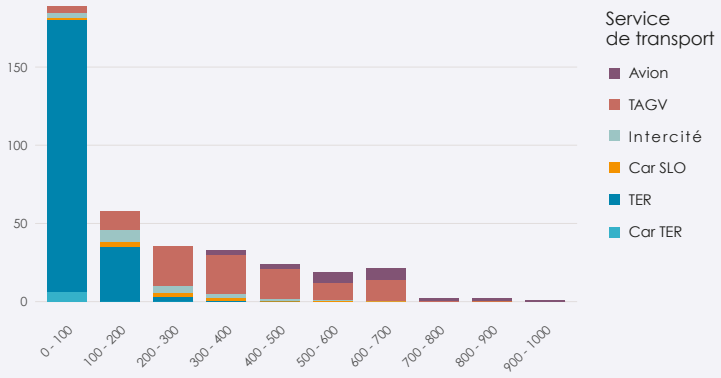
Le transport de voyageurs en France en 2019 reste très largement dominé par les véhicules particuliers, même si leur part relative diminue au profit des transports collectifs

Dans son ensemble, le marché du transport de voyageurs a sensiblement crû depuis 2014 avec 31 milliards de voyageurs.km de plus. S'il reste dominé par les véhicules particuliers en 2019, la part relative de ces derniers diminue au profit des transports collectifs, qui représentaient près de 20 % de part modale avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

L'analyse des comportements de mobilité met en évidence un effet de seuil très marqué autour de 100 km entre les mobilités locales et les autres mobilités

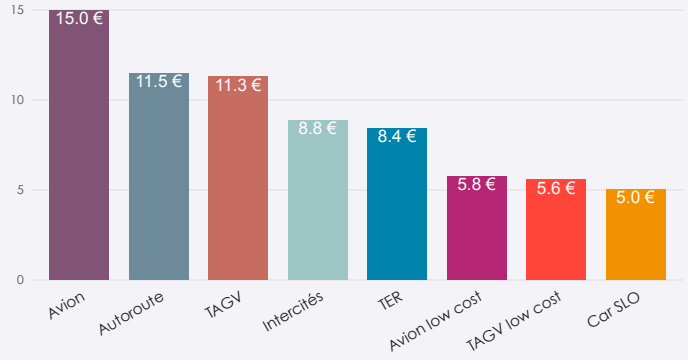
L'analyse des comportements de mobilité met en évidence le fait que, si la très grande majorité des voyageurs font des déplacements de moins de 100 km, la plupart des kilomètres parcourus le sont sur des distances supérieures à 100 km. Cet effet est aussi confirmé par l'analyse des trafics autoroutiers et l'étude des déplacements pendulaires effectués entre le domicile et le lieu de travail.

Fréquentation 2019 suivant la tranche de distance
(en millions de passagers, distance en kilomètre)



Source : ART

Prix ou coût moyen en euros par passager et par 100 km



Source : ART

Entre 2017 et 2019, le marché des transports collectifs de plus de 100 km a crû de 12 % en termes de voyageurs et de 13,7 % en voyageurs.km

L'analyse des comportements de mobilité montre que les modes de transport les plus rapides sont privilégiés pour proposer ou effectuer les trajets les plus longs. Les zones de pertinence des modes de transport sont bien corrélées à leur vitesse. Ainsi, sur le segment des déplacements interurbains de plus de 100 km, le train apte à la grande vitesse (TAGV) est le mode de transport collectif le plus utilisé (60 %), suivi de l'avion (22 %), des transports express régionaux (TER, 10 %) et Intercités (6 %), puis des « cars Macron » (4 %).

Si la quasi-totalité de la population française habite à moins d'une demi-heure de route d'une gare desservie par un TER, donnant la possibilité, grâce aux correspondances, d'effectuer un trajet longue distance, la moitié de la population réside à plus d'une demi-heure d'une gare ferroviaire permettant une desserte nationale directe (TAGV/Intercités).

Les services classiques coûtent au voyageur plus du double de leurs équivalents *low cost*

Les services de transports interurbains classiques coûtent au voyageur plus du double de leurs équivalents à bas prix (*low cost*), l'écart allant ainsi de 5 à 15 euros aux 100 km et par passager.

Le TAGV (hors services à bas prix), le véhicule particulier sur autoroute concédée et le TER (pour les non-abonnés) ont un coût sensiblement identique pour le voyageur. Pour tous les modes de transport, la plupart des opérateurs optent pour une tarification dynamique, qui permet d'optimiser le taux de remplissage. Les prix affichés augmentent fortement à l'approche du départ, s'établissant à des niveaux toujours supérieurs, voire très supérieurs, au prix moyen effectivement payé par le voyageur.

Le poids des transports collectifs au sein des déplacements du quotidien s'accroît avec la densité d'urbanisation

Si l'usage des transports collectifs pour les déplacements pendulaires entre unités urbaines augmente avec la distance parcourue, même en présence d'une offre de transports collectifs, la part de la voiture reste, à l'exception de la périphérie de quelques grandes métropoles, notamment Paris, très largement majoritaire.

À l'intérieur d'une unité urbaine et dans les zones rurales, les modes doux constituent une part importante des trajets du quotidien

Pour les déplacements pendulaires domicile-travail, à l'inverse de ce qui est observé pour les transports collectifs et pour les trajets du quotidien en général, la part modale des modes doux (marche et vélo) diminue avec l'intensification de la densité d'urbanisation. Les critères socio-professionnels influencent relativement peu les modes de déplacements, et reflètent plutôt les lieux de résidence et d'emploi des différentes catégories.

02

La régulation du marché
du transport ferroviaire et des transports guidés en Île-de-France





LA RÉGULATION DU MARCHÉ **DU TRANSPORT FERROVIAIRE ET DES TRANSPORTS GUIDÉS EN ÎLE-DE-FRANCE**

L'année 2021 a été une année charnière pour la régulation du marché du transport ferroviaire et des transports guidés en Île-de-France.

Si la crise sanitaire a conduit les acteurs du système ferroviaire à s'adapter, elle n'a pas freiné l'intérêt des nouveaux opérateurs pour le marché français, alors que l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs est devenue une réalité concrète.

Dans ce contexte, tout au long de l'année 2021, l'Autorité a renforcé son action de régulation au service du bon fonctionnement du système ferroviaire en contribuant, notamment, à mettre en place les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie des services de transport ferroviaire de voyageurs.

S'agissant des transports guidés en Île-de-France, l'année 2021 a constitué la première année de mise en place concrète de la régulation de ce secteur par l'Autorité, avec l'approbation de la trajectoire de rémunération de la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau historique du métro et du RER pour la période 2021-2024.

Chiffres clés du secteur en 2020

27 900 km
de lignes

70 %
de voies électrifiées



5,3 Mds €
de revenus perçus
par les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires

8 €
de recettes commerciales
par passager aux 100 km





49 300 km
de voies

2 800 gares
desservies régulièrement



56 Mds
de passagers.km

10,6 Mds €
de revenus
pour les entreprises ferroviaires
de transport de voyageurs
dont 57 % de concours publics

989 Mds €
de recettes directes
issues du trafic de fret
sur le réseau ferré national

31 Mds
de tonnes.km transportées
dont 48 % par d'autres opérateurs
que l'opérateur historique



Contribuer, par la régulation économique sectorielle, au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire et des transports publics urbains en Île-de-France

Dans le secteur ferroviaire, l'Autorité concourt «*au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire*»[1] . Elle exerce son office en veillant tout particulièrement à ce que les infrastructures essentielles du système soient opérées dans des conditions opérationnelles et tarifaires équitables, transparentes et non discriminatoires.

Ainsi, l'Autorité exerce une vigilance permanente sur les conditions opérationnelles d'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire, notamment à travers son avis motivé sur le document de référence du réseau et les études qu'elle conduit, visant à identifier les éventuels freins et barrières techniques susceptibles d'obérer le développement des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises. Elle formule des recommandations pour lever ces freins et abaisser ces barrières. Le cas échéant, l'Autorité règle les différends qui lui sont soumis, instruit les plaintes dont elle est rendue destinataire et peut, à son initiative, ouvrir des procédures en manquement pour non-respect de leurs obligations par les opérateurs régulés.

[1] Article L. 2131-1 du code des transports.

S'agissant des conditions tarifaires d'accès, l'Autorité, en tant que régulateur économique sectoriel, veille à ce que les gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire ne tirent pas profit de leurs situations de monopole ou de quasi-monopole pour générer des rentes ou des excédents organisationnels liés à une sous-utilisation de leurs facteurs de production. Dans le cadre des avis conformes qu'elle émet sur les propositions tarifaires applicables aux activités régulées, l'Autorité vérifie que les coûts considérés pour asseoir les tarifs de ces activités sont auditables et qu'un lien de causalité clair peut être établi avec les prestations régulées fournies.

Enfin, l'Autorité assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau et, sans préjudice des compétences de l'Autorité de la concurrence, assure le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires, réalisant des études et travaux qu'elle restitue au secteur de manière transparente afin d'en permettre une ouverture effective.

Dans le secteur des transports publics urbains en Île-de-France, les missions confiées à l'Autorité sont concentrées sur les trajectoires de rémunération de la RATP en tant que gestionnaire de l'infrastructure du réseau historique du métropolitain et du RER et en tant que gestionnaire technique du futur réseau du Grand Paris Express. Au-delà, l'Autorité rend un avis motivé sur le document de référence relatif aux conditions de gestion technique du réseau du Grand Paris Express mises en œuvre par la RATP et 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, en vue de l'ouverture à la concurrence de ces dernières.

Le cadre de régulation applicable au secteur des transports publics urbains en Île-de-France diffère de celui applicable au secteur ferroviaire. Dans le premier, l'Autorité exerce son office sur des sujets de rémunération ou opérationnels issus 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 davantage comme un tiers de confiance s'assurant du caractère équilibré du résultat final de la négociation.

> « Le tarif des prestations régulées doit être établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable. »

Enfin, dans ces deux secteurs, l'Autorité dispose de compétences quant à la régulation tarifaire des activités de sûreté fournies par la SNCF et la RATP sur leurs réseaux respectifs. Pour l'exercice de cette mission, le pouvoir réglementaire a spécifiquement précisé en 2021[2] que le tarif des prestations régulées doit être établi « *au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable* ».



[2] Décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et complétant la liste des décisions individuelles prises par le ministre chargé de la transition écologique.



Observer les marchés ferroviaires en France dans le contexte de crise sanitaire

Rendre compte des principaux indicateurs descriptifs du marché du transport ferroviaire en France en 2020 et de leur évolution

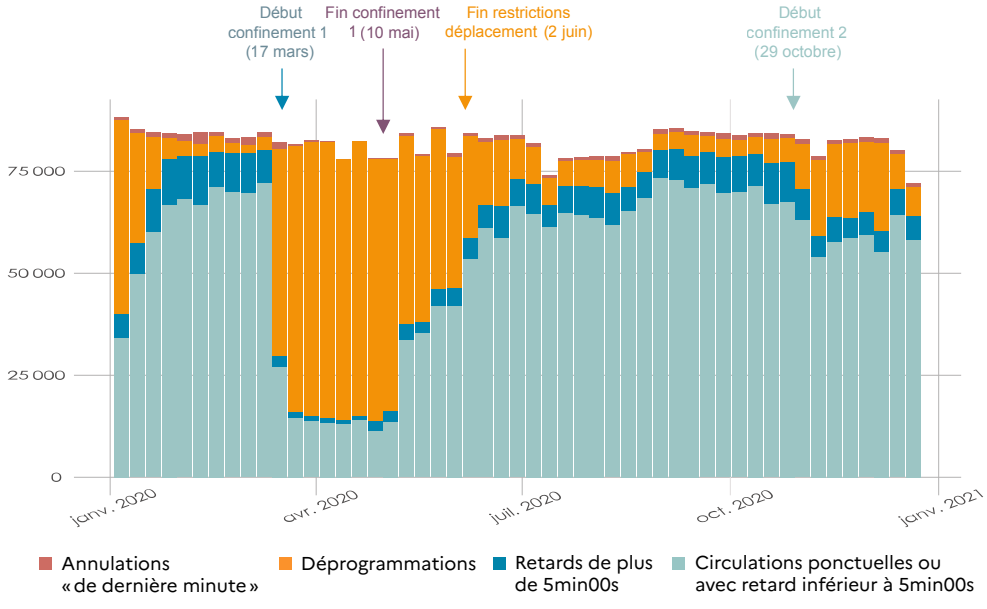
À la fin de l'année 2021, l'Autorité a présenté une version synthétique de son bilan annuel du marché du transport ferroviaire, publié en février 2022. Il dresse, pour l'année 2020, un état des lieux de la situation du marché du transport ferroviaire en France[3], qui a été profondément marqué par la crise sanitaire (déprogrammations de train, impact sur les revenus de l'activité ferroviaire, l'offre et la fréquentation, etc.), et fournit une analyse détaillée et indépendante des principaux indicateurs descriptifs de ces marchés et de leur évolution.

De fortes déprogrammations de trains du fait de la crise sanitaire

Les déprogrammations de trains de voyageurs, c'est-à-dire les suppressions de trains jusqu'à la veille du départ (avant J-1), atteignent un pic historique de plus de 25 % en 2020 du fait de la crise sanitaire, avec des niveaux pouvant varier entre 19 et 30 % au sein des régions pour l'activité TER.

Sur cette base d'offre réduite, les taux d'annulations « de dernière minute » (après J-1 16h) ainsi que les taux de ponctualité se sont améliorés au global de l'activité ferroviaire, dans la grande majorité des régions et sur les activités RER et Transilien.

Évolution hebdomadaire du taux de réalisation de l'offre programmée en 2020



Source : ART d'après SNCF Réseau et entreprises ferroviaires

[3] Transport de fret et de voyageurs, dont l'activité exhaustive du réseau express régional (RER) sur le périmètre du réseau ferré national (RFN) et de celui de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

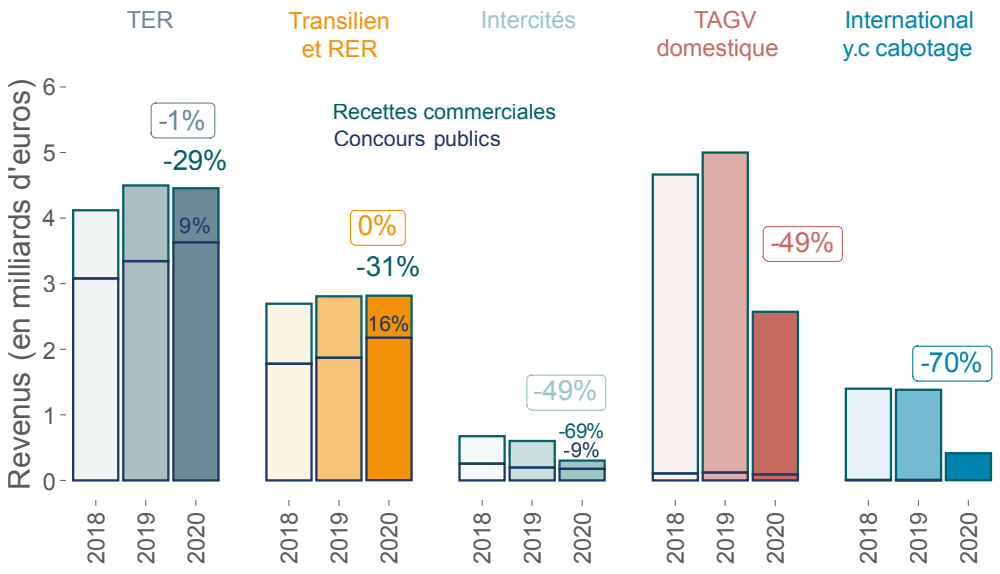
Une baisse des redevances des gestionnaires d'infrastructure amortie par les concours publics

Pour les gestionnaires d'infrastructure, la baisse des redevances due à la réduction du trafic au cours de l'année 2020 a été en partie compensée par un maintien des concours publics, en particulier pour la redevance d'accès (RA) pour les services conventionnés, qui n'est pas dépendante des circulations effectives. La diminution des redevances a été compensée par une hausse des contributions publiques pour les activités TER, Intercités et fret. Les gestionnaires d'infrastructure ont perçu 5,3 milliards d'euros de redevances d'infrastructure et de concours publics en 2020, soit une baisse de 12,5 % par rapport à l'année 2019.

Des revenus de l'activité ferroviaire maintenus grâce aux concours publics

Les recettes commerciales des services ferroviaires de transport de voyageurs se sont dégradées plus fortement que la fréquentation pour les activités TAGV et internationales. En dépit d'une offre de trains.km en baisse, les revenus des activités TER et Transilien ont été maintenus ou très peu réduits, ne baissant que de 1 à 8 % selon les régions, du fait d'une forte hausse des concours publics d'exploitation. Les charges d'exploitation de l'activité TER par train.km ont également augmenté de près de 13 %. Parmi ces charges, une augmentation de 23 % des redevances en gare, de 8 % des péages d'infrastructure et de 13 % des autres charges a pu être observée.

Revenus de l'activité ferroviaire voyageurs en France par service (sur la partie française des trajets)



Source : ART d'après entreprises ferroviaires

Note de lecture
Les recettes commerciales des services TER baissent de 29 % en 2020 par rapport à 2019, tandis que les concours publics augmentent de 9 %, conduisant, sur la période, à une baisse de 1 % des revenus de l'activité ferroviaire de voyageurs pour ces services.

Des évolutions de l'offre et de la fréquentation variables en fonction du caractère international ou domestique des services

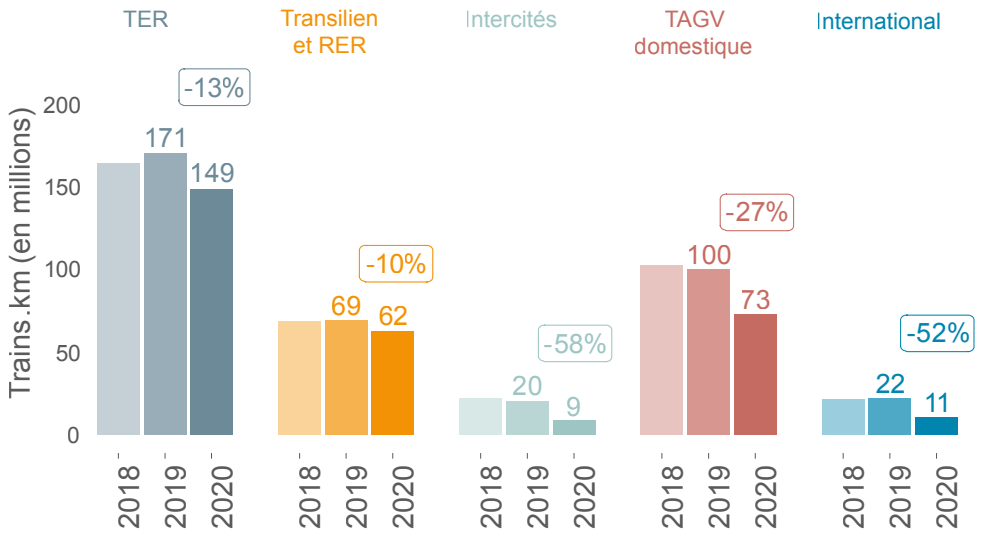
L'offre et la fréquentation des services de transport ferroviaire de voyageurs ont connu des évolutions différenciées selon les services en 2020.

Les **services internationaux** ont ainsi connu une chute de la moitié de leur offre par rapport à 2019, avec un niveau de fréquentation très faible sur l'ensemble de l'année.

La baisse de l'offre des **services domestiques** conventionnés TER (-13 %) et Transilien-RER (-10 %) a été assez mesurée, montrant une capacité de reprise assez rapide en dépit d'une fréquentation plus affectée par les restrictions de déplacement et les premières évolutions des pratiques de mobilité pendulaire, notamment en raison du développement du télétravail. Les niveaux de fréquentation de l'activité TER apparaissent toujours très polarisés sur un nombre faible de lignes ferroviaires orientées vers les grandes métropoles et les zones urbanisées.

L'offre des services **TAGV domestiques** a baissé de 27 % en 2020, avec une poursuite de l'augmentation de la part des services Ouigo, qui représentent 25 % de la fréquentation TAGV domestique.

Évolution de l'offre ferroviaire de voyageurs (en trains.km)



Source : ART d'après entreprises ferroviaires et RATP

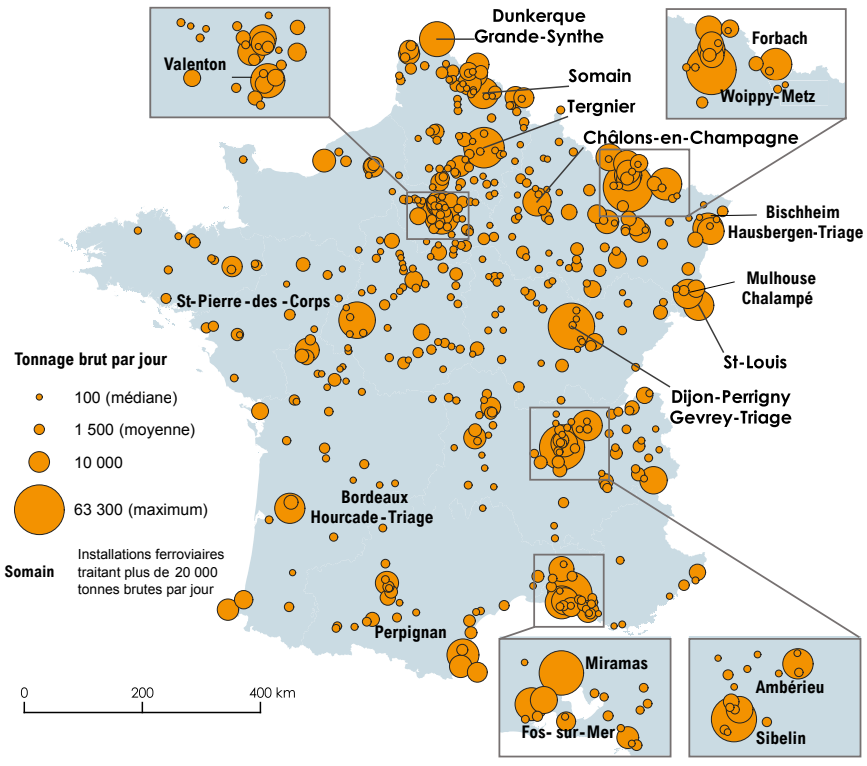
Une baisse modérée du trafic ferroviaire de marchandises en 2020 par rapport aux services de voyageurs

Le transport ferroviaire de marchandises a connu une baisse de 6% du trafic exprimé en tonnes.km en 2020, qui apparaît ainsi relativement modérée par rapport à celle observée pour les services de voyageurs.

En 2020, les 24 entreprises ferroviaires de fret actives totalisent 54 millions de trains.km et 31 milliards de tonnes.km. Les recettes ont chuté de près de 10% et s'élèvent à près d'un milliard d'euros. La part de marché de l'opérateur historique[4] diminue de 3 points dans un marché pleinement concurrentiel, dans lequel la part du transport combiné augmente en volume et atteint 38% des tonnes.km transportées.

La géographie des flux de marchandises montre que les débouchés principaux de l'activité de fret ferroviaire se situent dans les plus grandes métropoles, aux frontières et dans les ports. En 2020, 18 installations ferroviaires traitent plus de 20 000 tonnes brutes de marchandises par jour, soit 37,5% des volumes totaux. Les corridors européens, qui représentent seulement 24% du réseau ferroviaire, voient passer près de 75% des flux de l'activité fret en France, mais également des volumes importants de l'activité voyageurs.

Origine et destination des marchandises transportées par voie ferrée en 2020



Source : ART d'après entreprises ferroviaires

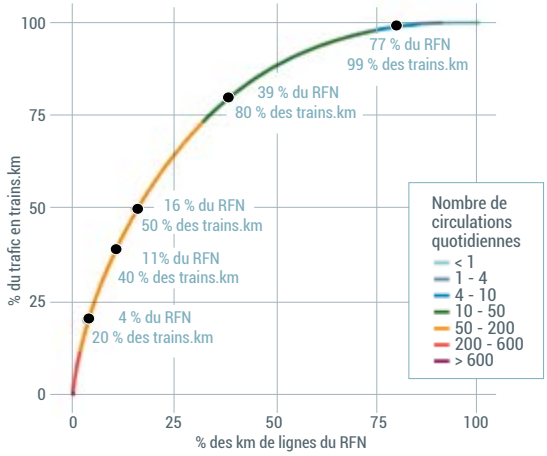
[4] Part des tonnes.km réalisées par Fret SNCF dans le total des tonnes.km transportées.

Un réseau ferré national qui rajeunit

Le réseau ferré national exploité, dont la longueur est globalement stable depuis 2015, a rajeuni de près de 2 ans depuis 2015 en ce qui concerne les lignes classiques, du fait des actions de renouvellement et de fermeture des lignes les plus vétustes. En revanche, l'état moyen des lignes à grande vitesse (LGV) s'est dégradé, notamment sur l'axe le plus fortement circulé (LGV Sud-Est), ce qui devrait donner lieu à des travaux de renouvellement dans les prochaines années.

En 2020, la crise sanitaire a fortement affecté le niveau des circulations sur le réseau ferré national (RFN), dont l'utilisation a reculé de 25 % par rapport à 2017. La densité de circulation sur le RFN apparaît par ailleurs très hétérogène : ainsi, sur 23 % des lignes du réseau ferré national, ne passent que 1 % des trains.km et moins de 10 circulations par jour tandis qu'à l'opposé, 4 % des lignes concentrent 20 % du trafic en trains.km avec plus de 50 circulations quotidiennes.

Densité de circulation par kilomètre de ligne sur le RFN en 2020
(en nombre moyen de trains par jour, indifféremment du nombre de voies de circulation)





Source : ART d'après SNCF Réseau

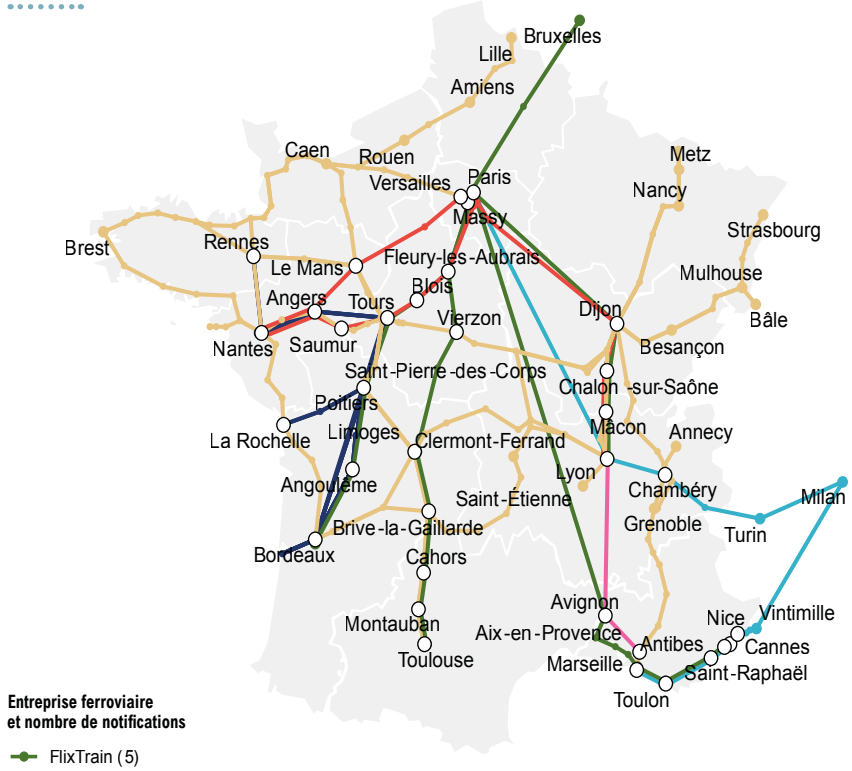
Des nouveaux entrants intéressés par le marché ferroviaire français

Fin 2021, 38 notifications d'intention d'exploitation avaient été reçues par l'ART pour de nouveaux services ferroviaires librement organisés.

L'opérateur historique italien, Trenitalia, a lancé, le 18 décembre 2021, un service à grande vitesse entre Paris et Milan, via Lyon.

Plusieurs régions françaises ont engagé, dès 2020, l'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés, se traduisant par des processus d'appels d'offres en cours en 2021 pour cinq régions françaises. Dans la région Sud-PACA, un appel d'offres s'est concrétisé par l'attribution de deux lots régionaux aux sociétés Transdev et SNCF Voyageurs.

Notifications de nouveaux services ferroviaires librement organisés



Entreprise ferroviaire et nombre de notifications

- FlixTrain (5)
- Le Train (14)
- Railcoop (14)
- Renfe Viajeros (1)
- SNCF Voyageurs Ouigo Vitesse Classique (3)
- Trenitalia France (ex-Thello) (2)

Source : ART d'après déclarations EF auprès de l'ART

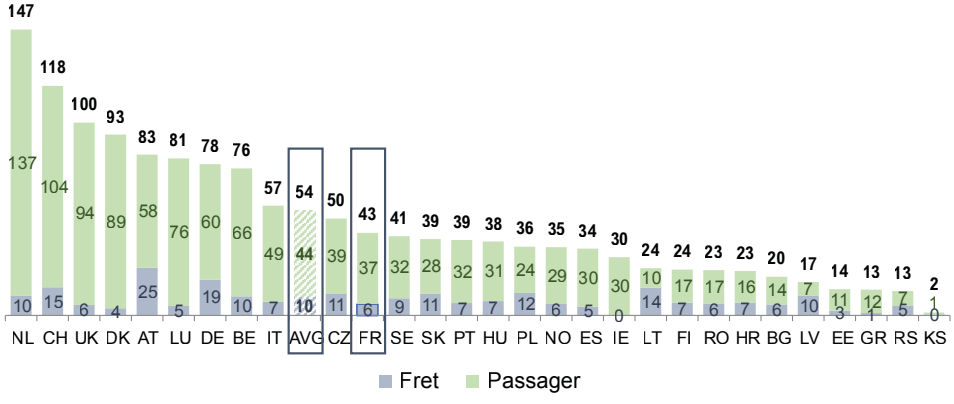
Éclairer la situation du marché français par les comparaisons européennes

L'Autorité participe aux travaux de l'IRG-Rail, groupement des régulateurs ferroviaires de 31 pays européens. En ce qui concerne l'observation des marchés ferroviaires européens, l'IRG-Rail a publié, en 2021, deux documents qui présentent, d'une part, une observation comparée des secteurs ferroviaires des pays membres du groupement[5] et, d'autre part, les impacts de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur les différents marchés ferroviaires des 26 États membres de l'Union européenne ainsi que les stratégies mises en place dans chacun de ces États pour y faire face, durant l'année 2020[6].

Plusieurs éléments ressortent des analyses comparatives menées par l'IRG-Rail.

En premier lieu, le réseau ferroviaire français est globalement moins utilisé que la moyenne des réseaux européens avec, d'un côté, une forte concentration des circulations en Île-de-France et sur le réseau à grande vitesse, et de l'autre, moins de 10 circulations par jour et par kilomètre de ligne sur un quart du réseau français.

Intensité d'utilisation du réseau ferroviaire (trains.km par km de ligne par jour)

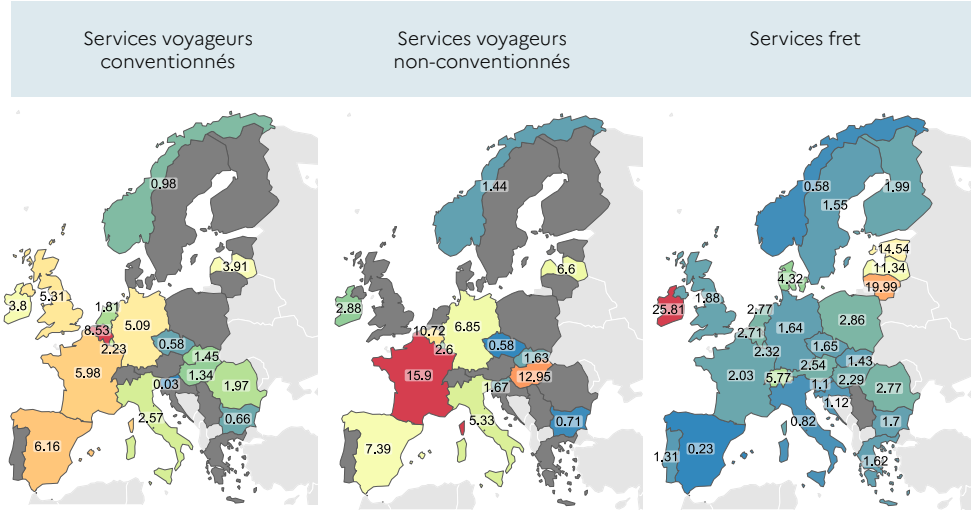


Source : IRG-Rail 2020

[5] 9ème édition du rapport annuel de l'IRG-Rail, publié en avril 2021, accessible au lien suivant : https://www.autorite-transports.fr/irg-rail/
[6] Rapport spécial de l'IRG-Rail, publié en juillet 2021, accessible au même lien : https://www.autorite-transports.fr/irg-rail/

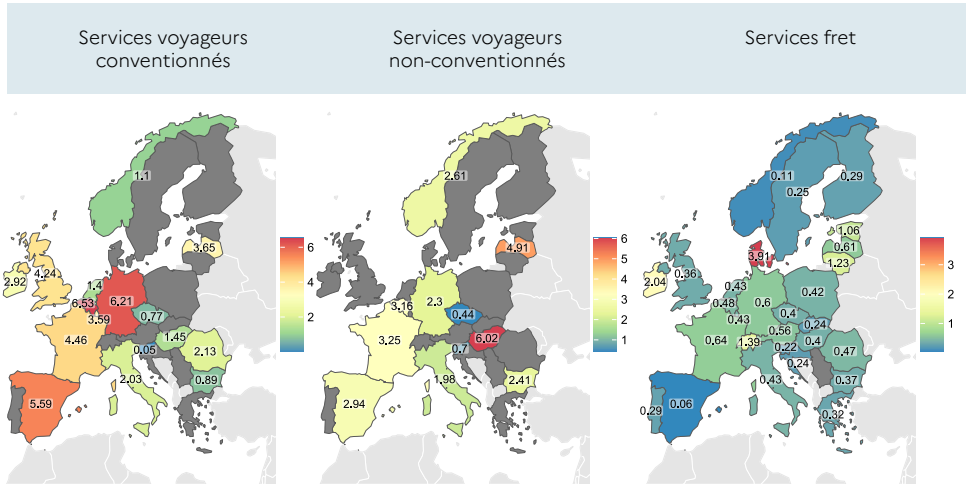
En deuxième lieu, le niveau des redevances d'accès par train.km acquittées par les entreprises ferroviaires circulant sur le réseau français est le plus élevé parmi l'ensemble des pays européens étudiés pour le transport de voyageurs : il est deux fois supérieur à la moyenne européenne (9,17 euros en France contre 4,50 euros dans la moyenne des pays européens en 2020). Ce constat est particulièrement lié aux redevances d'accès pratiquées pour les trains à grande vitesse, qui sont deux fois plus élevées qu'en Allemagne, en Espagne ou en Italie pour les mêmes services. Toutefois, mesurés en nombre de passagers.km et de tonnes.km, les écarts entre la France et la moyenne européenne se réduisent, du fait d'un taux de remplissage moyen plus important des trains en France.

Redevances d'accès payées en 2019 par les entreprises ferroviaires (en euros par train.km)



Source : IRG-Rail 2020

Redevances d'accès au réseau payées en 2019 par les entreprises ferroviaires en centimes d'euro par passager.km (voyageurs) et par tonne.km (fret)

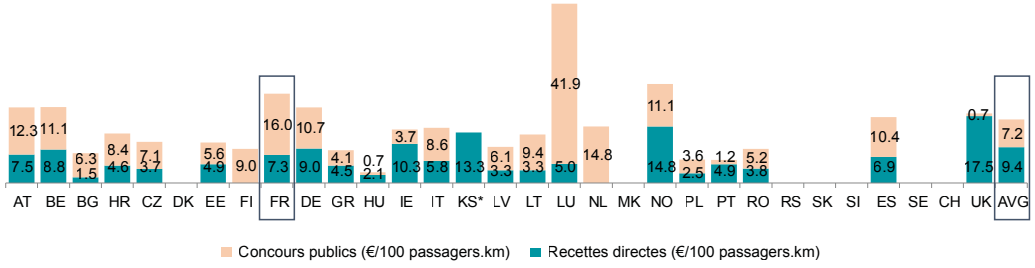


Source : IRG-Rail 2020

En troisième lieu, l'exploitation de services de transport ferroviaires conventionnés – notamment les TER en France –, fait appel à un taux de concours publics (70 %) très supérieur en France à ceux observés dans la plupart des autres pays européens.

En même temps, la recette moyenne par passager.km (7,3 centimes d'euro) est inférieure en France à la moyenne des pays européens.

Revenus 2019 des entreprises ferroviaires (recettes + concours publics) pour les services conventionnés (en euros pour 100 passagers.km)

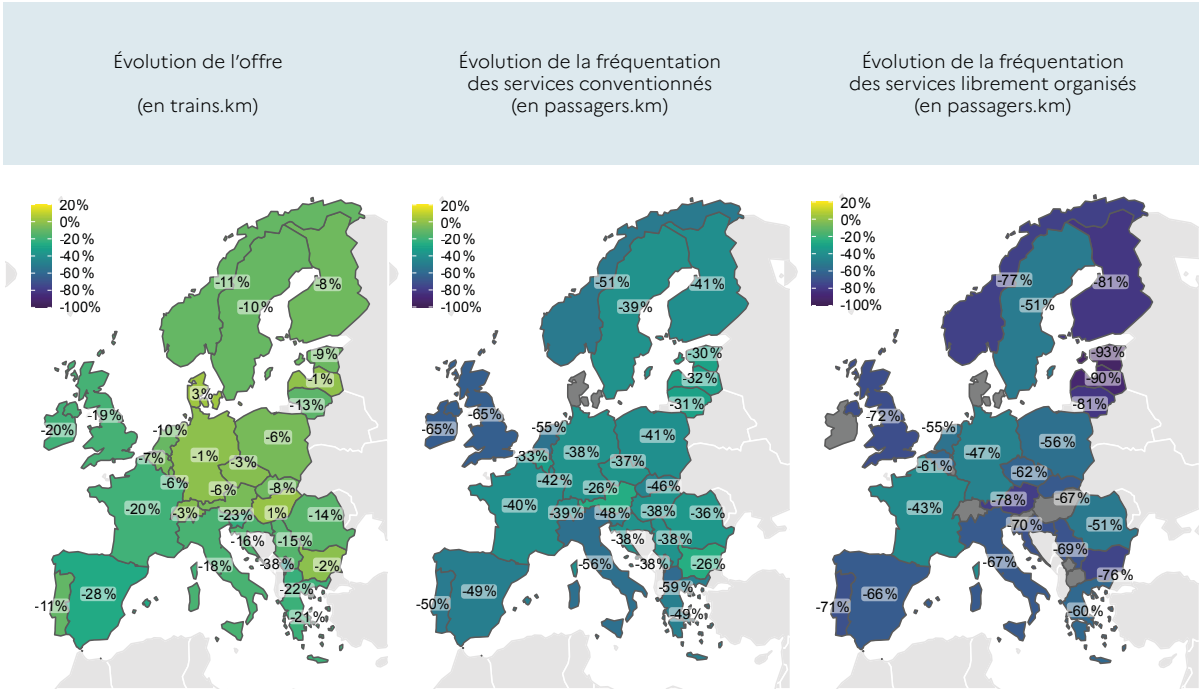


Source : IRG-Rail 2020

En quatrième lieu, la crise sanitaire débutée en 2020 a impacté l'ensemble du secteur ferroviaire en France comme en Europe.

L'offre de transport ferroviaire de voyageurs a diminué de 11% en moyenne en Europe, avec une différence assez marquée entre les baisses proches ou supérieures à 20% observées en France, au Royaume-Uni ou en Italie, et la baisse très faible de l'offre de transport en Allemagne (-1%) ou dans plusieurs pays de l'Est de l'Europe. La fréquentation des services ferroviaires de voyageurs a subi une baisse nettement supérieure à celle de l'offre dans la plupart des pays, comprise entre 40%, en France et en Allemagne, et 60 à 65% pour l'Espagne, le Benelux et le Royaume-Uni. Les baisses de fréquentation ont comparativement davantage affecté les services ferroviaires conventionnés, à l'exception notable de la France, qui a connu une baisse de 41% de l'activité librement organisée, soit une diminution des plus modérées parmi les pays européens.

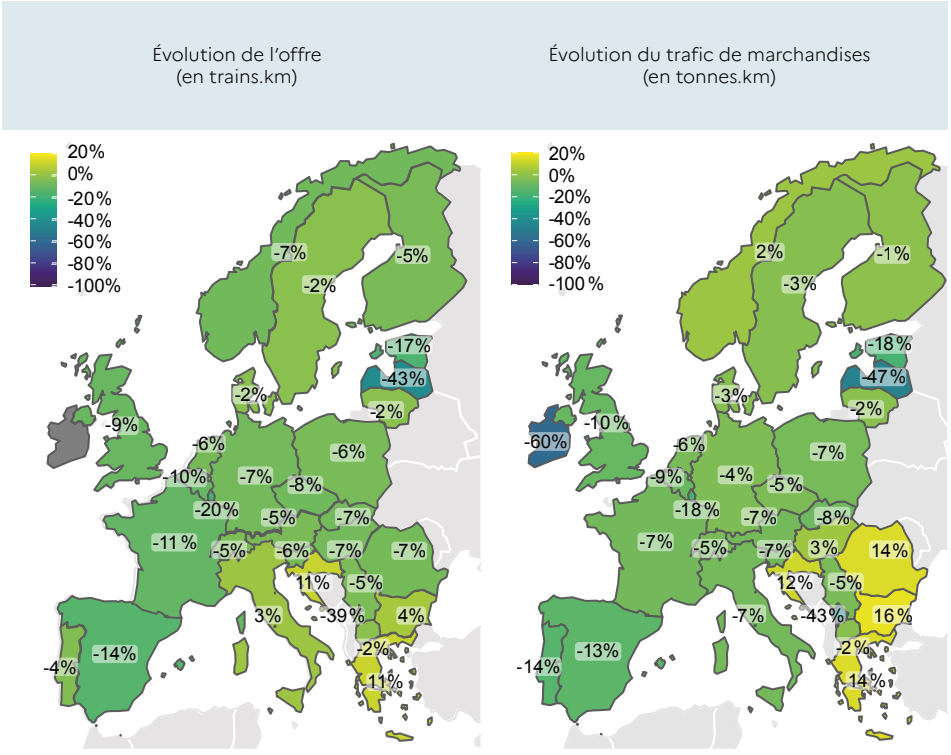
Évolution 2019/2020 de l'offre et de la fréquentation des services ferroviaires de voyageurs dans les pays européens



Source : IRG-Rail 2020

Dans la plupart des pays européens, la baisse de l'activité a été plus modérée dans le secteur du fret ferroviaire que dans celui du transport de voyageurs. La diminution de l'activité fret, qui s'établit à 11% en France en trains.km et 7% en tonnes.km, est comparable à celle observée dans les autres pays européens.

Évolution 2019/2020 de l'offre et de la fréquentation des services ferroviaires fret dans les pays européens



Source : IRG-Rail 2020



Réguler l'accès tarifaire aux infrastructures et services essentiels du système ferroviaire et des transports publics en Île-de-France

Poursuivre l'évolution de la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour favoriser une utilisation optimale du réseau

Dans le cadre des avis conformes sur la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire proposée par SNCF Réseau qu'elle rend, l'Autorité veille au respect des dispositions du droit de l'Union européenne et du droit national concernant les conditions tarifaires des prestations minimales fournies sur le réseau ferroviaire[7].

Conformément au droit applicable, la tarification des prestations minimales doit notamment :

- favoriser une « *utilisation effective et optimale* » de l'infrastructure de manière à n'exclure aucun segment de marché pouvant au moins s'acquitter du coût directement imputable (c'est-à-dire le coût supplémentaire d'une circulation donnée) ;
- contribuer au financement de l'infrastructure ferroviaire, notamment à la couverture des coûts fixes, en cohérence avec les objectifs de maintien et de développement de cette infrastructure et en tenant compte du montant des concours publics ainsi que des mesures d'incitation à la réduction des coûts de gestion de l'infrastructure.

Des améliorations significatives ont été mises en œuvre ces dernières années à la suite de demandes et de recommandations formulées par l'Autorité. Elles se sont traduites par une estimation plus précise du coût directement imputable, des majorations applicables aux activités non conventionnées qui reflètent mieux le potentiel du marché aval ou par la prise en compte de travaux qui permettent de mieux justifier le coût complet. Toutefois, l'Autorité a été amenée par deux fois, en 2019 et 2020, à rejeter en partie les projets tarifaires de SNCF Réseau, respectivement pour les horaires de service 2020 et du premier cycle tarifaire pluriannuel 2021-2023. Cela a conduit à leur réexamen en 2021.

En premier lieu, l'Autorité a réexaminé rétrospectivement le projet tarifaire de SNCF Réseau pour l'année 2020 à la suite d'une décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020 annulant partiellement l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019. Cet avis, favorable à hauteur d'une indexation de +1,8 % pour l'évolution des redevances applicables au transport conventionné de voyageurs entre 2019 et 2020 (hors trains d'équilibre des territoires conventionnés par l'État et redevance d'accès payée par l'État), avait ainsi conduit à rejeter la proposition initiale de SNCF Réseau, qui prévoyait une indexation de + 2,4 %, conformément au contrat de performance pour la période 2017-2026. À la suite du réexamen de ce projet tarifaire et malgré des éléments complémentaires apportés par SNCF Réseau, l'Autorité a estimé, après avoir consulté les autorités organisatrices de transport (AOT), qu'un niveau d'indexation de + 2,4 % ne pouvait pas permettre d'éviter le risque d'une réduction de l'utilisation du réseau par rapport au nombre optimal de circulations. Elle a donc reconduit son avis favorable à hauteur de + 1,8 %[8].

En second lieu, l'Autorité a été saisie, le 11 décembre 2020, d'un nouveau projet tarifaire pour les années 2022 et 2023 faisant suite au rejet partiel, en 2020, du projet correspondant au premier cycle tarifaire 2021-2023[9]. Ce cycle prévoyait une indexation pour les activités conventionnées de + 2,9 %, + 3,2 % et + 3,4 % pour ces trois années, conformément au contrat de performance 2017-2026. À l'occasion de cette nouvelle saisine, SNCF Réseau a sensiblement infléchi son projet initial en se limitant à des taux d'indexation de + 2,2 % et + 2,4 % respectivement pour 2022 et 2023. Après consultation des AOT régionales et examen de nouveaux éléments apportés par SNCF Réseau, en particulier la mise en place d'un programme de travail ambitieux et engageant pour faire progresser le système de tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure[10], l'Autorité a estimé que, dans l'attente de la mise en œuvre des éléments prévus dans ce programme de travail, cette nouvelle trajectoire d'indexation relevait d'une approche prudente et que le risque d'absence de soutenabilité était très atténué. Elle a donc rendu un avis favorable le 9 février 2021[11].

Au cours de l'année 2021, le dialogue s'est poursuivi entre SNCF Réseau et l'Autorité afin de faire progresser la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire en vue du cycle tarifaire 2024-2026, conformément aux engagements pris par SNCF Réseau dans le cadre du programme de travail précité.

[7] L'annexe I de la directive 2012/34/UE dispose que l'ensemble des prestations minimales comprend : a) le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ; b) le droit d'utiliser les capacités accordées ; c) l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ; d) le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ; e) l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant ; f) toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.
[8] Avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 (nouvel examen à la suite de la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020).
[9] Avis n° 2020-016 du 6 février 2020.
[10] Programme de travail communiqué à l'Autorité le 15 décembre 2020 par courrier du Président-directeur général de SNCF Réseau au Président de l'Autorité.
[11] Avis n° 2021-009 du 9 février 2021 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2023 (saisine du 11 décembre 2020).



Améliorer la tarification de l'accès aux installations de service pour une plus grande cohérence avec les besoins des opérateurs ferroviaires

Les installations de service correspondent à des infrastructures pas ou peu duplicables. Elles regroupent notamment les gares de voyageurs, les installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires, les gares de triage de trains de fret, les voies de manœuvre et de stationnement des matériels roulants ferroviaires ou les stations d'approvisionnement en combustible pour les trains à moteur thermique.

Le système de tarification des redevances perçues pour l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis doit répondre à deux objectifs :

- il doit assurer, en premier lieu, la fourniture d'un accès transparent et non discriminatoire, favorisant une concurrence équitable, aux installations de service et aux services qui y sont rendus. Ainsi, toutes les entreprises ferroviaires qui accèdent à une installation de service doivent pouvoir bénéficier de conditions tarifaires identiques pour des prestations similaires, y compris dans le cas où l'une des entreprises ferroviaires accédant à l'installation de service en est également l'exploitant ;
- il doit contribuer, en second lieu, au financement de l'installation de service afin de la maintenir en l'état et de la développer, au bénéfice de ses utilisateurs. Le système de tarification prévu par les dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales doit ainsi assurer à l'exploitant d'une installation de service la possibilité de couvrir les coûts afférents aux prestations fournies. Cela signifie, notamment, que la rémunération de la base de ses actifs régulés doit être fondée sur le coût moyen pondéré du capital, c'est-à-dire le coût de financement des capitaux engagés par les investisseurs et les prêteurs.

> « L'Autorité a rendu un avis favorable sur la tarification des prestations régulées dans les gares de voyageurs. »

L'Autorité a émis un avis favorable sur les tarifs 2021 du document de référence des gares de voyageurs au regard, notamment, de l'engagement de SNCF Gares & Connexions de mener une refonte de son modèle tarifaire.

Le 23 septembre 2021, l'Autorité a rendu un avis favorable sur la tarification des prestations régulées dans les gares de voyageurs figurant dans le document de référence des gares (DRG) 2021. L'Autorité a tenu compte, dans son appréciation, de l'engagement écrit de SNCF Gares & Connexions de mener, conformément aux recommandations exprimées par l'Autorité, une refonte en profondeur de son modèle économique, pour que la tarification des prestations régulées devienne (i) plus lisible, (ii) plus incitative et (iii) davantage orientée vers les coûts effectifs des prestations. SNCF Gares & Connexions s'est engagée à mettre en œuvre cette réforme à partir des DRG pour les horaires de service 2023 et 2024.

L'avis favorable rendu par l'Autorité était, par ailleurs, assorti de plusieurs demandes et recommandations d'évolution du DRG 2022. L'Autorité a, en particulier, insisté sur la nécessité, pour SNCF Gares & Connexions, de fiabiliser les clés d'allocation utilisées pour répartir les charges entre les périmètres régulé et non régulé. De plus, l'Autorité a recommandé au gestionnaire des gares d'améliorer significativement son environnement de contrôle, en particulier en ce qui concerne les prestations fournies en gare par SNCF Voyageurs pour le compte de SNCF Gares & Connexions, qui représentent plus d'un tiers des charges afférentes aux prestations régulées.

L'Autorité a en outre rappelé que, compte tenu de l'évolution du cadre réglementaire, SNCF Gares & Connexions serait tenue, dans le DRG 2022, d'inclure la prestation de mise à disposition d'espaces destinés à l'avitaillement ou

au nettoyage des trains dans la prestation de base unifiée, et de proposer une prestation d'assistance aux passagers à mobilité réduite distincte des autres services de base.

Enfin, s'agissant des éléments du DRG 2021 relatifs aux conditions d'accès opérationnelles aux gares de voyageurs, l'Autorité a recommandé à SNCF Gares & Connexions de revoir son mécanisme de mesure de la qualité de service et d'incitation à la performance. Elle a, de plus, préconisé une évolution de la structure de l'offre de services du gestionnaire des gares en établissant une liste de fonctionnalités minimales par type de gare, afin d'accroître la transparence et de réduire les risques de discrimination d'accès aux services fournis aux utilisateurs des gares.



SNCF Voyageurs a poursuivi l'amélioration de son offre de référence de maintenance pour l'adapter à un marché du transport ferroviaire de voyageurs ouvert à la concurrence.

Sous l'impulsion des recommandations émises par l'Autorité dans ses avis rendus les années précédentes, SNCF Voyageurs s'est attachée, tout au long de l'année 2021, à faire progresser son offre de référence de maintenance (ORM).

L'Autorité a été saisie par SNCF Voyageurs, en décembre 2021, d'une ORM sur les prestations régulées fournies dans les centres d'entretien du matériel roulant pour les horaires de service 2022 et 2023. En accompagnement de sa saisine, SNCF Voyageurs a transmis un programme de travail ambitieux d'amélioration de son offre pour la période 2022-2025.

Cette nouvelle offre de référence est marquée par trois avancées majeures.

Elle prévoit, en premier lieu, une extension importante du périmètre des prestations offertes, avec une offre de stationnement accessible à tous les candidats dans l'ensemble des sites exploités par SNCF Voyageurs – à l'exclusion des technicentres industriels.

Elle permet, en deuxième lieu, aux mandataires d'entreprises ferroviaires et de candidats autorisés d'accéder à l'offre, au même titre que la société Masteris, filiale de commercialisation externe des prestations de maintenance et d'ingénierie de maintenance de SNCF Voyageurs.

En troisième lieu, dans son ORM 2022-2023, SNCF Voyageurs offre la possibilité aux candidats de bénéficier d'offres sur devis à la demande, conformément aux recommandations de l'Autorité, rappelées, notamment, dans l'édition 2022 de son étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire domestiques de voyageurs. Ainsi, SNCF Voyageurs propose différentes possibilités d'accès à l'ORM, allant d'un accès par opération (tel que proposé dans les ORM 2020 et 2021), à l'accès à un forfait de prestations intégrées « tout-en-un ». Seul le périmètre de la maintenance lourde est soumis à contractualisation à la suite de l'exclusion des prestations mi-vie du périmètre régulé par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021.

Au-delà, d'autres progrès peuvent être relevés dans l'ORM 2021-2022, comme l'amélioration de la qualité des données d'entrée et une meilleure justification de certains coûts pour l'élaboration de la tarification. SNCF Voyageurs a par ailleurs proposé, pour la première fois, des coefficients d'amélioration de la productivité pour les projections de coûts futurs.

Enfin, SNCF Voyageurs s'est engagée à poursuivre l'amélioration de son modèle tarifaire dans le cadre du programme de travail ambitieux qu'elle a proposé à l'Autorité pour la période 2022-2025.

L'avis de l'Autorité sur l'ORM 2022-2023 a été rendu le 20 janvier 2022 (avis n° 2022-004).

S'agissant des autres installations de service (voies de services du réseau ferré national, terminaux de marchandises et stations d'approvisionnement en combustible), l'Autorité a émis des avis favorables sur les tarifs proposés pour l'horaire de service 2021 par leurs exploitants (SNCF Réseau pour les deux premières et SNCF Voyageurs pour la dernière).



Inscrire la régulation tarifaire des prestations régulées de sûreté dans le nouveau cadre réglementaire faisant référence aux coûts d'un opérateur efficace

2021 a permis d'inscrire la régulation tarifaire des prestations régulées de sûreté dans le cadre réglementaire posé par le décret n° 2021-598 du 14 mai 2021, qui intègre, pour la première fois s'agissant des secteurs du transport ferroviaire et des transports publics en Île-de-France, la référence aux coûts d'un opérateur efficace. Ce décret, qui prévoit que le tarif des prestations régulées de sûreté fournies par la SNCF et la RATP doit être «*établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable*», vient conforter juridiquement l'application d'une régulation plus incitative s'agissant du niveau des tarifs des prestations régulées de sûreté.

Au titre de l'année 2021, la SNCF a saisi l'Autorité, le 5 juillet 2021, d'un tarif horaire relatif aux prestations de sûreté. Alors que, dans le cadre de cette saisine, la SNCF n'a pas intégré la référence aux coûts d'un opérateur efficace, ni proposé de programme de travail permettant de planifier les modalités de son intégration, et en l'absence, par ailleurs, d'un certain nombre de justifications afférentes à la détermination des tarifs proposés, l'Autorité a émis un avis défavorable sur ce projet tarifaire le 30 septembre 2021. En novembre 2021, l'Autorité a été saisie d'une nouvelle proposition de tarif horaire pour les prestations de sûreté au titre de l'année 2021, intégrant des éléments de justifications additionnels et accompagnée d'un projet de programme de travail proposant des modalités d'intégration de la référence aux coûts d'un opérateur efficace. L'Autorité a rendu un avis favorable sur cette seconde proposition tarifaire le 20 janvier 2022 (avis n° 2022-003). Au regard des volumes projetés pour le tarif de l'horaire de service 2021, la baisse du tarif découlant de la prise en compte des réserves formulées par l'Autorité dans son avis du 30 septembre 2021 a conduit à une économie globale de [2 – 5] M€ pour les clients des prestations de sûreté, sans impact sur les moyens d'action dont dispose le service interne de sécurité de la SNCF pour accomplir ses missions.

FOCUS

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



La notion d'opérateur efficace tire sa source du droit de la concurrence, notamment de l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 24 juillet 2003. Tirant les conséquences de cet arrêt, le paquet Monti-Kroes, remplacé par le paquet Almunia adopté le 20 décembre 2011, a défini que la compensation d'une entreprise fournissant un service d'intérêt économique général (SIEG) doit être déterminée « *sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée de moyens matériels pour pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait supportés pour exécuter ces obligations, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. L'objectif est d'éviter que les coûts élevés d'une entreprise inefficace soient pris comme référence* ».

Faute de définition officielle, la Commission européenne a précisé la notion d'« *entreprise bien gérée* ». Les États membres doivent appliquer des critères objectifs économiquement reconnus comme représentatifs d'une gestion satisfaisante et, notamment, fonder leur analyse sur des ratios analytiques représentatifs de la productivité (tels que les ratios chiffre d'affaires/capitaux engagés, coût total/chiffre d'affaires, chiffre d'affaires/salarié, valeur ajoutée/salarié ou coûts de personnel/valeur ajoutée). Ils peuvent aussi utiliser des ratios analytiques mesurant la qualité du service fourni par rapport aux attentes des usagers.

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 plutôt que de ses propres coûts, afin d'empêcher que celui-ci ne profite de l'asymétrie d'information existant, à son profit, avec l'autorité de régulation, pour se constituer une rente de monopole ou conserver un excédent organisationnel excessif.

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.

FOCUS

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

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 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.

Asseoir la tarification de l'accès aux infrastructures et services essentiels du système ferroviaire et des transports publics en Île-de-France sur des états comptables fiables grâce à la séparation comptable

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

Afin de prendre en compte la réorganisation du groupe SNCF intervenue au 1er janvier 2020, l'Autorité a été saisie, en janvier 2021, par SNCF Voyageurs et Fret SNCF, de règles de séparation comptable déclinant, à l'échelle des deux nouvelles sociétés, les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités précédemment approuvées par l'Autorité. Après avis de l'Autorité de la concurrence, l'Autorité a approuvé, dans sa décision n° 2021-029 du 27 mai 2021, les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs et Fret SNCF[12].

Si l'Autorité ne rend pas formellement d'avis sur les comptes séparés de SNCF Voyageurs et Fret SNCF, elle doit toutefois s'assurer que ces deux opérateurs respectent leurs obligations en matière de séparation comptable.

Si les règles applicables prévoient que les comptes séparés établis doivent être transmis à l'Autorité en juin de l'année suivante, SNCF Voyageurs n'a pas été en mesure de respecter ce délai en raison des travaux de mise en conformité qu'elle devait conduire, concernant les transactions internes associées aux prestations de maintenance. Après une première réception de comptes provisoires en juillet 2021, l'Autorité a reçu, à la fin du mois d'octobre 2021, des comptes séparés permettant de lever une part importante des réserves des exercices précédents qui portaient sur l'ensemble du périmètre de la maintenance, si bien que les réserves qui demeurent représentent désormais une part mineure des prestations de maintenance.

[12] Dans sa décision n°2021-029, l'Autorité avait approuvé les règles de séparation comptable de Fret SNCF sous réserve d'une modification de ses règles en vue de clarifier le traitement de l'affectation de l'endettement des activités comptablement séparées. Fret SNCF a levé cette réserve en transmettant une version amendée de ses règles de séparation comptable après la notification de cette décision.

Si SNCF Voyageurs s'est engagée à mener les travaux nécessaires à la levée de ces réserves dans les prochains comptes séparés, l'Autorité sera attentive à ce que cet engagement soit tenu et, plus largement, à la poursuite de l'amélioration de la production des comptes séparés, notamment en ce qui concerne l'alignement des règles de gestion interne avec les règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité, afin d'améliorer la pertinence, la lisibilité et la transparence des comptes séparés de SNCF Voyageurs.

S'agissant de Fret SNCF, si les comptes séparés produits au titre de l'exercice 2020 ne soulèvent pas de difficultés majeures, l'Autorité a formulé des recommandations pour l'établissement des comptes séparés des prochains exercices.

S'agissant de la RATP, saisie pour la première fois des règles de séparation comptable en décembre 2020, l'Autorité a approuvé ces dernières dans sa décision n° 2021-012 du 11 février 2021. La RATP a transmis en 2021 à l'Autorité ses comptes séparés au titre de l'exercice 2020, sans que leur examen soulève de difficultés majeures.



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

Saisie pour la première fois par la RATP, le 19 avril 2021, des trajectoires de rémunération versées par Île-de-France Mobilités au titre de la gestion de l'infrastructure du réseau historique du métro et du RER pour la période 2021-2024, l'Autorité a relevé, au cours de son instruction, des imperfections qui n'ont cependant pas été de nature à remettre en cause le projet de trajectoire. L'Autorité a ainsi approuvé les trajectoires de rémunération pour la période 2021-2024 dans son avis n° 2021-039 du 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 d'Infrastructure fait l'objet d'un accord négocié préalablement avec Île-de-France Mobilités. Le cadre de régulation de type « *negotiated settlements* » se prête ainsi bien au contexte dans lequel s'inscrit l'examen de la rémunération des activités de gestionnaire d'infrastructure de la RATP. 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 (i) les parties disposent d'un champ de liberté et de flexibilité assez important pour mener à bien leurs négociations et où (ii) 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.

L'instruction afférente à ce premier cycle de régulation, par l'Autorité, de la rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure de la RATP préalablement convenue entre les deux parties concernées, la RATP et Île-de-France Mobilités, a consisté à (i) vérifier la bonne robustesse et traçabilité des trajectoires de charges (charges opérationnelles et charges de capital) qui fonde la trajectoire de rémunération sur quatre années, d'une part, et (ii) s'assurer que la RATP ne génère pour elle-même, se fondant sur une asymétrie d'information en sa faveur, aucune rente de monopole, d'autre part.



Réguler l'accès opérationnel aux infrastructures essentielles du système ferroviaire et des transports publics urbains en Île-de-France

Faire progresser la performance du système ferroviaire grâce à l'avis motivé sur les conditions non tarifaires d'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service exploitées par SNCF Réseau

L'avis motivé rendu par l'Autorité sur les conditions non tarifaires d'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service exploitées par SNCF Réseau constitue un rendez-vous annuel important pour faire progresser la performance du système ferroviaire. L'accès et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service ferroviaires constituent, en effet, le socle de production de tout service de transport ferroviaire de voyageurs ou de marchandises. La performance des services de transport ferroviaire offerte aux voyageurs ou aux chargeurs de fret repose ainsi en grande partie sur la performance de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des installations de service.

L'enjeu de l'examen, par l'Autorité, des conditions opérationnelles et contractuelles (hors conditions tarifaires) d'accès et d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service consiste à vérifier que ces conditions sont fondées sur des règles, des processus et des procédures transparents, équitables, non discriminatoires, efficaces et performants.

SNCF Réseau a publié, le 13 décembre 2020, une première version du document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2022 (DRR 2022). Ce document a vu sa structure évoluer par rapport aux années précédentes et compte l'ajout de deux nouveaux chapitres : le chapitre 6 relatif à l'exploitation ferroviaire et le chapitre 7 relatif aux installations de service, l'accès à ces installations prenant de plus en plus d'importance dans le cadre d'une ouverture à la concurrence réussie. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la coordination réalisée entre gestionnaires d'infrastructures européens au sein de l'alliance Rail Net Europe (RNE).

L'Autorité a procédé à l'instruction des aspects non tarifaires du DRR 2022, en application des missions qui lui sont confiées par les articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports et dans l'objectif (i) de contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience du système ferroviaire au bénéfice de ses utilisateurs et (ii) de lever les freins et d'abaisser les barrières techniques à l'entrée au moment de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

Le 4 février 2021, l'Autorité a ainsi émis 61 recommandations dans son avis n° 2021-005 portant sur le DRR 2022. Parmi ces 61 recommandations, 18 portent sur les conditions opérationnelles d'accès des matériels roulants à l'infrastructure et des personnels aux installations, 10 portent sur le processus de répartition des capacités (sillons), 6 sur la gestion opérationnelle des circulations ferroviaires et 27 sur l'exploitation de ses installations de service par SNCF Réseau.





Identifier et lever les freins opérationnels à l'entrée grâce à l'expertise technique de l'Autorité

Le dispositif de régulation des conditions opérationnelles de l'accès et de l'utilisation des infrastructures essentielles du système ferroviaire déployé par l'Autorité s'est appuyé, en 2021, sur différentes études techniques qu'elle a réalisées.

L'Autorité a ainsi conduit en parallèle des travaux sur les conditions d'utilisation des voies de service exploitées par SNCF Réseau (gares de triage de trains de fret, voies de garage, de manœuvre et de formation des trains), sur la performance du système de gestion opérationnelle des circulations ferroviaires et sur les problématiques d'interopérabilité posées par les systèmes de contrôle-commande et de signalisation embarqués requis pour circuler sur les lignes à grande vitesse françaises non équipées du système européen ERTMS.

Ces études techniques thématiques visent à dresser des diagnostics précis et objectifs ainsi qu'à poser des recommandations opérationnelles à court et moyen termes visant à améliorer la performance de l'accès technique aux infrastructures essentielles.

FOCUS

La méthode de l'Autorité pour la réalisation de ses études

Dans le cadre des études qu'elle réalise, conformément aux valeurs d'expertise, de dialogue et de transparence qui guident son action, l'Autorité met en œuvre, de manière systématique, une démarche qui s'appuie sur le mode projet et la revue contradictoire, par les parties intéressées, de ses projets de rapports, afin d'assurer la robustesse et la pertinence optimales des travaux qu'elle publie.

Pour chacune des études techniques qu'elle mène, l'Autorité mobilise ainsi des équipes projet pluridisciplinaires qui associent principalement des compétences techniques et juridiques mais également, si besoin, des compétences économiques et d'observation des marchés.

Elle s'attache par ailleurs à consulter l'ensemble des parties prenantes concernées par ses travaux, le cas échéant dans le cadre d'auditions par son collège, afin de recueillir une vision la plus complète et objective possible du sujet.

À l'issue de ses travaux, l'Autorité procède désormais systématiquement à l'envoi des projets de rapports qu'elle envisage de publier aux différentes parties concernées par les éléments de diagnostic et les recommandations posés, pour la réalisation d'une revue contradictoire. Les retours de cette revue contradictoire sont ensuite pris en compte dans la version finale des livrables que l'Autorité publie.



FOCUS

La préparation d'une étude relative aux systèmes de contrôle-commande et de signalisation embarqués

La sécurité et les performances (fréquence et vitesse commerciale, notamment) de l'exploitation d'un réseau ferroviaire reposent en grande partie sur les systèmes de contrôle-commande et de signalisation. Ces derniers permettent un dialogue entre l'infrastructure et les trains, la transmission au conducteur de consignes (notamment de vitesse) et, le cas échéant, l'arrêt du train en cas de mise en cause de la sécurité. Ils reposent sur des équipements au sol et à bord des trains et constituent des éléments essentiels des réseaux ferroviaires dont ils permettent d'assurer la sécurité d'exploitation.

La plupart des pays européens ont développé des systèmes spécifiques, adaptés aux contraintes nationales et dits « de classe B ». Par exemple, en France, le contrôle de vitesse par balise (KVB) équipe les lignes classiques tandis que la transmission voie-machine (TVM) équipe les lignes à grande vitesse. Ces systèmes ont été développés dans un cadre monopolistique, bien avant l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire.

Afin de limiter le morcellement technologique et de favoriser l'interopérabilité, les institutions européennes encouragent le déploiement de l'ERTMS *(European rail traffic management system)*, le système européen de gestion du trafic ferroviaire, un système dit « de classe A ». Néanmoins, étant donné les délais et les montants financiers nécessaires pour achever un tel programme, les systèmes de classe B demeureront incontournables pendant encore plusieurs décennies.

Certains nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs en France ont fait part de leurs difficultés pour mettre en œuvre ces systèmes de classe B. Ces difficultés peuvent constituer des freins voire des barrières techniques à l'entrée, dont l'identification et l'abaissement sont au cœur des missions de l'Autorité.

Ainsi, l'Autorité a lancé la réalisation d'une étude destinée à apporter de la transparence et de la lisibilité sur les démarches d'acquisition, d'intégration et d'exploitation des équipements de sécurité embarqués. Cette étude permettra d'exposer de la manière la plus pédagogique possible les difficultés rencontrées et les enjeux concurrentiels liés aux équipements de sécurité embarqués, et de formuler des recommandations aux acteurs du secteur afin d'adapter la gouvernance et le marché des systèmes de sécurité historiques français au nouveau contexte concurrentiel.

Dans le cadre de cette étude, qui sera publiée à la fin du premier semestre 2022, l'Autorité formulera plusieurs recommandations visant à (i) la mise en place d'une « autorité système » qui aurait la responsabilité d'assurer un rôle de guichet unique pour les nouveaux entrants, de publier la documentation technique et fonctionnelle des systèmes et de conduire le dialogue avec les industriels, (ii) l'ouverture des systèmes historiques et la facilitation de l'accès aux savoir-faire et aux compétences nécessaires à leur mise en œuvre et (iii) l'amélioration de la visibilité du secteur ferroviaire concernant le déploiement de l'ERTMS en France.



Accompagner l'ouverture à la concurrence et contribuer au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire dans ses différentes dimensions

Identifier les freins à l'entrée qui persistent pour une ouverture à la concurrence réussie des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs

Près de quatre ans après la publication de ses cahiers thématiques sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, et alors que cette ouverture devient une réalité de plus en plus concrète, l'Autorité a lancé, en mai 2021, les travaux de préparation d'une nouvelle édition de son étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, avec comme objectifs (i) de dresser un état des lieux des conditions d'accès au système ferroviaire français, (ii) d'identifier les freins persistant à l'entrée sur le marché et (iii) de formuler des recommandations à destination des acteurs du système ferroviaire et des pouvoirs publics pour favoriser un développement réussi de la concurrence, au bénéfice des usagers.

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).

Fruit de quatre années d'observation des marchés et des conditions d'accès aux infrastructures du système ferroviaire ainsi que d'une écoute permanente des parties prenantes, notamment à travers 31 entretiens et 8 auditions réalisées devant le collège de l'Autorité, cette étude, que l'Autorité a publiée le 16 février 2022[13], porte l'ambition d'éclairer les décideurs publics, sur la base d'un diagnostic objectif et détaillé et de recommandations précises, conformément à ses valeurs d'expertise, de dialogue, de transparence et d'indépendance.

Trois enseignements majeurs peuvent en être tirés :

- 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, y compris de l'opérateur historique ;
- 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, dont témoigne l'intérêt manifesté par de nombreux opérateurs alternatifs ;
- il reste encore beaucoup à accomplir pour abaisser les freins à l'entrée et permettre une ouverture à la concurrence réussie, au bénéfice d'un système ferroviaire plus performant et innovant.

Dans le cadre de cette étude, l'Autorité a ainsi formulé 39 recommandations aux différentes parties prenantes du système ferroviaire français, telles que l'État, le Parlement, les Régions, le groupe public ferroviaire (SNCF, SNCF Réseau, SNCF Voyageurs, SNCF Gares & Connexions), les autorités de sécurité et les acteurs industriels du secteur, dont :

- 5 recommandations pour améliorer les conditions tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles ;
- 8 recommandations pour améliorer les conditions opérationnelles d'accès aux infrastructures essentielles ;
- 6 recommandations pour améliorer la gouvernance et le cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action des gestionnaires d'infrastructures essentielles ;
- 7 recommandations pour accompagner l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de voyageurs.



[13] https://concurrence-ferroviaire.autorite-transports.fr/

Réguler l'ouverture à la concurrence des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs

L'année 2021 a donné lieu à un nombre particulièrement important de notifications d'intentions d'exploiter de nouveaux services ferroviaires librement organisés de voyageurs adressées à l'Autorité (26 en 2021), qui illustre l'intérêt certain des opérateurs pour le marché français.

Ces notifications ont été adressées à l'Autorité par :

- la **société Le Train** (Angoulême/Poitiers, Angoulême/Ruffec, Angoulême/Arcachon, Arcachon/La Rochelle, Arcachon/Nantes, Arcachon/Poitiers, Arcachon/Rennes, Arcachon/Ruffec, Bordeaux/Angoulême, Bordeaux/La Rochelle, Bordeaux/Nantes, Bordeaux/Rennes, Bordeaux/Ruffec, Poitiers/Bordeaux) ;
- la **société SNCF Voyageurs** (Paris/Nantes, Paris/Lyon) ;
- la **société Railcoop** (Toulouse/Caen, Lille/Nantes ; Toulouse/Saint-Brieuc, Brest/Bordeaux, Annecy/Marseille, Strasbourg/Clermont-Ferrand, Saint-Étienne/Thionville, Grenoble/Thionville, Massy/Brest, Le Croisic/Mulhouse/Bâle).

Deux autorités organisatrices ont saisi l'Autorité d'une demande de test d'équilibre économique à la suite de ces notifications. Il s'agit de la région Bourgogne-Franche-Comté (pour la ligne Paris – Lyon de SNCF Voyageurs et les lignes Strasbourg – Clermont-Ferrand, Saint-Étienne – Thionville, Grenoble – Thionville, Le Croisic – Bâle de Railcoop) ainsi que de la région Normandie (pour les lignes Lille – Nantes et Massy – Brest de Railcoop).

Dans le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté, malgré le fait que l'AOT a posé l'hypothèse d'un report intégral des voyageurs occasionnels vers les offres des services librement organisés pour les trains en concurrence, les éléments apportés par l'AOT ont fait apparaître une incidence financière correspondant à 1,62 % du montant des concours publics sur le périmètre du contrat de service public et sur sa durée. Dans ce cadre, l'Autorité a conclu à l'absence d'incidence financière considérable et a accordé aux sociétés Railcoop et SNCF Voyageurs le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les services concernés (décision n° 2021-063 du 2 décembre 2021).

Les éléments apportés par la région Normandie comportaient également une hypothèse relativement forte selon laquelle l'intégralité des voyageurs (abonnés et occasionnels) se reportait vers les services de la société Railcoop pour les circulations en concurrence. En tenant compte de cette hypothèse, les éléments apportés par la région ont conclu à une incidence de 0,99 % du total des contributions financières de l'AOT Normandie sur la totalité de la durée du contrat de service public. Au regard de l'absence manifeste d'incidence financière considérable, le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire a également été accordé à la société Railcoop pour l'exploitation des services concernés (décision n° 2021-064 du 2 décembre 2021).

> « L'année 2021 a donné lieu à un nombre important de notifications d'intentions d'exploiter de nouveaux services ferroviaires. »



FOCUS

La notification à l'Autorité des services ferroviaires librement organisés

La directive 2012/34/UE modifiée permet aux États membres de déroger au principe général d'ouverture à la concurrence en limitant le droit d'accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure aux fins de l'exploitation de services de transport de voyageurs, lorsque celui-ci serait de nature à compromettre l'équilibre économique d'un ou de plusieurs contrats de service public. Cette possibilité, qui a été transposée en droit français, s'applique sur la base d'une décision du régulateur dans un cadre très précis, posé par le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission européenne du 20 novembre 2018, à la suite d'un test d'équilibre économique.

Ce règlement d'exécution (UE) 2018/1795 prévoit deux phases distinctes :

- une première phase de notification par laquelle les entreprises ferroviaires souhaitant exploiter un nouveau service librement organisé doivent le notifier à l'Autorité au moins 18 mois avant le début de l'horaire de service concerné. L'Autorité rend publique cette information et la notifie aux entités pouvant la saisir d'une demande de test d'équilibre économique[14] ;
- une seconde phase de « *test d'équilibre économique* » est mise en œuvre par le régulateur en cas de saisine pour déterminer, sur la base d'informations fournies par le requérant, si le nouveau service projeté est susceptible d'occasionner une incidence financière considérable sur un ou plusieurs contrats de service public.



[14] Il s'agit de l'une des AOT ayant attribué le ou les contrats de service public, de l'entreprise chargée de l'exécution de ce ou de ces contrats de service public, de l'État ou du gestionnaire d'infrastructure (article L. 2133-1 du code des transports).

Contribuer à la performance du gestionnaire du réseau ferré national

La fin de l'année 2021 a été marquée par la saisine concomitante de l'Autorité du projet de budget de SNCF Réseau au titre de l'année 2022, du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 et du projet de contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions pour la période 2021-2026.

Le 8 novembre 2021, SNCF Réseau a saisi l'Autorité de son projet de budget au titre de l'année 2022 et du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

Un mois plus tard, l'Autorité rendait son avis n° 2021-065 sur le projet de budget de SNCF Réseau au titre de l'année 2022.

Dans le cadre de cet avis, l'Autorité a regretté que la saisine concomitante des projets de budget 2022 et de contrat de performance 2021-2030 ne lui ait pas permis d'exercer pleinement son contrôle sur les hypothèses budgétaires retenues au titre de l'exercice 2022 par SNCF Réseau, alors même que, sous l'effet de la reprise de dette cumulée de l'État entre 2020 et 2022 et des financements issus du plan de relance, la situation financière du gestionnaire d'infrastructure est en voie d'assainissement, malgré deux exercices dégradés, et doit continuer à s'améliorer, toutes choses égales par ailleurs, à l'horizon 2024.

Elle a également relevé que, si cet objectif de retour à l'équilibre apparaissait nécessaire pour garantir la soutenabilité du modèle économique de l'opérateur – afin, notamment, d'atteindre le ratio « règle d'or » cible de 6 à horizon 2027 –, il ne devait pas être l'unique « boussole » de SNCF Réseau. Ainsi, malgré le constat d'efforts de productivité mis en œuvre par SNCF Réseau, l'Autorité a regretté que les investissements nécessaires à la régénération du réseau et à sa modernisation (amplification du déploiement des commandes centralisées du réseau [CCR], rationalisation des appareils de voies, etc.), sources importantes de productivité industrielle et gages d'une amélioration continue de la qualité du service rendu aux usagers sur le long terme, n'aient pas fait l'objet d'un financement nécessaire à leur réalisation.

Ce constat a été confirmé par l'Autorité dans l'avis qu'elle a rendu sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, le 8 février 2022.

FOCUS

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

Dans son avis n° 2022-009 du 8 février 2022 portant sur le projet de contrat de performance 2021-2030 entre l'État et SNCF Réseau, l'Autorité a souligné que, si le principe d'un assainissement de la situation financière du gestionnaire d'infrastructure ne faisait pas débat après la reprise, par l'État, de 35 milliards d'euros de dette, elle estimait indispensable que la prochaine actualisation du contrat, prévue pour 2024, permette enfin, d'une part, de définir une vision-cible pour le réseau et une véritable trajectoire industrielle pour le gestionnaire d'infrastructure, et d'autre part, de s'interroger sur les moyens mis à disposition

de ce dernier pour assurer la pérennité de son outil industriel. Dans le cas contraire, le risque était d'entraîner SNCF Réseau 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 du gestionnaire d'infrastructure.

Plus précisément, l'Autorité a regretté que les recommandations qu'elle avait formulées, en 2019, à la demande de la ministre chargée des transports, sur le contenu du contrat de performance en vue de son actualisation, n'aient été que marginalement prises en compte par l'État et SNCF Réseau, alors qu'elles devaient, conformément à l'objectif fixé par le législateur, contribuer à ce que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.

Ensuite, 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. Elle a également déploré que le retour à l'équilibre financier de court terme conduise à limiter (i) d'une part, les efforts de renouvellement de l'infrastructure[15], à rebours des choix politiques forts mis en œuvre, au même moment, dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, (ii) 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.

Par ailleurs, l'Autorité a souligné que les ressources financières de SNCF réseau, qui reposent notamment sur d'importantes hausses de péages, présentent de fortes incertitudes, faisant peser un risque sur le respect même des trajectoires d'investissements.

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 incité à maîtriser ses coûts pour un niveau donné de réalisations industrielles, et (ii) de l'absence de mécanismes incitatifs associés aux indicateurs de suivi.

Ces constats ont appelé plusieurs points de vigilance et recommandations de la part de l'Autorité.

À court terme, deux éléments apparaissent incontournables à l'Autorité pour introduire une réelle incitation à la performance de SNCF Réseau, assurer la réalisation des trajectoires financières du projet de contrat et permettre ainsi un véritable assainissement financier sur le long terme : (i) d'une part, SNCF Réseau doit profondément revoir la structure des péages pour le prochain cycle tarifaire 2024-2026, afin d'assurer la soutenabilité, pour le marché aval, des trajectoires de péage prévues par le projet de contrat et permettre un usage efficace du réseau, conformément au droit européen de l'UE ; (ii) d'autre part, des mécanismes réellement incitatifs à la performance industrielle – d'ordre réputationnel et/ou financier – doivent être introduits, conformément au droit européen.

À moyen terme, il est essentiel que la prochaine actualisation du contrat, théoriquement prévue en 2024, permette de définir une vision-cible pour le réseau et une véritable trajectoire industrielle pour le gestionnaire d'infrastructure et de s'interroger sur les moyens mis à la disposition de ce dernier pour assurer la pérennité de son outil industriel. De ce point de vue, une programmation pluriannuelle détaillée des investissements, accompagnée d'un dispositif de suivi, pourrait utilement être annexée, à l'avenir, au contrat de performance et à ses actualisations.

[15] De fait, sur la période 2021-2030, il manquera plus de 4 Md€ d'investissements par rapport à la trajectoire de renouvellement du réseau préconisée par le dernier audit en date, publié en mars 2018.

Régler les différends et instruire les manquements aux obligations d'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire

En 2021, l'Autorité a émis deux décisions de règlement de différends et deux décisions relatives à des procédures en manquement.

- **Décision n° 2021-016 du 11 février 2021 relative au différend entre la région Nouvelle-Aquitaine et la société SNCF Gares & Connexions**

Le 12 janvier 2021, la région Nouvelle Aquitaine a saisi l'Autorité sur le fondement de l'article L. 1263-2 du code des transports, d'une demande de règlement d'un différend l'opposant à la société SNCF Gares & Connexion. La région demandait la modification du document de référence des gares (DRG) de voyageurs établi par SNCF Gares & Connexions s'agissant des modalités de comptabilisation des charges et des tarifs des prestations régulées et sollicitait l'application rétroactive de la solution du différend à l'ensemble des DRG à compter de l'horaire de service 2014.

Dans sa décision n° 2021-016 du 11 février 2021, l'Autorité a rejeté la demande de règlement de différend de la région, dans la mesure où l'Autorité n'est pas compétente pour statuer sur le règlement d'un différend lié à la fixation des tarifs rendus exécutoires par son avis conforme. Cette décision a fait l'objet d'un recours par la région, qui est actuellement pendant devant la Cour d'appel de Paris.

- **Décision n° 2021-032 du 17 juin 2021 portant règlement du différend entre la région Sud 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.**

Estimant qu'un différend l'opposait à SNCF Voyageurs quant à la communication de données relatives à l'exécution du service public de voyageurs d'intérêt régional, sollicitées dans le cadre de la procédure de mise en concurrence qu'elle avait engagée, la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur a saisi l'Autorité d'une demande de règlement de différend le 10 décembre 2019. Les échanges intervenus entre les parties au cours de l'instruction du règlement de différend ont conduit SNCF Voyageurs à communiquer à la région des informations satisfaisantes sur plusieurs points, de sorte que le périmètre du différend soumis à l'Autorité a été progressivement réduit. À la fin de ce processus d'échange, 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.

Dans sa décision n° 2021-032 du 17 juin 2021, 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 de la région, 5 étant par ailleurs devenues sans objet du fait de la transmission à la région des informations demandées par SNCF Voyageurs.

- **Décision n° 2021-051 du 7 octobre 2021 portant sur la procédure en manquement initiée à l'encontre de SNCF Réseau en raison de son refus d'organiser une visite physique des installations ferroviaires d'Amiens au profit de la société Transdev Rail**

Par requête du 23 avril 2021, Transdev Rail a saisi l'Autorité d'une demande d'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 1264-7 du code des transports, estimant que SNCF Réseau, en refusant de donner suite à une demande de visite physique des installations ferroviaires d'Amiens, avait manqué aux obligations lui incombant en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure.

Transdev Rail a indiqué avoir adressé cette demande à la société SNCF Réseau, par courrier du 13 décembre 2020, en vue de participer à la mise en concurrence pour l'attribution de concessions de service public organisée par la région Hauts-de-France pour le transport ferroviaire de voyageurs sur les lignes dites « de l'étoile d'Amiens », sur les lignes dites « de l'étoile de Saint-Pol-sur-Ternoise » et sur la ligne Beauvais-Paris. Selon la société Transdev Rail, SNCF Réseau a indiqué qu'après avoir pris contact avec la région Hauts-de-France, il ne lui était pas possible d'organiser la visite demandée dans la mesure où une telle demande devait être transmise directement à la région en sa qualité d'autorité organisatrice des procédures de mise concurrence, et être traitée conformément à un règlement de consultation devant être publié ultérieurement.

À la suite des mesures d'instruction diligentées par l'Autorité pour l'instruction de la procédure en

manquement ouverte à la suite de la plainte déposée par Transdev Rail, cette entreprise a confirmé à l'Autorité qu'une visite des installations ferroviaires d'Amiens avait finalement pu être organisée le 16 juillet 2021.

Dans ces conditions, l'Autorité a clôturé, le 7 octobre 2021, la procédure en manquement initiée par Transdev Rail.

- **Décision n° 2021-001 du 7 janvier 2021 portant sur les procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020**

Le 7 janvier 2021, l'Autorité a clôturé les procédures en manquement ouvertes le 30 janvier 2020 à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020. Cette clôture faisait suite à l'avis n° 2020-077 du 26 novembre 2020 approuvant les redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs et Fret SNCF dans les installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020.



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

En 2021, l'Autorité a émis quatre avis motivés sur des projets de textes réglementaires.

L'Autorité s'est ainsi exprimée sur un projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire (avis n° 2021-015 du 11 février 2021).

Ce projet de décret avait pour principal objet de mettre en conformité le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire avec les dispositions de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Dans le cadre de cet avis, l'Autorité a souhaité, dans la perspective d'une refonte plus substantielle de la réglementation relative aux installations de service, formuler plusieurs recommandations de nature à favoriser la mise en place d'un environnement réglementaire clair, lisible et stabilisé pour l'accès et l'utilisation des installations de service, et à garantir ainsi un fonctionnement plus efficace du système de transport ferroviaire national, en particulier dans sa dimension économique. Elle a ainsi recommandé de :

- simplifier et harmoniser le régime procédural applicable à l'ensemble des installations de service, y compris les gares de voyageurs ;
- préciser le cadre tarifaire applicable en cas d'avis défavorable de l'Autorité, sur le modèle des dispositions relatives à son avis conforme portant sur la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire ;
- conforter la régulation incitative à la performance en faisant explicitement référence à la notion d'opérateur efficace s'agissant du coût de la prestation retenu pour l'élaboration des redevances d'accès aux installations de service, à l'instar de la réglementation applicable à d'autres industries de réseau, telles que celles de l'énergie[16], des communications électroniques[17] ou du secteur postal[18].

> « L'Autorité a souhaité formuler plusieurs recommandations de nature à favoriser la mise en place d'un environnement réglementaire clair. »

L'Autorité a été saisie pour avis d'un projet de décret relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite (avis n° 2021-031 du 10 juin 2021).

Un projet d'arrêté fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le système ferroviaire, modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national, a fait l'objet de l'avis n° 2021-030 du 10 juin 2021.

Enfin, un projet de décret modifiant le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions de SNCF Réseau et portant diverses dispositions a fait l'objet de l'avis n° 2021-061 du 25 novembre 2021.



[16] Premier alinéa de l'article L. 452-1 du code de l'énergie.
[17] Second alinéa du II de l'article R. 20-33 du code des postes et des communications électroniques.
[18] Quatrième alinéa de l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques.

Éclairer la décision du ministre chargé des transports sur les demandes de transfert de gestion ou de missions de gestion de l'infrastructure émanant des régions

À la demande du ministre chargé des transports, l'Autorité a été saisie, pour la première fois, sur la base de l'article L. 2111-1-1 du code des transports et des dispositions du décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions, pour rendre un avis motivé sur la demande de la région Occitanie visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon, la première ligne étant partiellement circulée d'un service de transport ferroviaire de fret et la seconde ligne étant fermée à la circulation.

Dans son avis n° 2021-036 du 8 juillet 2021 portant sur la demande de la région Occitanie visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon, l'Autorité a constaté que les deux lignes étaient bien éligibles à un transfert de gestion. Elle a également recommandé, s'agissant de la ligne Alès-Bessèges, que le ministre chargé des transports, d'une part, conditionne le transfert de gestion de cette ligne au maintien de sa capacité à accueillir les trains de marchandises dangereuses sur la portion Alès-Salindres et, d'autre part, a rappelé l'obligation, pour le futur gestionnaire d'infrastructure, de veiller à l'accès à l'infrastructure des trains de fret dans des conditions techniques et tarifaires équitables, transparentes et non discriminatoires.

03

La régulation et le contrôle **des concessions autoroutières**





LA RÉGULATION ET LE CONTRÔLE **DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES**

En 2021, l'Autorité a continué à mettre son expertise au service d'une plus grande transparence du secteur et d'un rééquilibrage des relations entre l'État et les concessionnaires d'autoroutes.

Saisie pour avis sur trois avenants à des contrats de concession, elle a éclairé le concédant pour lui permettre de négocier au mieux avec les concessionnaires. En dressant un premier bilan du « plan de relance autoroutier », elle en a tiré des enseignements pour mieux préparer les prochains plans d'investissements.

Elle a aussi contribué à modérer les prix des carburants en faisant évoluer, par ses avis, les pratiques des concessionnaires en matière de passation de contrats. Enfin, l'Autorité a vérifié que les concessionnaires ne fractionnaient pas artificiellement leurs achats pour échapper aux règles plus strictes de mise en concurrence applicables.

Chiffres clés
du secteur en
2020

9 209 km
d'autoroutes concédées
dans le périmètre de compétence
de l'Autorité

359 aires de services
avec distribution de carburant
et 605 aires de repos



7,8 cts €
de tarif kilométrique moyen
pour les véhicules de classe 1
(+ 0,9 % par rapport à 2019)

70,8 %
de marge d'EBITDA (- 3,3 points
de pourcentage par rapport à 2019)

27,6 Mds €
d'endettement net
(- 1,9 % par rapport à 2019)



19 concessionnaires
20 contrats de concession
3 grands groupes

75,8 Mds
de trafic de véhicules.km
(- 22,0 % par rapport à 2019)
dont 62,4 pour les véhicules légers
et 13,4 pour les poids lourds



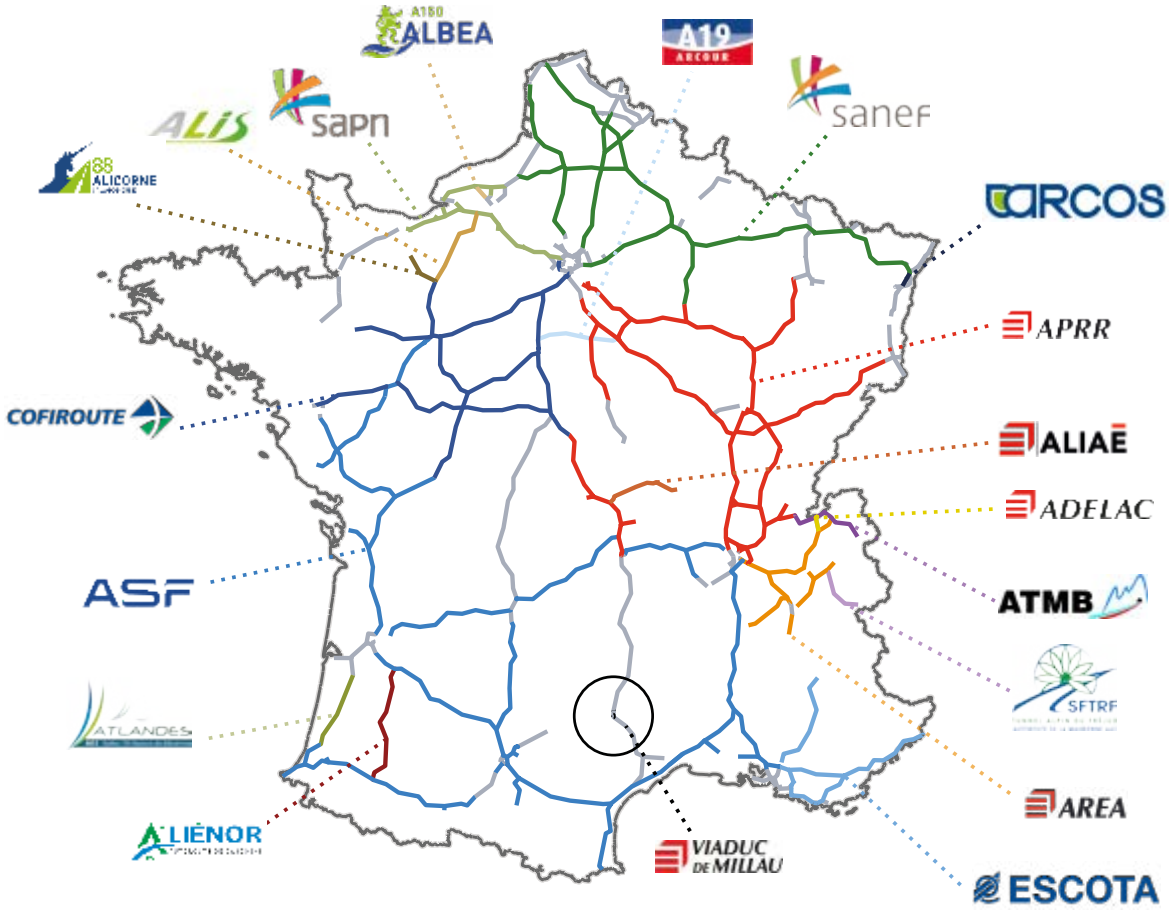
8,9 Mds €
de chiffre d'affaires
(- 17,5 % par rapport à 2019)

97,3 %
des recettes provenant
du péage

2,4 Mds €
de dividendes versés
(- 23,9 % par rapport à 2019)

1,6 Mds €
d'investissements réalisés
(- 16,3 % par rapport à 2019)

Les 19 concessionnaires **d'autoroutes**



Des pouvoirs renforcés et de nouvelles compétences dans les services européens de télépéage pour l'ART

Certaines missions relatives au Service européen de télépéage (SET), qui étaient jusque-là exercées par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère chargé des transports, ont été confiées à l'ART par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021, dite loi « DDADUE ».

La loi DDADUE transpose la directive (UE) 2019/520, qui a pour objectif de réaliser l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans l'Union européenne en mettant en place les conditions nécessaires pour que des opérateurs, les prestataires de service européen de télépéage, puissent proposer des boîtiers de télépéage permettant de s'acquitter des péages sur les différents systèmes en vigueur dans les différents pays de l'Union européenne. L'utilisateur reçoit une facture unique pour l'ensemble de ses parcours sur des sections à télépéage au sein de l'Union, simplifiant ainsi son trajet. Le prestataire de service européen de télépéage a donc un rôle d'interface entre l'usager et le percepteur des péages c'est-à-dire, pour la France, la société concessionnaire d'autoroutes.

Le législateur confie à l'Autorité, avec l'article 13 de la loi DDADUE, une mission d'enregistrement, à savoir la tenue d'un registre regroupant des informations concernant non seulement les percepteurs de péage, mais aussi les prestataires de service européen de télépéage enregistrés sur le territoire. La loi DDADUE attribue également à l'Autorité, une mission de conciliation entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les prestataires du service européen de télépéage.

Une page relative au SET a été mise en ligne sur le site internet de l'Autorité le 19 octobre 2021. Le registre électronique national de télépéage peut être consulté à l'adresse suivante : *https://www.autorite-transports.fr/les-autoroutes/service-europeen-telepeage/*.





Assurer le suivi
économique et financier du secteur

L'Autorité veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier. À ce titre, elle établit en particulier, chaque année, un rapport qui présente une synthèse des comptes des sociétés concessionnaires.

La synthèse des comptes des SCA relative à l'exercice 2020 : des résultats fortement marqués par le contexte de crise sanitaire

En 2021, le rapport de l'Autorité relatif à l'exercice 2020 soulignait que la crise sanitaire s'était traduite par un choc sur le trafic et par des perturbations pour les investissements.

Le rapport met d'abord en évidence un choc sur le trafic autoroutier d'une ampleur jamais constatée. Les différents confinements ont eu un effet direct sur le trafic, avec une baisse de 22,0 % tous véhicules confondus, de 24,3 % pour les véhicules légers (VL) et de 7,7 % pour les poids lourds (PL). À titre de comparaison, lors de la crise financière de 2008-2009, le trafic avait légèrement diminué en 2008 (- 1,6 %) puis augmenté à nouveau en 2009 (+ 1,2 %). Cette crise, à l'inverse de celle de 2020, s'était caractérisée par un impact plus important sur le trafic PL que sur le trafic VL.

Le rapport relève également que le résultat financier reflète ce choc, néanmoins atténué par différents amortisseurs. Le trafic des poids lourds ayant moins diminué que celui des véhicules légers, la diminution des recettes a été moins forte que celle du trafic global. Compte tenu de l'augmentation modérée des tarifs (+ 0,9 % en 2020), les recettes générées par le péage ont finalement diminué de 17,6 %. Au total, le chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) s'est établi à 8,9 milliards d'euros, en baisse de 17,5 %, les recettes annexes (essentiellement des redevances versées par les exploitants des installations commerciales) ayant, pour leur part, connu une baisse de 12,7 %. Dans le même temps, les charges d'exploitation ont diminué de 1,0 %. En particulier, la contraction de l'activité des SCA s'est traduite par une baisse de 21,1 % de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et de 17,9 % de la contribution économique et territoriale (CET). Ainsi, l'EBITDA[1] a diminué de 21,2 %, conduisant à une diminution de 3,3 points du taux de marge d'EBITDA, qui s'est établi à 70,8 %, et le résultat d'exploitation a baissé de 30,0 %. Finalement, compte tenu de la diminution des charges financières de 9,3 % et de celle de l'impôt sur les sociétés de 39,0 %, le résultat net 2020 des SCA a baissé de 24,5 %, mais est resté positif, à 2,6 milliards d'euros.

Le rapport souligne enfin la contraction des investissements réalisés et des dividendes versés. L'année 2020 a connu une baisse de 16,3 % des investissements, qui ressortent à 1,6 milliard d'euros. Finalement, les SCA, prises dans leur ensemble, ont versé des dividendes (2,4 milliards d'euros) plus faibles en 2020 qu'en 2019 (3,1 milliards d'euros). Les dividendes ont diminué pour l'ensemble des sociétés, hormis la société ATMB.



[1] L'EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) représente le résultat de l'activité avant prise en compte de la politique de financement (par endettement ou par fonds propres), de l'amortissement des investissements passés et de la fiscalité sur les sociétés. Bien qu'elle ne constitue pas un indicateur comptable normé, il est couramment utilisé par les analystes financiers. Il s'approche de la notion comptable d'excédent brut d'exploitation.
Le taux de marge d'EBITDA, qui correspond au rapport entre l'EBITDA et le chiffre d'affaires, est structurellement élevé pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, s'agissant d'un secteur fortement capitalistique nécessitant un financement de l'infrastructure sur une durée longue.

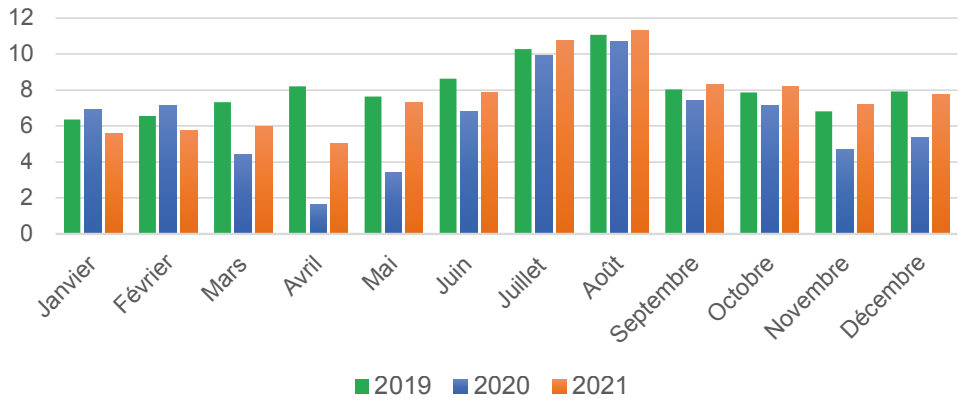
La reprise du trafic sur le réseau concédé en sortie de crise sanitaire

Fin 2022, dans la prochaine synthèse des comptes, l'Autorité fera le constat de la reprise du trafic sur le réseau concédé, qui a été durement touché par la crise sanitaire en 2020. Un premier bilan peut toutefois être dressé.

Avec, en moyenne, 20% de croissance par rapport à 2020, tous types de véhicules confondus, l'année 2021 marque une reprise du trafic, qui varie selon les réseaux et les types de véhicules. Le trafic de véhicules légers (VL) enregistre une croissance importante, de l'ordre de 23% en moyenne sur l'année 2021 par rapport à 2020. Le trafic de poids lourds (PL), quant à lui, moins impacté par les mesures sanitaires en 2020, croît logiquement moins, avec une hausse moyenne de 10%.

Ces résultats semblent indiquer un retour à la normale. Certes, durant la première moitié de l'année, la reprise a été moins nette que par la suite. Cette différence est à lire à l'aune des différentes mesures de restriction (couvre-feu et confinement) instaurées du mois de janvier jusqu'à la fin du mois de juin 2021. En revanche, à partir du mois de juillet, les niveaux de trafic dépassent ceux de 2019, mis à part au mois de décembre, période durant laquelle ils sont légèrement plus faibles.

Trafic sur l'ensemble du réseau concédé (milliards de veh.km)



Source : Calculs ART à partir de données collectées auprès des SCA


Cartes / Cards
2,0m
Cartes /
2,0m



Veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péages

L'Autorité est consultée, en application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, «*sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation*». En 2021, elle a ainsi rendu trois avis portant sur des projets d'avenants relatifs à des contrats de concession.

L'avis sur l'avenant au contrat de concession SAPN relatif au déploiement d'un système de péage en flux libre

Le 29 juillet 2021, saisie d'un projet de déploiement d'un dispositif de péage en flux libre sur la concession SAPN, l'Autorité a recommandé que trois modifications soient apportées au projet d'avenant, afin de réduire la hausse des tarifs de péage pour les usagers.

L'Autorité a été saisie d'un projet d'avenant relatif au déploiement du dispositif de péage en « flux libre », c'est-à-dire permettant l'identification des véhicules et la perception du péage sans recours à une barrière physique, sur les autoroutes A13, entre Orgeval et Caen (201 kilomètres), et A14, entre La Défense et Orgeval (23 kilomètres), concédées à la société SAPN. Il s'agissait du premier projet de développement à grande échelle de cette technologie nouvelle de péage en France.

L'Autorité a relevé que le bilan coûts-avantages de l'opération était très positif pour l'usager, tout en recommandant que trois modifications soient apportées au projet d'avenant, à savoir :

1. que la rémunération du capital octroyée à la société SAPN soit diminuée pour prendre en compte les spécificités du projet ;
2. une révision à la hausse des prévisions de trafic des véhicules légers afin de ne pas sous-estimer les recettes de péage ;
3. d'adapter le dispositif de partage du risque de fraude envisagé (voir Focus ci-après).

Selon l'Autorité, si le projet d'avenant était globalement équilibré, l'impact cumulé de ces modifications aurait permis de ramener l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage à 0,10 % au plus, au lieu de 0,24 % entre 2022 et 2024.



FOCUS

Deux points de doctrine relatifs à l'avis n° 2021-040 du 29 juillet 2021

Il est pertinent de réaliser un bilan coûts-avantages d'un projet du point de vue de l'usager pour apprécier le bien-fondé de son financement par une hausse des tarifs de péage

L'Autorité a souligné qu'il peut être pertinent, pour apprécier le bien-fondé du financement d'un projet par une hausse des tarifs de péage, d'opérer une comparaison entre les coûts et les avantages qui en résultent pour l'usager. En effet, quand bien même l'augmentation des tarifs de péage refléterait strictement les coûts d'un concessionnaire parfaitement efficace pour mener à bien le projet, il se pourrait que les bénéfices pour l'usager ne soient pas à la hauteur de cette augmentation. Il convient ainsi de vérifier, en adoptant le point de vue de l'usager, que les avantages l'emportent sur les coûts.

Les avantages pris en compte dépendent du projet considéré : il peut s'agir de gains de temps, d'économies de carburant, d'améliorations en termes de sécurité ou de confort, etc. au bénéfice des usagers. Pour effectuer le bilan coûts-avantages, les différents effets du projet sont monétarisés et actualisés comme dans le cadre de l'évaluation socio-économique d'un projet.

Un partage du risque lié à la fraude est adapté mais ses modalités doivent être correctement calibrées

Le projet d'avenant prévoyait d'introduire un mécanisme de « partage des risques » dans le contrat de concession pour répondre à l'incertitude liée à la fraude.

L'Autorité a souligné que, sur le principe, le recours à une telle clause est justifié : malgré les expérimentations qui ont pu avoir lieu, l'évolution de la fraude est en effet incertaine. L'Autorité estimait cependant que le dispositif envisagé devait être revu.

En effet, le paramétrage retenu pour la clause permettait à la société SAPN de bénéficier d'une surestimation de l'impact prévisionnel de la fraude, dans des proportions telles qu'un gain de plusieurs millions d'euros était probable. Ainsi, l'Autorité a préconisé l'introduction d'une clause « de revoyure », permettant d'ajuster progressivement la compensation pour la fraude en fonction des paramètres observés.

L'avis sur l'avenant au contrat de concession Adelac relatif à la résorption d'un phénomène de « shunt » et au changement des modalités de compensation d'évolutions fiscales

Le 28 octobre 2021, l'Autorité estimait, dans son avis sur un projet d'avenant à la convention de concession entre l'État et la société Adelac, que ce dernier répondait aux exigences de la loi.

Le premier objectif du projet d'avenant était de résoudre un phénomène de « *shunt* » observé au niveau de la barrière pleine voie de Saint-Martin-Bellevue. En effet, les usagers étaient incités, par la structure des tarifs, à contourner cette barrière de péage, ce qui entraînait des épisodes récurrents de congestion et de remontées de file. L'avenant modifie ainsi la structure des tarifs pour supprimer ce phénomène tout en laissant l'équilibre économique du contrat inchangé.

Le projet d'avenant avait pour deuxième objectif de compenser intégralement et pour l'avenir la charge pour la société Adelac résultant des augmentations de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et de la redevance domaniale (RD) intervenues respectivement en 2011 et 2013, soit postérieurement à la signature de la convention de concession entre l'État et la société Adelac.

Ces augmentations avaient, dans un premier temps, été intégralement compensées par voie budgétaire en application de protocoles triennaux successifs conclus entre la société Adelac et l'État dès la hausse de la TAT intervenue en 2011.

S'il ne lui appartenait pas de se prononcer, dans son avis, sur la légalité des protocoles ainsi conclus et donc de remettre en cause l'analyse faite par les parties, lors de leur signature, du respect des conditions posées par le cahier des charges annexé au contrat de concession, l'Autorité a appelé l'attention des ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie, sur le fait que de tels protocoles devraient, à l'avenir, lui être systématiquement transmis pour avis, dès lors qu'ils contiendraient des clauses susceptibles d'avoir une incidence, même différée ou hypothétique, sur les tarifs de péage.

Par ailleurs, dans la continuité des travaux de suivi des taux de rentabilité interne (TRI) des sociétés concessionnaires d'autoroutes présentés dans son rapport de novembre 2020 sur l'économie générale des concessions, l'Autorité a quantifié, dans son avis n° 2021-057, l'impact de ces hausses fiscales sur l'équilibre de la concession Adelac. Les calculs de l'Autorité ont ainsi fait apparaître qu'à l'échelle temporelle de la concession, et pour les pourvoyeurs de fonds pris dans leur ensemble, ces évolutions avaient, en elles-mêmes, avant compensation par l'État, réduit le TRI d'environ 7 points de base (soit 0,07 point de pourcentage). À titre de comparaison, la réduction progressive, de 2019 à 2022, du taux de l'impôt sur les sociétés a entraîné une augmentation du TRI de la concession Adelac plus de quatre fois plus importante, comprise entre 29 et 31 points de base.



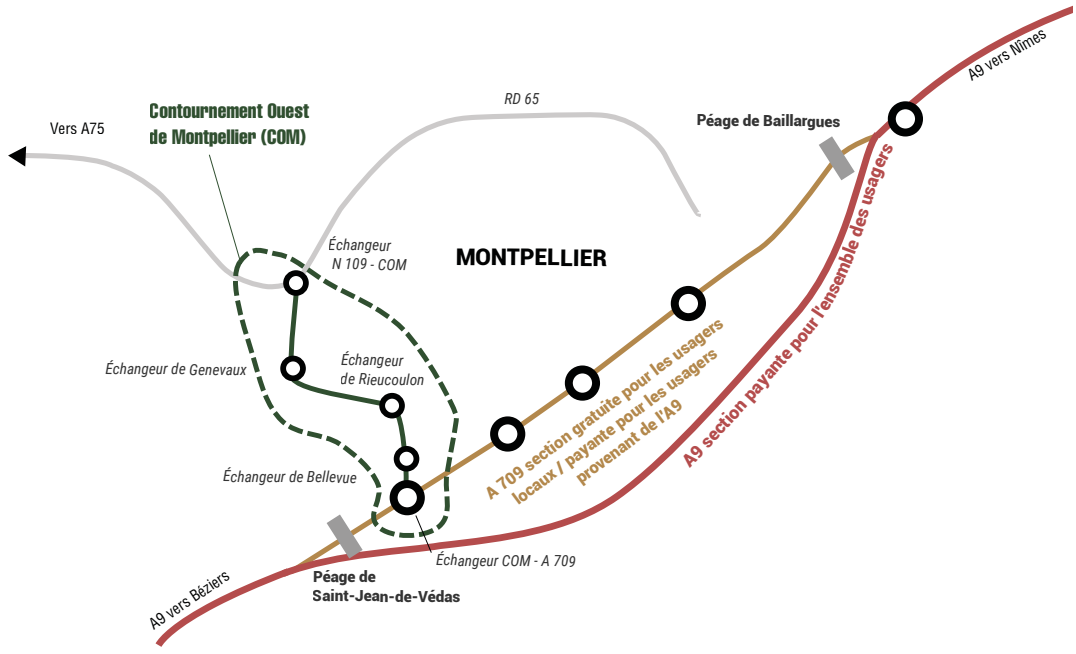
> « Le 28 octobre 2021, l'Autorité estimait, dans son avis sur un projet d'avenant à la convention de concession entre l'État et la société Adelac, que ce dernier répondait aux exigences de la loi. »

L'avis sur l'avenant au contrat de concession ASF relatif à l'adossement du Contournement Ouest de Montpellier (COM)

Dans son avis du 28 octobre 2021, l'Autorité a émis plusieurs réserves sur un projet d'avenant à la convention de concession entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF). Ses recommandations visaient à sécuriser juridiquement la réalisation de l'opération, au regard des avantages qu'elle devait procurer aux usagers.

Avec un trafic prévisionnel à l'horizon de la mise en service allant de 40 000 à 68 000 véhicules par jour selon les sections, le projet d'aménagement du Contournement Ouest de Montpellier (COM) permettra des gains de temps très importants pour ses futurs usagers, mais également une fluidification de la voirie locale, aujourd'hui fortement congestionnée.

Plan de situation du Contournement Ouest de Montpellier (COM)



Alors qu'il devait initialement être réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État, dans le cadre d'un cofinancement avec les collectivités territoriales concernées, la solution soumise à l'avis de l'Autorité pour financer le projet consistait, en contrepartie d'une augmentation générale de ses tarifs de péage, à intégrer le COM dans sa globalité (6,2 kilomètres, soit la section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 jusqu'à l'échangeur de raccordement à l'autoroute A750) à l'assiette de la concession attenante, octroyée à la société ASF, l'accès à l'infrastructure demeurant, quant à lui, libre de péage.

À l'issue de son analyse, l'Autorité a :

- préconisé un meilleur ajustement des paramètres économiques de l'avenant, pour une économie d'environ 90 M€ actualisés en 2022 pour les usagers ;
- souligné qu'un financement du COM à l'échelle géographique et temporelle de la concession ASF n'était pas conforme au droit du péage (voir Focus ci-après) ;
- relevé que l'impossibilité d'une mise en concession autonome (au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence) n'était pas démontrée et qu'en adossant le COM à la concession ASF, le concédant se privait des bénéfices d'une mise en concurrence.

L'Autorité a donc préconisé une mise en concession autonome du COM, moyennant le recours à une procédure de publicité et de mise en concurrence et l'instauration d'un péage sur cette infrastructure dans sa globalité, au bénéfice des usagers. Cette solution, qui ne paraissait pas de nature à décaler significativement la date de mise en service de l'aménagement et qui semblait favoriser l'unité de son exploitation, aurait présenté l'avantage de sécuriser juridiquement la réalisation de l'opération dans son ensemble, tout en évitant les surcoûts engendrés par l'absence de mise en concurrence.



FOCUS

Sur un point de doctrine sur l'avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021 : les principes de proportionnalité entre la redevance et le coût du service rendu, et d'égalité des usagers devant les charges du service public

Dans son avis, l'Autorité a estimé que le financement du COM dans sa globalité à l'échelle géographique et temporelle de la concession ASF n'était pas conforme à la nature de redevance pour service rendu du péage et méconnaissait le principe d'égalité des usagers devant le service public.

En effet, d'une part, le concédant et le concessionnaire auraient pu recourir à un mécanisme de soulte, qui aurait permis, en répartissant les coûts sur la durée de vie totale de l'ouvrage, de limiter la hausse de péage supportée par les usagers de la concession ASF, dont l'échéance est prévue en 2036.

D'autre part, alors que l'avenant ne porte que sur une opération très localisée, il était prévu d'assurer son financement par une hausse généralisée des tarifs applicables sur la concession ASF, le COM demeurant, quant à lui, libre de péage. L'Autorité a considéré que ce choix était incompatible avec la nature de redevance pour service rendu du péage puisque, dans leur très grande majorité, les financeurs du COM n'en bénéficieraient pas (moins de 1,5 % des véhicules effectuant un trajet payant sur le réseau ASF emprunteront le COM). Elle a en outre considéré que ce choix méconnaissait le principe d'égalité des usagers devant le service public, puisque plus des deux tiers des bénéficiaires du projet n'en supporteraient aucun coût.

FOCUS

Le concédant a exploité l'avis de l'Autorité pour négocier au mieux l'avenant, aboutissant ainsi à une économie de 67 M€

Si, après avis consultatif de la section des travaux publics du Conseil d'État, le concédant a fait le choix d'adosser l'intégralité du COM à la concession ASF, sans revoir son mode de financement, l'avis de l'Autorité a eu un impact significatif sur le paramétrage économique de l'avenant final.

Les hausses inscrites dans l'avis définitif ont en effet été diminuées à hauteur de 70 % de ce que préconisait l'Autorité, aboutissant à une économie pour les usagers de 67 M€ actualisée en 2022. Dans le détail, le concédant a analysé chacune des quatre recommandations de l'Autorité et les a exploitées pour mieux négocier l'avenant.



Contrôler la passation
des contrats de sous-concession

Le réseau autoroutier concédé français compte près de 360 aires de services (distribution de carburant, restauration, boutiques, hôtellerie). L'exploitation de ces activités est principalement externalisée auprès de tiers. Les modalités d'attribution de ces contrats d'exploitation des installations annexes à caractère commercial (dit « contrats de sous-concession ») à des tiers sont encadrées et soumises à avis de l'Autorité. En 2021, l'Autorité a rendu 17 avis de ce type.

Les avis relatifs aux projets d'agréments pour les contrats de sous-concession : l'exercice 2021 a été marqué par un pic de saisines de l'Autorité

Le code de la voirie routière prévoit une procédure d'agrément ministériel de l'attributaire de tout contrat conclu par une SCA pour la construction, l'exploitation et l'entretien des sous-concessions situées sur le réseau autoroutier concédé. Cet agrément est délivré par le ministre chargé de la voirie routière nationale, après avis simple de l'Autorité, qui veille ainsi au respect des règles de publicité et de mise en concurrence. En outre, si l'objet du contrat porte sur la distribution de carburant, l'Autorité doit analyser l'effectivité des engagements de modération tarifaire envisagés.

Une importante vague de renouvellement de contrats de sous-concession s'est produite en 2019 et 2020.

En 2021, l'Autorité a été saisie de 25 projets de contrats de sous-concession pour l'exploitation de 33 aires. Ces saisines ont fait l'objet de 16 avis (12 favorables et 4 défavorables) en 2021[2] et de 3 avis en 2022. En 2021, la majorité des procédures de passation (15 sur 25) portaient sur de nouveaux contrats relatifs à l'installation, l'exploitation et l'entretien de bornes de recharge pour véhicules électriques.

Parallèlement, le code de la voirie routière dispose également que l'Autorité est informée des projets d'avenants aux contrats dont la publicité a été engagée après le 1er avril 2020. En 2021, l'Autorité a ainsi été destinataire de 7 projets d'avenants à des contrats de sous-concession. Tous ces avenants ont donné lieu à un agrément ministériel.

Nombre d'avis rendus sur les contrats de sous-concession de 2017 à 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'avis rendus sur les contrats de sous-concession	2	6	21	27	17
… dont défavorables	*1*	*1*	*12*	*2*	*4*
Avenants transmis à l'ART	6	16	18	19	7

[2] En outre, l'Autorité a rendu en 2021 un avis correspondant à 4 projets de contrats sur lesquels elle avait été saisie fin 2020.

FOCUS

Plusieurs avis défavorables, compte tenu du maintien d'une méthode de notation conduisant à neutraliser le critère de modération tarifaire

Depuis son avis du 15 octobre 2020, l'Autorité a relevé que la méthode de notation du critère de modération tarifaire employée par les sociétés concessionnaires du groupe Vinci avait pour effet de neutraliser ce critère en minorant les écarts entre les prix, de sorte que les offres n'étaient finalement différenciées qu'à travers les autres critères de sélection. Elle a ainsi invité les sociétés concessionnaires à mettre en place une méthode de notation permettant de mieux tenir compte des différences entre les écarts de prix proposés pas les candidats, tout en rendant des avis favorables sur les procédures concernées, afin de laisser le temps aux sociétés concessionnaires de prendre en compte cette recommandation dans leurs procédures de consultation.

Dans ses avis du 8 juillet 2021 et du 29 juillet 2021, constatant que la société Cofiroute avait maintenu la méthode de notation en cause, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les procédures de passation concernées. Par la suite, elle a pu constater avec satisfaction que la société avait fait évoluer ses pratiques de notation.

Les deux avis relatifs à un projet de décret allégeant la procédure de mise en concurrence

Le 22 janvier 2021, l'Autorité a été saisie une première fois d'un projet de décret du ministre chargé de la voirie routière nationale concernant la passation des contrats relatifs à l'exploitation d'installations annexes portant sur l'installation et l'exploitation de points de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sur le réseau autoroutier. Ce projet avait un double objet :

- d'une part, étendre à l'ensemble des « sources d'énergies usuelles » l'application du critère de la modération tarifaire ;
- d'autre part, instaurer, pour la passation des contrats portant exclusivement sur l'installation et l'exploitation d'IRVE sur les aires du réseau autoroutier, une dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence prévues pendant une durée de quatre ans.





Dans son avis du 18 mars 2021[3], si l'Autorité a accueilli positivement l'extension de l'application du critère de la modération tarifaire à l'ensemble des sources d'énergie usuelles, elle a souligné le risque d'affaiblissement de la concurrence sur le marché des IRVE induit par l'assouplissement des règles de publicité et de mise en concurrence pendant cette période.

Saisie le 23 avril 2021 d'un nouveau projet de décret, l'Autorité a noté avec satisfaction, dans son avis du 20 mai 2021[4], certains ajustements opérés sur ce second projet. En particulier, celui-ci renonçait aux assouplissements précédemment envisagés pour les contrats de plus de 5,35 M€ HT, en prévoyant notamment, conformément aux recommandations de l'Autorité, une obligation, pour les sociétés concessionnaires, de contractualiser avec les exploitants d'IRVE un mécanisme de modération tarifaire. Néanmoins, l'Autorité a estimé qu'il n'était pas pertinent de conditionner l'application du critère de modération tarifaire à la valeur estimée des contrats.

L'Autorité relève qu'en 2021, aucune société concessionnaire n'a eu recours à la procédure dérogatoire prévue par le décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021.

FOCUS

L'Autorité réalise un panorama de l'activité économique des sous-concessions

L'Autorité a actualisé le panorama des sous-concessions qu'elle avait réalisé en 2016, confirmant l'importance de ce secteur. Toutes activités confondues, le chiffre d'affaires réalisé sur 2019 s'élève à 3,5 Mds €, en hausse de 5 % par rapport au dernier bilan de 2016. Ce chiffre d'affaires, qui représente le tiers de celui des sociétés concessionnaires d'autoroutes (10,6 Mds € en 2019), est constitué principalement par l'activité de distribution de carburant (72 %). Pour l'usager, les installations commerciales représentent 22 % du coût total de l'accès à l'autoroute, avec une dépense en moyenne de 4,39 € sur les aires de services tous les 100 kilomètres (en plus du péage).

Les montants versés au titre des redevances présentent un enjeu économique non négligeable, pour les SCA comme pour les sous-concessionnaires. À ce titre, il s'agit d'un élément structurant du modèle économique des concessions d'autoroutes. Au total, les sous-concessionnaires ont versé 151 M€, soit 4,2 % de leur chiffre d'affaires, aux sociétés concessionnaires.

La crise sanitaire a cependant durement impacté les revenus des sous-concessionnaires. Ainsi, en 2020, les chiffres de vente du carburant ont diminué d'un quart, suivant approximativement la baisse de trafic. L'impact sur la restauration a, quant à lui, été bien plus significatif, avec une baisse de près de 50 %, reflet des mesures sanitaires mises en œuvre pour le secteur.

[3] Avis n° 2021-022 du 18 mars 2021 relatif au projet de décret portant expérimentation pour le déploiement des points de recharge pour véhicules électriques sur le réseau autoroutier et modifiant les critères des appels d'offres des installations commerciales.
[4] Avis n° 2021-026 du 20 mai 2021 relatif au projet de décret portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles.



Contrôler les marchés passés
par les sociétés concessionnaires d'autoroutes

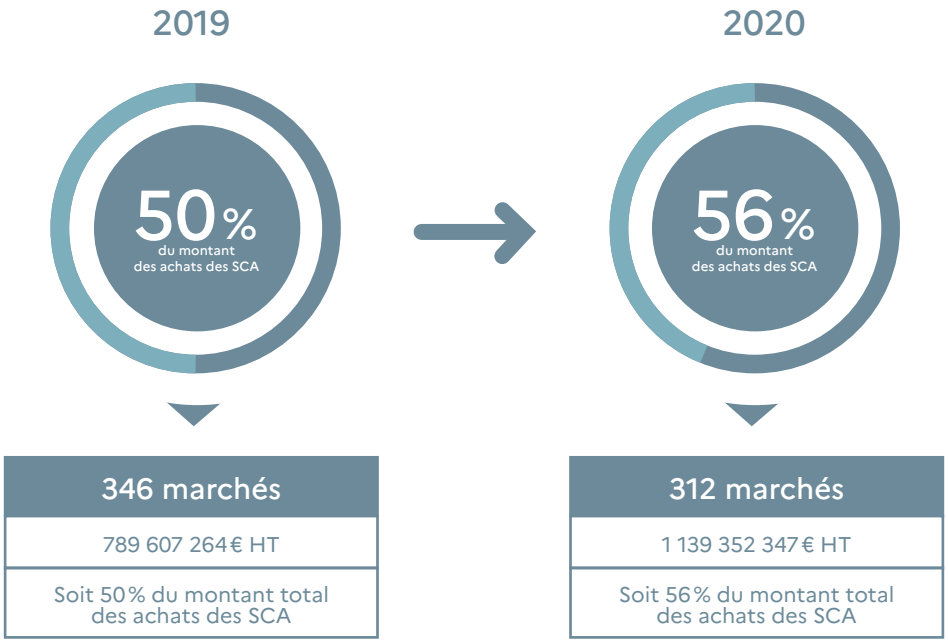
L'Autorité contrôle les procédures de passation des marchés mises en œuvre par les sociétés concessionnaires. En tant que régulateur économique sectoriel, elle est garante de l'ordre public économique et, plus spécifiquement, de l'exercice d'une concurrence effective et loyale dans le secteur.

Le 5ème rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-21 du code de la voirie routière, l'Autorité a publié, le 8 juillet 2021, son cinquième rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Ce rapport rappelle le rôle, les prérogatives et les missions de l'Autorité, ainsi que les régimes juridiques applicables aux différentes sociétés concessionnaires selon leur nature. Il dresse un bilan du contrôle et de l'analyse de l'Autorité sur le secteur. En 2020, il a notamment annoncé les travaux de l'Autorité sur la structuration des achats et les avenants.

L'activité des commissions des marchés en 2019 et 2020



Le rapport présente par ailleurs l'activité des sociétés concessionnaires en matière de marchés au cours de l'exercice 2020. Si la crise a eu des effets certains sur l'activité de construction des SCA, l'activité contractuelle s'est maintenue, soutenue par les plans de relance et d'investissement autoroutiers.

En particulier :

- le volume des achats des SCA a augmenté en montant par rapport à l'exercice précédent. Les marchés ayant fait l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence représentent 56 % du total des achats (montant de 1 139,4 millions d'euros). Il ressort également une hausse notable du volume des avenants soumis pour avis à la commission des marchés des SCA par rapport aux exercices précédents (montant de 55,4 millions d'euros, soit le plus élevé observé depuis 2017) ;
- en 2020, l'activité de construction a été durement touchée par l'impact du premier confinement, en raison des arrêts de travaux et des difficultés d'approvisionnement en matériaux. Pour autant, les sociétés concessionnaires d'autoroutes se sont montrées très actives sur le marché des travaux publics dans le cadre du plan de relance autoroutier (PRA) et du plan d'investissement autoroutier (PIA). La demande de travaux émanant des SCA a représenté 1 006,2 millions d'euros, dont la majorité (54 %) correspond aux plans de relance et d'investissement autoroutiers.

Le rapport fait état des travaux de l'Autorité sur l'attribution de marchés par les SCA à des entreprises qui leur sont capitalistiquement liées. Comme chaque année, l'Autorité a ainsi calculé le taux d'attribution aux entreprises liées. Cet indicateur permet de contrôler s'il y a davantage de marchés attribués aux entreprises liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de travaux publics. En 2020, le taux d'attribution des travaux du groupe APRR Area au groupe Eiffage (18 %) était supérieur à la moyenne sur l'ensemble des SCA (14 %) et mettait en évidence que le groupe APRR-Area attribue légèrement plus de marchés à ses entreprises liées qu'aux autres groupes. Si ce chiffre est venu confirmer une tendance déjà établie dans les éditions 2018 et 2019 du rapport, l'Autorité a estimé, au vu des ordres de grandeur en jeu, que cet écart n'était pas significatif.

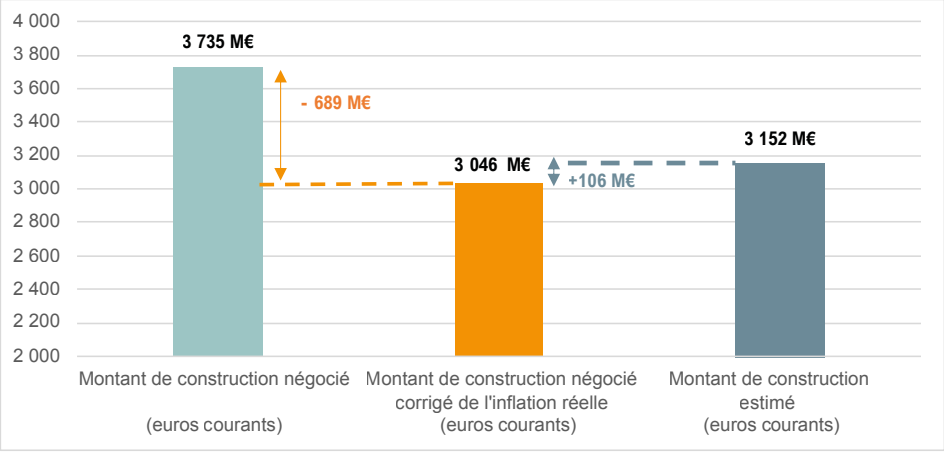
FOCUS

Le montant compensé aux SCA pour le plan de relance autoroutier se révèle supérieur de plusieurs centaines de millions d'euros au coût de construction réel en raison d'une inflation des prix de la construction moindre qu'anticipée

Le plan de relance autoroutier est entré dans sa phase terminale de réalisation. En effet, bien que les dernières mises en service soient prévues pour 2027, les opérations du PRA sont toutes en travaux ou achevées avec 2 350,4 M€ de contractualisés, soit 77 % du montant négocié initialement.

Estimant le PRA suffisamment avancé, l'Autorité a cherché à comparer les montants d'investissement négociés dans le cadre du PRA avec la meilleure estimation à date des coûts de construction. Ce bilan a révélé que le montant de construction réel serait inférieur au montant négocié et compensé de près de 600 M€. Cet écart s'explique principalement par une inflation des prix de la construction bien moindre qu'anticipée. Par ailleurs, l'estimation initiale des opérations d'aménagements environnementaux semble avoir été surévaluée.

Écart entre les coûts prévisionnels et les coûts à terminaison du PRA



Source : calculs ART à partir de données collectées auprès des SCA

L'Autorité recommande donc :

- **d'envisager, pour de futurs avenants, des clauses de partage des risques concernant l'inflation des prix de la construction.** En effet, le fait que le concessionnaire assume seul le risque lié à l'évolution des prix à la construction contribue à augmenter le niveau de risque qui lui est transféré alors même qu'il lui est largement exogène : ce transfert de risque est donc en grande partie payé par les usagers de l'autoroute. À l'inverse, la mise en œuvre de clauses de partage des risques concernant l'inflation des prix à la construction réduirait le risque transféré au concessionnaire et, partant, permettrait d'en diminuer le coût ;
- **d'accorder une vigilance particulière à la contre-expertise des opérations d'aménagements environnementaux.** Le référentiel interne de prix constitué par l'Autorité à partir des données de marchés collectées auprès des sociétés concessionnaires d'autoroutes sera un atout essentiel dans cette démarche ;
- **de continuer de mettre à jour annuellement ce bilan pour le fiabiliser, mais aussi pour mieux préparer les prochains plans d'investissement afin de tirer les enseignements utiles quant à la contre-expertise des coûts.**

La proposition d'une liste des marchés exclus des obligations de publicité et de mise en concurrence

L'article 163 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM ») prévoit un allègement des obligations des SCA en introduisant une nouvelle exception, pour les sociétés qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, aux obligations de publicité et de mise en concurrence préalables de leurs marchés. La LOM a, par ailleurs, donné compétence à l'Autorité pour proposer aux ministres chargés de l'économie et des transports, après avis de l'Autorité de la concurrence (ADLC), un arrêté fixant la liste des marchés de « *fournitures ou de services ne présentant pas un lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire* », « *en prenant en compte leur impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés* ».

Le 18 décembre 2020, l'Autorité avait saisi pour avis l'Autorité de la concurrence. En s'appuyant sur l'analyse des marchés de fournitures et services historiquement passés par les SCA et sur une consultation des SCA, l'Autorité avait élaboré un projet de liste. Celui-ci proposait d'exclure la plupart des marchés de fournitures et de services passés par les SCA, à l'exception, notamment, des marchés de fourniture de carburant à destination des usagers sur les aires de services, des marchés de maîtrise d'œuvre et d'études amont et, enfin, des marchés de fournitures et de services utiles à l'exploitation de l'ouvrage.

Le 30 juillet 2021, l'ADLC a émis, sur le projet d'arrêté dont l'ART l'avait saisie, un avis favorable, sous réserve que deux modifications y soient apportées. L'ADLC a ainsi invité l'ART à continuer à soumettre à ces obligations (i) l'ensemble des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et (ii) ceux caractérisés par un risque d'attribution à une entreprise liée, eu égard aux risques concurrentiels associés à ces deux catégories de marchés.

Si pour l'ART, l'esprit de la loi était d'alléger les obligations de publicité et de mise en concurrence préalable imposées aux SCA, elle a tenu à prendre en compte l'analyse de l'ADLC. Dans la proposition d'arrêté qu'elle a notifiée le 17 décembre 2021 aux ministres chargés de l'économie et des transports, après une instruction détaillée pour en étudier les modalités pratiques, l'Autorité a donc levé les deux réserves de l'ADLC, bien que cela conduise à limiter la portée de l'allègement du dispositif souhaité par le législateur pour les SCA.



Le contrôle de la structuration des achats des SCA

Dans le cadre de sa stratégie de contrôle des marchés passés par les SCA, telle que prévue dans ses orientations stratégiques 2021-2022[5], l'Autorité a engagé un travail de contrôle de la structuration des achats des SCA au cours de l'année 2021 visant à s'assurer que ces dernières ne cherchent pas à se soustraire de leurs obligations de publicité et de mise en concurrence. Le type de procédure de publicité et de mise en concurrence applicable aux marchés passés pour les besoins de la concession par les SCA dépend en effet de la valeur estimée du besoin, dont le calcul obéit à des règles dites de « computation des seuils ». L'acheteur ne peut se soustraire aux procédures de publicité et de mise en concurrence en scindant artificiellement ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par le code de la commande publique. Pour les marchés de travaux, la valeur estimée du besoin est calculée en prenant en compte l'ensemble des travaux relevant d'une même opération[6].

Conformément aux valeurs de dialogue et de transparence de l'Autorité, les travaux ont débuté en 2021 par une phase dite de « marche à blanc ». La première phase de travaux, entreprise par l'Autorité en 2021, visait à (i) clarifier les règles applicables à la structuration des achats des SCA, (ii) comprendre les pratiques des SCA à cet égard au travers de mesures d'instruction et, le cas échéant, (iii) les amener à faire évoluer leurs pratiques en cas d'irrégularités constatées.

> **« Il a été décidé de poursuivre le contrôle des modalités de computation des seuils par les SCA. »**

À l'aune des premiers résultats, il a été décidé de poursuivre le contrôle des modalités de computation des seuils par les SCA. La décision n° 2022-018 du 10 mars 2022 de collecte régulière d'informations relatives aux marchés passés par les SCA dont le montant est inférieur aux seuils de procédure formalisée permettra des analyses régulières, pouvant aboutir à un référé contractuel en cas de manquement avéré aux règles applicables à la passation de ces marchés.

[5] Dans son document de référence 2021-2022, l'Autorité s'est fixée, comme orientation stratégique dans le secteur autoroutier concédé, de « *veiller à l'exercice d'une concurrence efficace lors de la passation des contrats des sociétés concessionnaires, en cohérence avec le rôle de garant de l'ordre public économique reconnu à l'Autorité par la Cour de cassation* ». Elle indiquait que « [d]*ans ce cadre, il s'agir*[ait] […] *d'affiner la stratégie de contrôle de l'Autorité pour mieux identifier les pratiques nuisant à une mise en concurrence efficace, et, le cas échéant, d'exercer des référés contractuels* ».

[6] L'opération de travaux est définie comme « *un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ».

04

La régulation du marché **du transport par autocar**





LA RÉGULATION DU MARCHÉ **DU TRANSPORT PAR AUTOCAR**

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020 est venue interrompre brutalement la progression continue des services librement organisés (SLO) de transport par autocar. La fréquentation, qui avait dépassé en 2019 les 10 millions de passagers, accuse, en 2020, un recul de plus de 60 % pour atteindre son niveau le plus bas depuis 2016.

En 2021, dans ce contexte de crise sanitaire, l'Autorité a publié un guide pour accompagner les exploitants d'aménagements de transport routier de voyageurs 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'expériences.

Dans le cadre du développement de sa stratégie régulatoire, l'Autorité a choisi de prioriser son action en focalisant son contrôle sur les aménagements les plus critiques pour les opérateurs de services librement organisés, en particulier les gares routières situées dans une grande agglomération.

Chiffres clés du secteur en 2020[1]

9 opérateurs
à fin 2020 dont 2 d'envergure nationale (BlaBlaCar et Flixbus)

1 908 liaisons
commercialisées
(- 20 %)



[3,4 M ; 4,3 M]
de passagers transportés
(- 62 % à - 67 %)

4,5 € HT
de recette par passager
aux 100 km (- 2 %)

12,8 € HT
de recette par passager
pour un trajet moyen de 284 km (- 2 %)

[1] Les chiffres entre parenthèses correspondent à l'évolution par rapport à 2019.

275 villes
desservies
(- 14 %)

378 aménagements
desservis
(dont 129 inscrits au registre) (- 6)

38 M
d'autocars.km
(- 66 %)

499 départs
quotidiens
(- 41 %)

[1,0 Md ; 1,2 Md]
de passagers.km
(- 62 % à - 67 %)

[43 M€ ; 55 M€]
de chiffre d'affaires
(- 63 % à - 67 %)

949 ETP
à fin 2020
(- 1 994 sur un an)

29 g
d'équivalent CO_2 par passager.km
(équivalent aux rejets des passagers TER)



Éclairer le débat public avec le rapport annuel sur le marché du transport par autocar et les gares routières

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques confie à l'Autorité une mission générale d'observation du marché. L'Autorité a publié en 2021 la sixième édition de son rapport annuel consacré au marché librement organisé du transport interurbain de voyageurs par autocar ainsi qu'aux gares routières au cours de l'année 2020.

Si l'offre est en forte baisse en 2020, sa structure reste relativement stable

En 2020, en dépit d'une forte baisse à la fois en fréquence quotidienne des dessertes et en volume d'autocars.km, le nombre de villes desservies et la proportion des liaisons radiales (vers/depuis Paris) et interrégionales sont restés stables. Le taux d'annulation (hors déprogrammations liées à la pandémie) s'établit à 0,5% sur l'année 2020, en baisse de 0,3 point sur un an.

Les opérateurs de services librement organisés ont desservi 275 villes françaises et commercialisé 1 908 liaisons pendant au moins un trimestre en 2020. Ainsi, l'offre recule de 14% (villes) à 20% (liaisons) par rapport à l'année précédente. En le rapportant au nombre de jours d'exploitation effective, le nombre de départs quotidiens d'autocars en 2020 s'établit à moins de 500, en chute de 41% par rapport à 2019. Flixbus, seul opérateur à avoir repris son activité après le deuxième confinement, propose 60% de l'offre (de liaisons ou d'autocars.km) contre 40% pour BlaBlaCar.

Lors de la reprise, les opérateurs n'ont priorisé ni les liaisons radiales ni les liaisons les plus fréquentées. En dépit d'une part stable à 10% dans l'offre, les liaisons radiales ont vu leur part dans la demande reculer, alors que cette tendance à la baisse avait déjà été observée lors des années précédentes (41% de la fréquentation en 2020, soit un recul de 4 points sur un an).

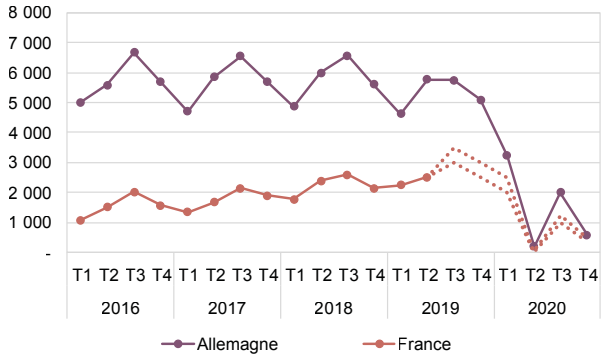
La part des dix liaisons les plus fréquentées dans l'offre et la demande reste relativement stable par rapport à 2019. La crise sanitaire a renforcé les effets de la concentration du marché observés en 2019. Le poids des liaisons en concurrence dans la fréquentation totale atteint 82%, en recul de 4 points au profit des liaisons desservies par un seul opérateur.

La fréquentation atteint son niveau le plus bas depuis 2016

Entre 3,4 et 4,3 millions de passagers[2] ont voyagé dans les autocars du marché librement organisé en 2020. À titre de comparaison, la baisse de la fréquentation sur un an est de 71% en Allemagne, contre 62% à 67% en France.

Du fait des restrictions de circulation avec les pays frontaliers, la fréquentation des lignes internationales en 2020 a subi un recul de plus de 58% par rapport à 2019, pour s'établir entre 2,2 et 2,8 millions de passagers.

Nombre de passagers SLO en France et en Allemagne (en milliers)

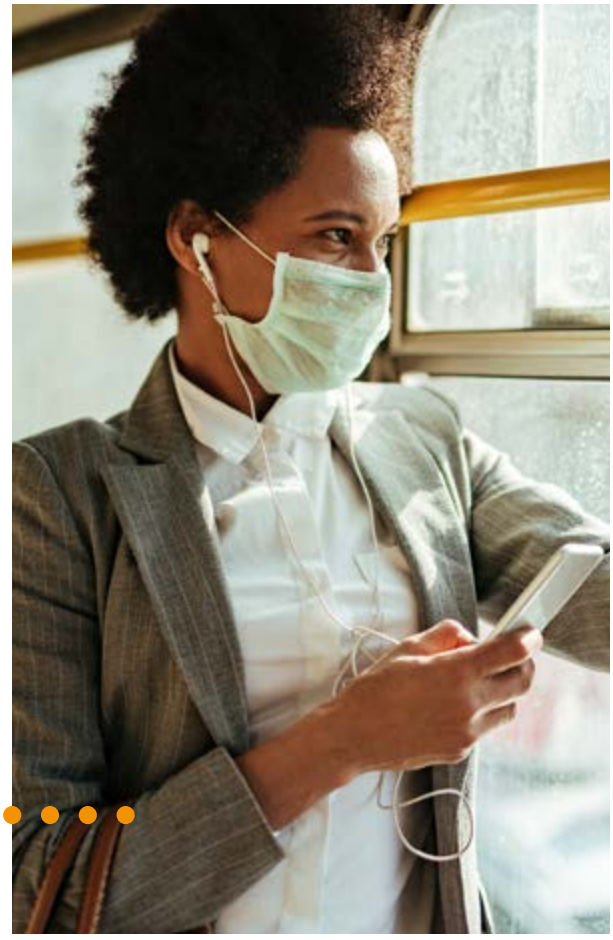


Source : ART

[2] La réduction à deux du nombre d'opérateurs nationaux à partir du troisième trimestre 2019 a imposé, afin de respecter le secret des affaires, d'établir des fourchettes pour les données relatives à la fréquentation globale et pour toutes les données qui leur sont liées (le nombre de passagers.km, le taux d'occupation et le chiffre d'affaires).

Les recettes moyennes sont préservées à la faveur du maintien d'un taux d'occupation des autocars élevé

Le taux d'occupation des autocars est maintenu à plus de 40 % en 2020 en dépit de la faible fréquentation due à la pandémie. La recette moyenne aux 100 km en 2020 reste proche de celle de 2019, s'élevant à 4,5 euros par passager. En revanche, le chiffre d'affaires a chuté d'au moins 63 % pour s'établir entre 43 et 55 millions d'euros en 2020, du fait de l'effondrement de la fréquentation. Sur les trois derniers trimestres de 2020, les opérateurs de services librement organisés ont employé un tiers des effectifs de l'année précédente.



Covid-19 : les opérateurs de services librement organisés ainsi que leurs sous-traitants ont été confrontés à une situation très difficile, qui menace la pérennité de leur activité

En février 2021, l'Autorité a réalisé un sondage auprès des opérateurs de services librement organisés, afin de compléter sa perception de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur. Ce sondage révèle en particulier que les entreprises sous-traitantes ont été confrontées à une situation très difficile, menaçant la pérennité de leur activité. En 2020, le nombre de sous-traitants auxquels les opérateurs de transport par autocar ont eu recours s'établissait ainsi en baisse de 8 à 13 % par rapport à l'année précédente. Entre la mi-mars 2020 et février 2021, 2 à 4 % des sous-traitants avaient déjà cessé leur activité quand 5 à 10 % d'entre eux envisageaient de mettre un terme à leur collaboration avec les opérateurs.

Le secteur a largement eu recours aux aides gouvernementales mises en place depuis le début de la crise sanitaire (chômage partiel, fonds de solidarité, report et annulation des cotisations, ou encore prêt garanti par l'État). L'efficacité de ces aides est néanmoins restée tributaire, d'une part, de leur maintien durant toute la durée de la crise sanitaire et jusqu'à ce que la demande et la situation sanitaire permettent à nouveau de déployer le réseau et, d'autre part, de la part de coûts, notamment de coûts fixes, qu'elles permettent aux entreprises de financer malgré l'absence de revenus.

En outre, face aux conditions exceptionnelles de la crise, les opérateurs ont dû ajuster leur activité en se concentrant sur les liaisons entre les grandes villes françaises, notamment celles desservant Paris, pour lesquelles la demande est restée très dynamique.

FOCUS

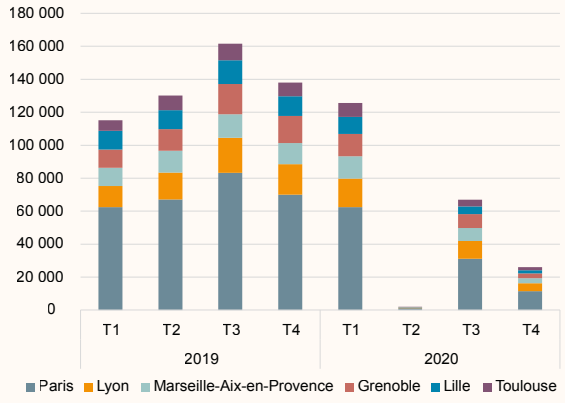
La crise sanitaire n'a pas eu un impact notable sur les aménagements routiers desservis par les services librement organisés en 2020

En 2020, 378 aménagements routiers ont été desservis par les autocars du marché librement organisé. Ce sont majoritairement des aménagements à haute qualité de service situés en zone urbaine ou en proche banlieue.

Du fait de l'arrêt de l'activité durant le premier confinement, la desserte des aménagements routiers a été presque inexistante entre la fin du mois de mars et le début de l'été 2020. Si le nombre d'aménagements desservis est resté stable en 2020, les mouvements par aménagement se sont effondrés, avec une baisse de 65 % par rapport à l'année précédente. Les aménagements situés dans les zones de plus forte densité de population sont les plus desservis par les services librement organisés.

L'Autorité a adopté en 2020 une stratégie qui permet de concentrer son action sur l'inscription au registre des aménagements desservis par les autocars librement organisés entre 2018 et 2020. Au 31 décembre 2020, le registre public des aménagements de transport routier recensait 129 aménagements desservis par des services librement organisés en 2020.

Nombre de mouvements d'autocars SLO par aménagement routier et par an dans les 6 unités urbaines les plus fréquentées



Source : ART

FOCUS

Vers une reprise au troisième trimestre 2021 plus forte qu'en 2020 ?

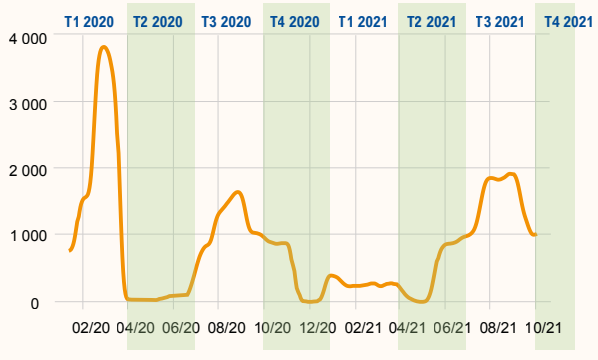
Après un premier trimestre en continuité de l'année précédente, l'année 2020 a été marquée par deux interruptions totales des services de transport interurbain par autocar lors des confinements du printemps et de l'automne. Au troisième trimestre, malgré la levée de toutes les restrictions de déplacements, la fréquentation n'a atteint qu'un tiers du niveau de 2019 (entre 1 000 000 et 1 250 000 voyageurs). BlaBlaCar (anciennement BlaBlaBus) a notamment suspendu ses activités autocars du début du deuxième confinement jusqu'au 12 mai 2021, laissant FlixBus comme seul opérateur national actif au 1er trimestre 2021.

Au 1er semestre 2021, l'activité des services librement organisés est restée très limitée, en restant proche voire en-dessous des valeurs observées lors de la libéralisation du secteur. Seuls 286 départs quotidiens et 7,6 millions d'autocars.km ont été totalisés à la fin du 2ème trimestre 2021. La fréquentation était, elle aussi, encore très faible au 1er semestre 2021 mais semblait reprendre son rythme saisonnier avec une augmentation au 2ème trimestre à l'approche de la saison estivale (entre 500 000 et 650 000 voyageurs).

Le chiffre d'affaires global du secteur a suivi la même tendance que l'offre et la demande, s'établissant entre 7 et 9 millions d'euros au 2ème trimestre. La recette par passager aux 100 km s'est maintenue autour de sa moyenne saisonnière (5 euros au 1er trimestre et 4,3 euros au 2ème trimestre).

Le trafic a repris assez fortement au cours du 3ème trimestre 2021, comme le met en évidence la moyenne hebdomadaire du nombre de voyages quotidiens proposés à la vente trois jours avant le départ sur un panel de 70 liaisons. Entre mi-juillet et mi-août en particulier, le nombre de trajets quotidiens a dépassé le niveau de 2020, sans atteindre encore, toutefois, son niveau d'avant crise. Le trafic semblait entamer sa baisse saisonnière à la fin du mois août.

Nombre quotidien de voyages proposés sur un panel représentatif des liaisons (moyenne mobile sur 7 jours)



Source : ART, suivi des données d'offres accessibles sur internet

FOCUS

La concurrence avec le ferroviaire impacte le prix des services de transport interurbain par autocar

Les analyses conduites par l'Autorité suggèrent que la présence d'un service TAGV en concurrence avec des services librement organisés de transport par autocar exerce une pression concurrentielle suffisante pour limiter les prix. En 2020, 81% des passagers.km des autocars du marché librement organisé ont voyagé sur des liaisons avec une alternative ferroviaire, contre 86% en 2017. La part des recettes réalisées sur ces liaisons a augmenté, atteignant 18% en 2020 (+ 6 points depuis 2017). La recette moyenne des autocars du marché librement organisé sur les liaisons également opérées par des services TAGV diminue de 45 centimes par passager aux 100 km entre 2017 et 2020 tandis que celle des autres liaisons augmente de 27 centimes par passager aux 100 km sur la même période.





Réguler les services réguliers interurbains de transport routier de voyageurs qui assurent une liaison de 100 km ou moins

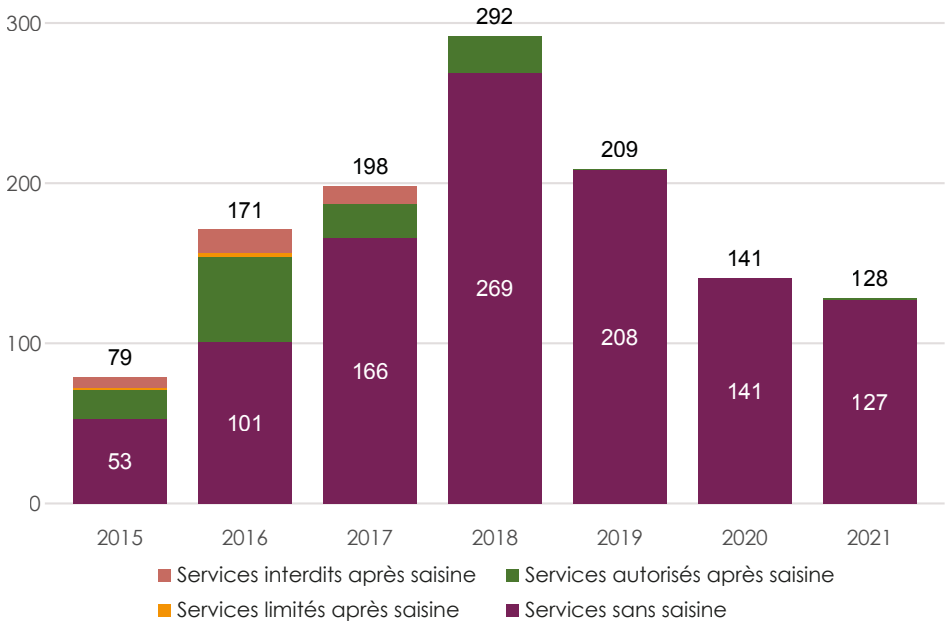
Le code des transports, notamment ses articles L. 3114-17 et suivants, autorise les services librement organisés de transport régulier de voyageurs par autocar, en instaurant toutefois un encadrement particulier pour les liaisons de 100 kilomètres ou moins. Après une chute du nombre de déclarations en 2020 due à la crise sanitaire (- 33 % par rapport à 2019), l'année 2021 a été marquée par une augmentation du nombre de déclarations frappées de caducité (+ 46 % par rapport à 2020).

L'exploitation de services de transport par autocar librement organisés sur les liaisons de 100 kilomètres ou moins est soumise à une déclaration préalable de l'opérateur et peut, à la demande d'une autorité organisatrice des transports (AOT) et sous réserve d'un avis conforme de l'Autorité, faire l'objet d'une interdiction ou d'une limitation.

En 2021, 128 déclarations de services librement organisés sur des liaisons de 100 km ou moins ont été réalisées auprès de l'Autorité, contre 141 en 2020. La diminution du nombre de déclarations par rapport aux années précédentes se poursuit (- 9,2 % par rapport à 2020). Cette diminution s'explique notamment par les restrictions liées à la crise sanitaire. Ces déclarations ont concerné 69 liaisons dont 7 pour la première fois. En 2021, l'Autorité a rendu un avis défavorable au projet d'interdiction formé par la région Réunion (voir Focus).

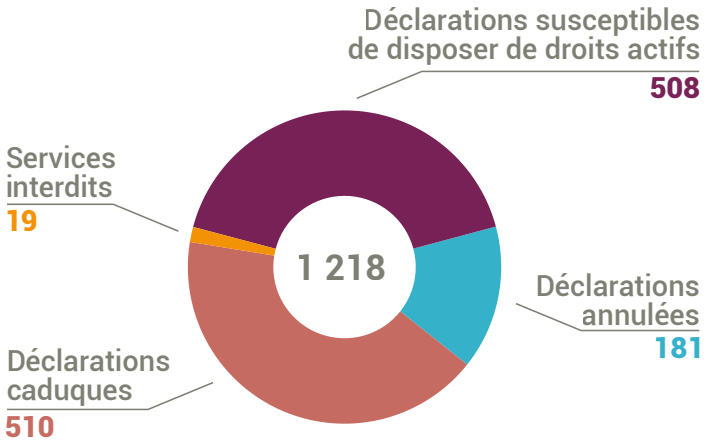
Au 31 décembre 2021, le nombre total de déclarations de liaisons publiées par l'Autorité s'élevait ainsi à 1 218. La crise sanitaire a entraîné la caducité d'un nombre important de déclarations qui n'ont pas été commercialisées pendant plus d'un an (+ 46 % par rapport à 2020). Du fait des déclarations annulées ou devenues caduques, seuls 508 services déclarés étaient susceptibles de disposer de droits de commercialisation actifs à cette même date, contre 553 en 2020.

Bilan des déclarations et des saisines entre 2015 et 2021



Source : ART

État des déclarations au 31 décembre 2021



Source : ART

FOCUS

En 2021, l'Autorité a rendu un avis défavorable au projet d'interdiction d'un service librement organisé formé par la région Réunion

Le 1er juillet 2021, l'Autorité a émis un avis défavorable au projet de la région Réunion d'interdire un service librement organisé de transport par autocar envisagé par la société Escapad'Kreol sur la liaison entre Sainte-Marie (aéroport Roland Garros) et Saint-Paul.

Le code des transports prévoit qu'une autorité organisatrice de transports (AOT) puisse, après avis conforme de l'Autorité de régulation des transports, interdire ou limiter les services librement organisés sur des liaisons de 100 km ou moins susceptibles de porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public de transport qu'elle organise.

Dans le cas d'espèce, la région opère la ligne « T », susceptible d'être en concurrence avec le service envisagé par la société Escapad'Kreol.

L'Autorité a ainsi apprécié l'impact potentiel du service librement organisé de transport par autocar envisagé par la société Escapad'Kreol sur les recettes de la ligne T.

Appliquant la méthodologie définie dans ses lignes directrice[3], elle a estimé que la perte de recettes s'élèverait au plus à 2,9 % des concours publics de la ligne T. Cette atteinte ne pouvant être regardée comme substantielle, l'Autorité a émis un avis défavorable sur le projet d'interdiction de la région Réunion.

[3] Décision n° 2017-046 du 24 mai 2017 portant adoption des lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport.

FOCUS

L'Autorité met en place une procédure de déclaration simplifiée pour accompagner la reprise post-Covid

Dans un contexte de crise sanitaire qui a frappé durement le marché du transport par autocar librement organisé, l'Autorité a mis en place une procédure simplifiée de renouvellement des déclarations devenues caduques pendant l'état d'urgence sanitaire.

Au 31 décembre 2020, le nombre de services librement organisés de 100 km ou moins commercialisables se stabilisait autour de 550. Toutefois, les opérateurs n'avaient déclaré que 50 de ces services entre les mois de mars 2020 et mars 2021. En outre, plusieurs centaines de services déclarés qui n'avaient pas été commercialisés durant cette période pouvaient être frappés de caducité, empêchant la reprise de leur commercialisation sans une nouvelle déclaration.

Pour faciliter le renouvellement des déclarations des services concernés, l'Autorité a adopté, le 27 mai 2021, une décision[4] définissant une procédure simplifiée de renouvellement de la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 km déclarés jusqu'au 17 mars 2020 et dont la caducité est intervenue pendant l'état d'urgence sanitaire mis en place pour faire face à l'épidémie de Covid-19.



[4] Décision n° 2021-027 du 27 mai 2021 portant définition d'une procédure simplifiée de renouvellement de la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres déclarés jusqu'au 17 mars 2020 et dont la caducité est intervenue pendant l'état d'urgence sanitaire mis en place pour faire face à l'épidémie de Covid-19.



Approfondir la régulation des gares routières au service d'une concurrence effective sur le marché du transport régulier interurbain de voyageurs par autocar

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

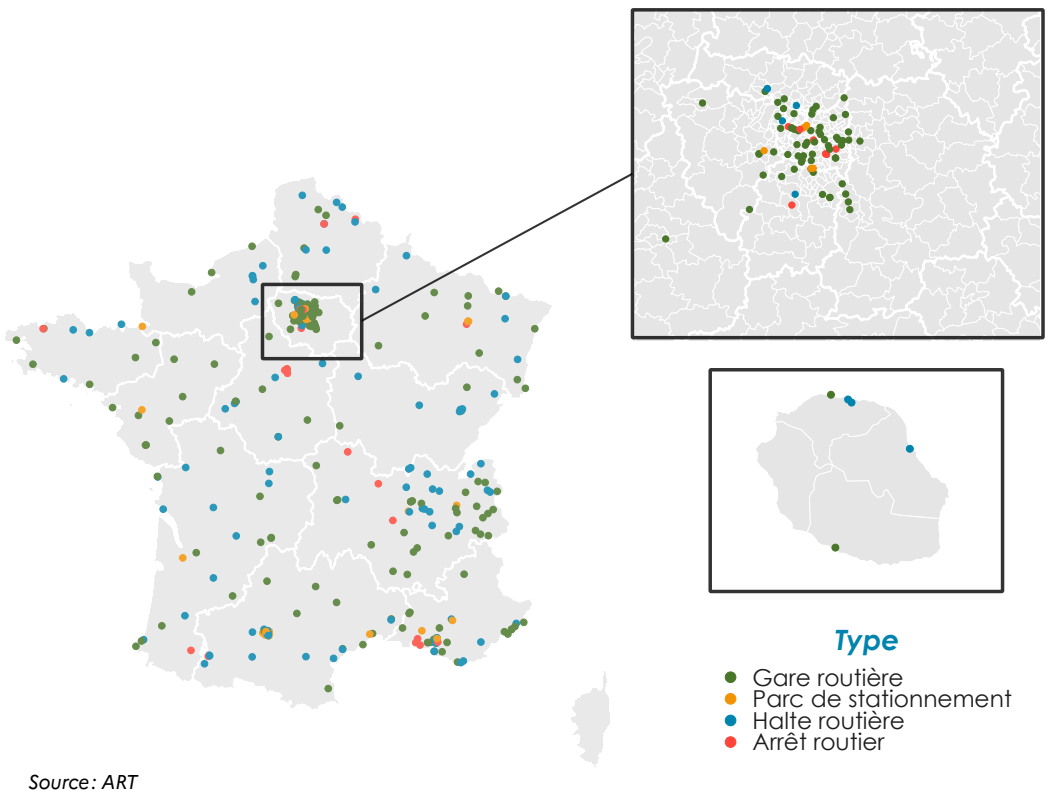
Le registre des gares routières : la recherche d'une inscription des aménagements de transport routier de voyageurs prioritaires en 2021

Afin de concourir à l'exercice d'une concurrence effective sur le marché du transport régulier interurbain de voyageurs par autocar au bénéfice des usagers des services de transport, l'Autorité tient, depuis 2016, un registre public des gares routières et autres aménagements de transport routier qui informe les transporteurs, des infrastructures de transport routier qu'ils peuvent desservir.

Le registre des aménagements de transport routier interurbain informe sur la localisation ainsi que sur les caractéristiques essentielles de ces infrastructures. Il identifie, pour chacun de ces aménagements, un exploitant et renseigne également sur la procédure à suivre pour solliciter auprès de ce dernier un droit d'accès. Il recensait 322 inscriptions au 31 décembre 2021, soit 7 de plus qu'en 2020.

En 2021, l'Autorité a identifié 85 aménagements, dont 3 gares routières, à inscrire prioritairement au registre car desservis par des services librement organisés et situés dans une unité urbaine de plus de 200 000 habitants. Si les gares routières de Béthune et de la gare TGV Sud de France à Montpellier ont bien été inscrites au registre en octobre 2021, l'Autorité est toujours en discussion avec l'exploitant des aménagements de Reims afin d'obtenir leur inscription au registre.

Typologie des aménagements inscrits au registre au 31 décembre 2021



Source : ART

Le contrôle des règles d'accès aux gares routières : vers le parachèvement de la stratégie de régulation

L'Autorité est chargée de contrôler les règles d'accès que les exploitants des gares routières soumises à régulation sont tenus d'édicter[5]. Tout en poursuivant cette mission de contrôle, l'Autorité a parachevé sa stratégie de régulation en matière de gares routières.

Dans le cadre de cette mission, l'Autorité s'assure que les règles d'accès que les exploitants des gares routières sont tenus d'édicter sont objectives, transparentes et non discriminatoires. Les prescriptions applicables pour mettre en œuvre ces principes lors de l'élaboration des règles d'accès ont été précisées par la décision de l'Autorité n° 2017-116 du 4 octobre 2017.

Sur les 86 aménagements régulés recensés par l'Autorité, 84 se sont conformés à l'obligation de définir des règles d'accès. 12 d'entre elles ont été notifiées à l'Autorité durant l'année 2021. Au 31 décembre 2021, la situation vis-à-vis de cette obligation de définir des règles d'accès était encore indéterminée pour 21 autres aménagements nouvellement inscrits au registre. À cette même date, l'Autorité poursuivait les échanges avec les exploitants de 16 aménagements pour obtenir la mise en conformité de leurs règles d'accès. Les problématiques les plus couramment rencontrées concernent la gestion de la saturation de l'aménagement et sa tarification. Sous réserve d'une analyse plus approfondie qui pourrait être menée par l'Autorité, 68 aménagements régulés sont dotés de règles d'accès jugées conformes à ce stade.

Par ailleurs, l'Autorité a décidé de recentrer son action de régulation afin d'en maximiser l'impact, en développant une stratégie en deux axes : (i) obtenir la notification de règles d'accès aux aménagements de transport routier régulés les plus critiques pour les services librement organisés et (ii) contrôler en priorité celles qui sont les plus susceptibles de porter atteinte aux principes de non-discrimination, d'objectivité et de transparence énoncés par la loi.

Nombre d'aménagements

Nombre d'aménagements au 31/12/N :	2021	2020
… régulés, dotés de règles d'accès conformes	68	66
… régulés, dotés de règles d'accès en discussion	16	25
TOTAL régulés, dotés de règles d'accès	84*	91
… régulés, sans règles d'accès	2	1
… en situation indéterminée vis-à-vis de la régulation *(récemment inscrits au registre)*	21	7

** Note de lecture : la baisse du nombre d'aménagements régulés observée en 2021 s'explique en grande partie par l'évolution de la stratégie de tarification des gares routières exploitées par SNCF Gares & Connexions[6].*

[5] Les aménagements autres que ceux comportant un unique emplacement d'arrêt exclusivement destinés aux services de transport urbain sont assujettis à la mise en œuvre de règles d'accès, qui deviennent applicables dès que l'aménagement fait l'objet d'une demande de desserte par des services librement organisés. Ne sont toutefois pas soumis à cette obligation : (i) les aménagements ne relevant pas du service public, sauf s'ils sont adossés fonctionnellement à une installation ou une infrastructure ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne destinée à l'accueil des passagers ou situés sur le domaine public autoroutier ; (ii) les aménagements accessibles gratuitement et, sous réserve de disponibilité, sans réservation à tous les véhicules de transport collectif.

[6] Les aménagements exploités par SNCF Gares & Connexions sont désormais accessibles gratuitement et sans réservation à l'exception des gares routières adossées aux gares ferroviaires de Champagne-Ardenne TGV, Dijon Ville, Saint-Gervais-les-Bains – Le Fayet et Valence TGV.

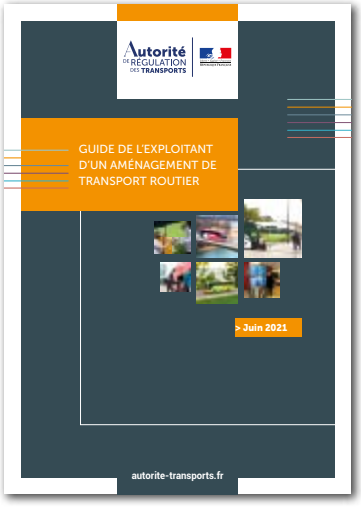
La mise en place d'une démarche « animer pour mieux réguler »

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. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la mise en oeuvre des orientations stratégiques 2021-2022 de l'Autorité dans le secteur du transport routier de voyageurs.

Un guide pour accompagner les exploitants d'aménagements de transport routier dans la bonne mise en œuvre des décisions de l'Autorité

Le « *Guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier* » est un document pédagogique qui explique le rôle du régulateur dans le secteur des gares routières, ses principales décisions ainsi que le cadre juridique posé par le code des transports. Publié en juin 2021, il est largement diffusé auprès des exploitants.

Le « *Guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier* » est accessible sur la page internet de l'Autorité dédiée à la régulation des gares routières :



Un webinaire pour recueillir l'ensemble des points de vue et expertises des parties prenantes



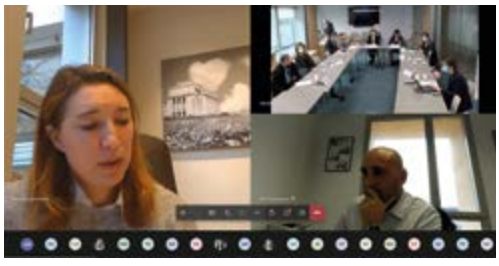
Le 10 décembre 2021, l'Autorité a organisé les premières *Rencontres Gares routières* sous la forme d'un webinaire. Cet événement visait à :

- favoriser l'échange entre les acteurs des gares routières afin de partager leurs difficultés mais aussi leurs bonnes pratiques en matière d'exploitation ;
- préciser les attentes de l'Autorité en termes de régulation ;
- dégager des pistes de réflexion afin d'objectiver le débat public sur les gares routières et leur accès aux services librement organisés.

Les *Rencontres* ont rassemblé plus de 100 personnes, notamment des exploitants des gares routières, des autocaristes, des membres d'organisations professionnelles ou d'usagers et des journalistes. Les interventions, conduites par 12 professionnels issus d'horizons variés, ont été l'occasion d'aborder les enjeux liés à la tarification et la gestion des saturations, les attentes des voyageurs et des transporteurs en matière de services proposés en gare et de présenter les outils mis à disposition par l'Autorité, comme le guide de l'exploitant, le registre des gares routières ou encore le rapport qu'elle publie annuellement sur le secteur.

Le programme, les supports des interventions thématiques ainsi qu'une synthèse des échanges sont à retrouver sur la page internet de l'Autorité dédiée aux *Rencontres* :

https://www.autorite-transports.fr/events/rencontres-gares-routieres/



05

La régulation **des redevances aéroportuaires**





LA RÉGULATION **DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES**

2021 représente la deuxième année de régulation exercée par l'Autorité dans le secteur aéroportuaire. Afin de poursuivre l'exercice des missions qui lui ont été confiées en 2019, mais aussi de mettre en œuvre celles plus nouvelles issues de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, l'Autorité s'est attachée plus encore, en 2021, à inscrire ses travaux et ses échanges dans un cadre méthodologique concerté et éclairé, lisible par tous, permettant de s'assurer de sa compréhension et de son appropriation par l'ensemble des acteurs du secteur aéroportuaire. L'Autorité a ainsi pu consolider sa doctrine concernant la régulation du secteur aéroportuaire.

Chiffres clés du secteur en 2021

8 aéroports
régulés

10 décisions
adoptées par l'Autorité en réponse à des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires



26 auditions
réalisées

1 consultation
publique menée par l'Autorité



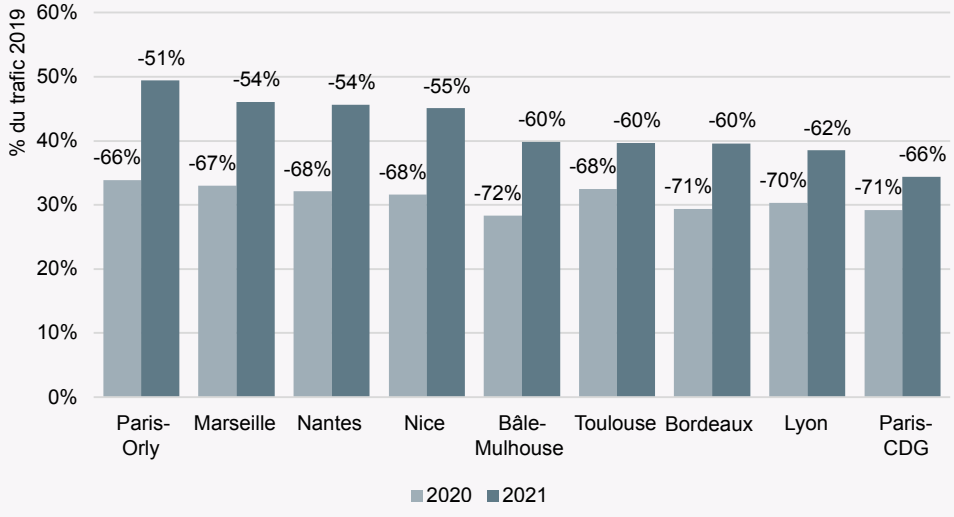
FOCUS

Un trafic aérien toujours en berne en 2021

L'année 2021 était une année encore difficile pour le transport aérien. D'après la Direction générale de l'Aviation civile (DGAC) - Bulletins statistiques du trafic aérien commercial 2020 et 2021 - en 2021, le nombre de vols commerciaux est en recul de 45,9% par rapport à 2019 (-50,3% pour l'international, -33% pour le domestique dont Outre-mer) contre une baisse de 57,2% en 2020 (respectivement - 61,1% et -45,6%).

En 2021, le nombre de passagers aériens de mouvements commerciaux se situe à un niveau inférieur de 61% par rapport à 2019 (-65,8% pour l'international, -40,4% pour le domestique dont Outre-mer) contre une baisse de 69,8% en 2020 (respectivement -73,5% et -54,3%).

Évolution du trafic passager aérien par rapport à 2019



Source : Direction générale de l'Aviation civile (DGAC) - Bulletins statistiques du trafic aérien commercial 2020 et 2021



Consolider la doctrine de l'Autorité en matière d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires au travers d'une deuxième année de régulation

En 2021, au cours de sa deuxième année de régulation des tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité s'est attachée, dans l'ensemble de ses décisions, ainsi que dans la consultation publique qu'elle a menée, à consolider la doctrine mise en œuvre depuis sa prise de compétence.

Dans la continuité des commentaires formulés au cours de l'année 2020 et afin d'éclairer les parties prenantes sur ses analyses et attentes, conformément à ses valeurs de transparence et de dialogue, l'Autorité a veillé à la clarté de ses motivations et a régulièrement émis des recommandations à l'attention des aéroports dans les décisions qu'elle a rendues en 2021. Ces recommandations ont notamment porté sur les modalités, la qualité et l'étendue des éléments communiqués lors de la concertation avec les usagers[1]. L'Autorité a également formulé plusieurs séries d'observations relatives aux améliorations attendues sur les niveaux de justification à produire lorsqu'une demande d'homologation tarifaire contient des différenciations tarifaires en fonction du niveau de service rendu[2] ou dans le cadre de la mise en place de modulations tarifaires[3].

Tout en s'assurant, à chaque homologation, de la correcte application du droit existant, l'Autorité a, tout au long de l'année, poursuivi sa politique d'ouverture au regard des propositions tarifaires qui ont pu être formulées par les exploitants aéroportuaires, notamment dans le contexte de la reprise du trafic, en veillant à ce que ces mesures soient concertées avec les usagers et à leur bénéfice.

La concertation des usagers, facteur clef d'une régulation aéroportuaire efficace

L'Autorité salue l'amélioration notable dans l'information des usagers que constitue la communication à ces derniers, par les exploitants, des objectifs d'évolution de charges, de recettes et de la base d'actifs régulés prévisionnels.

Dans sa décision n° 2020-083 rendue en décembre 2020, l'Autorité avait encouragé l'initiative proposée par la société ADP consistant à étudier les marges de manœuvre dont elle dispose, en tant que société cotée en bourse, pour communiquer aux usagers des éléments complémentaires indispensables à la bonne information des usagers et ce, dans le respect de la réglementation boursière.

À cet effet, la société ADP a mené les études nécessaires et a proposé une modification de son règlement intérieur, afin de permettre le partage de données sensibles avec les membres de la commission consultative économique (CoCoEco) ayant signé un accord de non-divulgation.

Par ailleurs, pour tenir compte de l'évolution du cadre juridique relatif à la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires et dans la perspective de sa décision à venir en application du nouvel article L. 6327-3-1 du code des transports, l'Autorité a rappelé aux exploitants aéroportuaires l'importance, pour les usagers, 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[4].



[1] À ce sujet, voir notamment les recommandations de l'Autorité dans le cadre des décisions relatives aux demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires proposés par l'Aéroport de Bordeaux-Mérignac (décision n°2021-028 du 27 mai 2021), les Aéroports de Lyon (décision n°2021-049 du 28 septembre 2021), les Aéroports de Paris (décision n°2021 068 du 16 décembre 2021), l'aéroport de Toulouse-Blagnac (décision n° 2021-071 du 23 décembre 2021) et l'aéroport de Marseille-Provence (décision n° 2021-072 du 23 décembre 2021).

[2] À ce sujet, voir notamment les différenciations tarifaires proposées par l'aéroport de Marseille-Provence (décision n°2021-011 du 11 février 2021) et les Aéroports de Lyon (décision n°2021-049 du 28 septembre 2021).

[3] À ce titre, l'Autorité, si elle a pu homologuer des propositions de modulation pour la période tarifaire soumise à son homologation, a indiqué qu'elle portera une attention particulière à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à ces modulations, dont elle demandera la transmission lors de la prochaine homologation tarifaire. Voir notamment la modulation visant à accompagner les usagers de la plateforme aéroportuaire de Cannes-Mandelieu qui s'équiperaient en avions électriques proposée par les Aéroports de la Côte d'Azur (décision n°2021-038 du 29 juillet 2021) ou la modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions de CO_2 des aéronefs proposée par les Aéroports de Lyon (décision n°2021-049 du 28 septembre 2021).

[4] Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/01/2021, 436166.



La validation, par le Conseil d'État, de l'interprétation de l'Autorité sur l'articulation entre les principes de juste rémunération et de modération tarifaire dans le contexte de crise sanitaire

Dans sa décision rendue le 28 décembre 2021[5], le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation formé par la société Aéroports de Lyon (ADL) contre deux décisions de l'Autorité, dans lesquelles cette dernière avait refusé d'homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1er avril 2021 au 31 mars 2022. Le Conseil d'État a validé la méthodologie d'appréciation de l'Autorité du critère de la modération tarifaire ainsi que son application aux deux propositions d'ADL soumises à son appréciation, et a 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.

La société Aéroports de Lyon contestait l'interprétation et la combinaison des différents critères à prendre en compte par l'Autorité lors de l'homologation

Lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité doit notamment s'assurer, en application de l'article L. 6327-2 du code des transports, que l'évolution des tarifs est « *modérée* », que l'exploitant d'aérodrome, lorsqu'il n'a pas conclu de contrat de régulation économique avec l'État, reçoit une « *juste rémunération des capitaux investis* » sur le périmètre des activités régulées, appréciée au regard du « *coût moyen pondéré du capital* » calculé sur ce périmètre, et que « *le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus* ».

Dans ses décisions n° 2020-085 du 22 décembre 2020 et n° 2021-011 du 11 février 2021, l'Autorité a refusé d'homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1er avril 2021 au 31 mars 2022, considérant que les augmentations tarifaires proposées par ADL (respectivement de 9 %, dans le cadre de sa première proposition tarifaire, et de 4,9 %, dans le cadre de sa seconde proposition tarifaire) n'étaient pas modérées au sens de l'article L. 6327-2 du code des transports.

Le 22 février 2021, ADL a formé un recours en annulation contre ces deux décisions, considérant, en substance, que l'ART avait mal interprété et combiné les critères qu'elle doit prendre en compte en vertu de l'article L. 6327-2 du code des transports. ADL considérait notamment que l'Autorité avait commis une erreur de droit en fixant, implicitement, par principe, un seuil au-delà duquel toute augmentation des tarifs serait excessive, de l'ordre de 3%, sans porter d'appréciation propre aux situations qui lui étaient soumises.

Le Conseil d'État conforte l'interprétation de l'Autorité et clarifie le cadre juridique applicable

Le Conseil d'État a rendu sa décision en concluant au rejet de 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 par ADL et apporté des clarifications quant à la manière dont doit être interprété et appliqué le cadre juridique relatif à la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires.

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

Le Conseil d'État a pris soin de clarifier que les principes de modération et de juste rémunération des capitaux investis ne sont pas inconciliables, la juste rémunération des capitaux investis pouvant s'apprécier sur un horizon pluriannuel.

Le Conseil d'État a jugé que l'Autorité n'avait pas commis d'erreur de droit et d'appréciation en considérant que, dans les circonstances particulières de l'espèce, marquées par la crise sanitaire, les augmentations tarifaires proposées par ADL n'étaient pas modérées dès lors que, d'une part, elles ne s'accompagnaient pas d'une hausse du niveau de service proposé aux usagers mais, au contraire, d'une rationalisation de celui-ci pour faire face à une chute du trafic, et que, d'autre part, le taux de retour sur les capitaux investis par ADL avait excédé le coût moyen pondéré du capital sur la période 2015-2019. Ce faisant, il a confirmé l'absence, dans l'approche de l'Autorité, de seuil implicite de 3 % au-delà duquel elle estimerait, par principe, que le critère de la modération tarifaire n'est pas respecté.

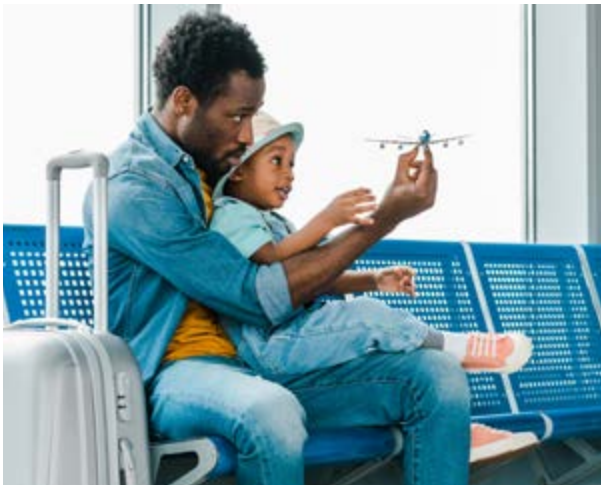
[5] Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/12/2021, 450025.

Des évolutions à suivre s'agissant des modulations environnementales

Conformément à l'article L. 6325-1 du code des transports, le montant des redevances des tarifs aéroportuaires «*peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement*», dont les modalités sont précisées aux articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile. Dans le cadre des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires dont l'Autorité a été saisie en 2021, deux types de modulations environnementales ont été proposés par les exploitants : des modulations en fonction des émissions sonores des aéronefs, et des modulations en fonction de leurs émissions de CO_2.

La mise à jour de l'arrêté de 1956 relatif à la redevance d'atterrissage[6], et particulièrement la mise à jour des groupes acoustiques dans lesquels doivent être considérés les aéronefs, a permis de rendre à nouveau opérantes les modulations acoustiques. En effet, la précédente version de cet arrêté ne permettait plus de discriminer de manière efficace les aéronefs les plus utilisés à ce jour en fonction de leurs émissions sonores. Si cette mise à jour de l'arrêté de 1956 est la bienvenue, plusieurs aéroports, mais aussi quelques usagers, ont pu regretter la tenue d'une consultation réduite et le peu d'explications fournies pour justifier certains ratios présentés dans cet arrêté. À défaut de telles explications, les aéroports, et *a fortiori* l'Autorité s'agissant de la mise en œuvre de son pouvoir d'homologation, ont été limités dans l'application des modulations acoustiques.

Au cours de l'année 2021, l'Autorité a homologué une proposition tarifaire incluant une modulation de certaines redevances en fonction des quantités de CO_2 émises par les aéronefs[7]. Comme l'Autorité avait déjà pu l'indiquer dans des décisions précédentes[8], elle considère que les mécanismes internationaux ou nationaux sont des outils économiques plus pertinents que des mesures locales pour traiter les émissions de CO_2. En effet, contrairement au bruit ou à la qualité de l'air, l'impact des émissions de gaz à effet de serre est global. Un mécanisme international, qui envoie un signal-prix homogène aux émetteurs, est donc plus adapté que des modulations locales des tarifs des redevances aéroportuaires. D'une part, en couvrant les émissions des aéronefs tout au long de leurs vols et indépendamment des routes empruntées, son impact est amplifié. D'autre part, une mesure à l'échelle d'un aéroport génère des effets d'évitement puisqu'elle incite les compagnies aériennes à redéployer les aéronefs les moins économes en carburant sur d'autres routes, laissant le volume global de CO_2 inchangé. Cependant, dans le cas qui était soumis à l'homologation de l'Autorité en 2021, il semblait que la mesure n'était pas disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi, même en tenant compte des mécanismes internationaux existants. L'Autorité ne s'est dès lors pas opposée à la mise en œuvre de cette modulation. Par conséquent, si l'Autorité a pris note de la volonté de l'exploitant aéroportuaire d'être précurseur sur ce domaine et de ses objectifs de développement durable, elle a invité l'ensemble des parties prenantes à procéder à un retour d'expérience documenté sur la mise en place de cette modulation d'ici à la fin de la période tarifaire soumise à homologation, notamment au regard de sa contribution à l'atteinte des objectifs précités. L'Autorité portera une attention particulière à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à cette modulation, notamment financiers et environnementaux, qui lui sera transmise lors de la prochaine homologation tarifaire.



[6] Par les arrêtés du 8 septembre et du 10 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 24 janvier 1956 relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics.
[7] Voir la décision n°2021-049 du 28 septembre 2021 relative à la demande d'homologation tarifaire des Aéroports de Lyon pour la période tarifaire débutant au 1er janvier 2022.
[8] Décisions n° 2020-085 du 22 décembre 2020 et n° 2021-010 du 11 février 2021, qui avaient conclu à un refus d'homologation pour d'autres motifs que la modulation CO_2 proposée.

L'encadrement du dispositif de préfinancement comme outil au service du financement des investissements dans le respect de l'intérêt des usagers

La mise en œuvre d'un dispositif de préfinancement doit être assortie de mesures de sauvegarde fortes

L'article L. 6325-1 du code des transports dispose que « *le montant des redevances* […] *peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service* »[9]. Cet article autorise ainsi expressément le recours au préfinancement, consistant à faire financer aux usagers d'un aéroport, une dépense d'investissement avant qu'elle ne soit effectivement engagée par l'exploitant d'un aérodrome.

Dans la mesure où le préfinancement constitue un assouplissement au principe d'équivalence entre le montant des redevances et le coût des services publics[10], l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a publié des recommandations[11] relatives aux conditions de recours et de mise en œuvre de ce mode de financement (voir Focus ci-contre), dont la nécessaire application est reconnue tant en droit interne[12] qu'en droit de l'Union européenne. Le considérant 17 de la directive 2009/12/CE prévoit ainsi que « *dans les États membres où un préfinancement est prévu, les États membres ou les entités gestionnaires d'aéroports devraient se référer aux politiques de l'OACI et/ou établir leurs propres règles de sauvegarde* ». Ces dispositions visent à ce que « [des] *sauvegardes claires* [soient] *mises en place là où il y a préfinancement* » et à « [lier] *le préfinancement aux politiques de l'OACI et à la nécessité de mécanismes de sauvegarde* »[13].



[9] Soulignement ajouté.
[10] Cet assouplissement a été admis par le Conseil constitutionnel dans sa décision *Loi relative aux aéroports* (Cons. Const., 14 avril 2005, n° 2005-513 DC).
[11] Doc. 9082 – Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, 9ème Ed., 2012 et Doc. 9562 – Manuel sur l'économie des aéroports, 4ème Ed., 2020.
[12] Conseil de la concurrence, avis n° 05-A-15 du 11 juillet 2005 concernant le projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports : « [e]*n vertu du principe de relation aux coûts, les niveaux des redevances aéroportuaires doivent être fixés dans un rapport raisonnable avec le coût des services. Or, si la prise en compte des investissements futurs dans le calcul du montant des redevances (article R. 224-2-1-II) n'est pas incompatible avec ce principe, il éloigne tout de même les tarifs des coûts. C'est pourquoi la question du préfinancement des projets fait l'objet de réserves de la part de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui recommande d'encadrer le préfinancement de projets de conditions particulières et qui préconise notamment que la prise en compte d'installations qui n'existent pas dans le montant des redevances se fasse notamment par des contributions éventuelles de recettes non aéronautiques et une consultation préalable, approfondie et transparente avec les usagers pour ce qui concerne les projets importants* […] *Le Conseil de la concurrence considère qu'il serait utile que le projet de décret tienne compte de ces recommandations* ».
[13] Recommandation pour la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires, le 8 octobre 2008 (8332/2/2008 – C6-0259/2008 – 2007/0013(COD)).

FOCUS

Recommandations de l'OACI relatives au recours et à la mise en œuvre du préfinancement

Doc. 9082 – Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, 9ème Ed., 2012

« Le préfinancement de projets au moyen de redevances ne devrait pas être utilisé pour recouvrer intégralement des coûts avant de mettre en service de nouvelles installations ou infrastructures d'aéroport ou de navigation aérienne, mais il peut être accepté dans des circonstances particulières, après prise en compte de contributions possibles provenant de recettes non aéronautiques, si cela peut aider à financer un investissement à long terme et à grande échelle, à condition que des mesures strictes de précaution soient mises en place, incluant les éléments suivants :

- supervision économique efficace et transparente des redevances d'usage et de la prestation connexe des services, y compris la gestion des performances ;
- comptabilité exhaustive et transparente garantissant que les redevances d'usage résultantes sont et resteront réservées aux services ou projets intéressant l'aviation civile ;
- consultations préalables, transparentes et approfondies par les fournisseurs, et, dans toute la mesure possible, entente avec les usagers en ce qui concerne le préfinancement des projets importants ;
- application pour une période limitée, les usagers bénéficiant de redevances moins élevées et d'une transition plus facile aux nouvelles redevances que cela n'aurait été le cas autrement, une fois que les nouvelles installations ou infrastructures sont en place »[14].

L'Autorité a précisé, en 2021, sa doctrine s'agissant des conditions de recours au dispositif de préfinancement

Saisie pour la première fois, au cours de l'année 2021, d'une proposition tarifaire incluant le recours à un dispositif de préfinancement, l'Autorité a eu l'occasion[15] de préciser les conditions à vérifier pour en permettre la validation. Il convient néanmoins de relever que le projet soumis à son appréciation était très spécifique, eu égard notamment au contexte économique et à la faible part de financement assurée par le préfinancement.

Conditions issues du cadre réglementaire

Le préfinancement ne peut être mis en œuvre que pour des projets significatifs, représentant au moins 20 % du chiffre d'affaires de l'exercice précédent sur le périmètre régulé[16]. Par ailleurs, seuls des projets pour lesquels les travaux doivent être engagés dans les cinq années à venir peuvent être préfinancés, l'exploitant d'aérodrome devant avoir préalablement identifié l'opération de travaux objet du préfinancement, la programmation des travaux et l'échéance de la mise en service[17]. Ces dispositions réglementaires nationales tendent à rejoindre la recommandation de l'OACI selon laquelle le préfinancement ne devrait être envisagé que pour les projets définis et dont la mise en œuvre est suffisamment certaine[18].

[14] Doc. 9082 – Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne, 9ème Ed., 2012.
[15] Décision n° 2021-072 du 23 décembre 2021.
[16] I de l'article 4 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
[17] II de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile.
[18] Selon l'OACI (Manuel sur l'économie des aéroports, doc. 9562, 4ème Ed., 2020, p. 127), le préfinancement ne devrait être envisagé que pour les projets de nouvelles immobilisations qui sont bien avancés dans le processus de planification des immobilisations, y compris la justification du projet, l'envergure de celui-ci, le calendrier proposé de mise en œuvre (notamment les dates de commencement et d'achèvement), le coût estimatif et les niveaux requis d'agrément du projet. Le préfinancement ne devrait pas être utilisé pour l'établissement d'un fond de capitaux pour des projets indéfinis.

De plus, la mise en œuvre du préfinancement doit être assise sur une étude de l'impact économique prévisionnel d'un tel dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome[19]. Il convient, en effet, que l'exploitant puisse justifier des raisons conduisant à recourir à ce mode de financement et de l'intérêt en résultant pour les usagers sur la durée envisagée du préfinancement. Ainsi, cette analyse n'est valable que si elle est mise en regard avec des scenarios contrefactuels de financement (fonds propres, emprunts, etc.). C'est d'ailleurs le sens des recommandations de l'OACI, aux termes desquelles « *il ne devrait être fait appel au préfinancement que lorsque les exploitants d'aéronefs vont bénéficier de la prestation de services nécessaires, améliorés ou moins coûteux, qui n'auraient pas pu être assurés autrement parce que les sources de financement ordinaires sont insuffisantes et parce qu'il n'est pas possible ou parce qu'il est trop coûteux d'accéder aux marchés des capitaux* »[20].

Ensuite, lorsqu'un préfinancement est mis en place, les produits des redevances perçues à ce titre doivent être déduits, sur la période d'amortissement des immobilisations concernées, de la rémunération de l'exploitant[21]. Cette condition emporte différentes conséquences :

- le produit des redevances effectivement perçues doit être pris en compte et non le produit des redevances projeté lors de la mise en place du préfinancement ;
- un suivi précis des sommes préfinancées doit être possible tout au long de la phase de préfinancement et d'amortissement des immobilisations. Conformément aux recommandations de l'OACI, les sommes préfinancées doivent pouvoir être suivies à travers la mise en place d'un compte de préfinancement spécial ou séparé, ce qui est en pratique grandement facilité par la mise en place d'une redevance spécifique ;
- il est permis que la déduction soit opérée sur un nombre d'exercices inférieurs à la période d'amortissement de l'immobilisation[22]. Il apparaît de bonne pratique d'exercer cette faculté, dans la mesure où cela tend à réduire l'écart temporel entre la phase de collecte des fonds et leur restitution aux usagers par la diminution de la charge d'amortissement des immobilisations concernées.

> **« La mise en œuvre du préfinancement doit être assise sur une étude de l'impact économique prévisionnel d'un tel dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome. »**

Enfin, dans le cadre de la consultation annuelle de la CoCoEco[23], les usagers doivent être étroitement associés à la mise en place et à l'exécution d'un dispositif de préfinancement, ce qui emporte trois conséquences :

- en premier lieu, il est indispensable que les usagers disposent d'une information complète, non seulement sur les investissements qui font l'objet du préfinancement, mais également sur le dispositif envisagé (montant à préfinancer, montant de la redevance, durée du préfinancement, etc.), les raisons conduisant à sa mise en œuvre, et sur l'intérêt qui en résulte pour eux par rapport à des scenarios contrefactuels ;
- en deuxième lieu, au cours de la période de préfinancement, une information transparente doit être apportée aux usagers sur le montant des sommes effectivement perçues au cours de l'exercice passé au titre du préfinancement. Celui-ci devrait utilement être mis en regard des projections réalisées initialement, de façon à réduire le montant de la redevance de préfinancement ou la durée du préfinancement afin de tenir compte d'éventuelles augmentations de trafic ;
- en troisième lieu, au cours de l'amortissement des immobilisations, la réduction opérée sur la rémunération de l'exploitant au titre des sommes préfinancées et la façon dont celle-ci est répercutée sur les usagers devraient leur être présentée annuellement.

[19] Alinéa 2, du II de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile.
[20] OACI, Manuel sur l'économie des aéroports, doc. 9562, 4ème Ed., 2020, p. 126.
[21] II de l'article 4 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
[22] II de l'article 4 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.
[23] Article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

Principes résultant des règles générales applicables aux redevances

À la différence d'une taxe, une redevance pour service rendu constitue la contrepartie directe d'une prestation de service public. Dès lors, elle ne peut financer que des activités de service public. Le préfinancement, en tant que redevance pour service rendu versée par anticipation, n'échappe pas à cette règle, de sorte qu'en principe, seules des activités du service public aéroportuaire peuvent être financées par ce biais.

Par ailleurs, le préfinancement constitue un assouplissement admis au principe de l'équivalence entre le montant des redevances et le coût du service rendu aux usagers. Il convient ainsi de veiller à ce que l'écart entre le montant des redevances résultant du préfinancement et celui qui aurait été facturé en l'absence d'un tel mécanisme reste limité. Ce caractère limité peut notamment s'apprécier au regard de l'avantage que peuvent *in fine* retirer les usagers du recours au préfinancement, tel qu'établi dans l'étude d'impact susmentionnée.

Prise en compte du préfinancement dans le cadre de l'analyse de la modération tarifaire

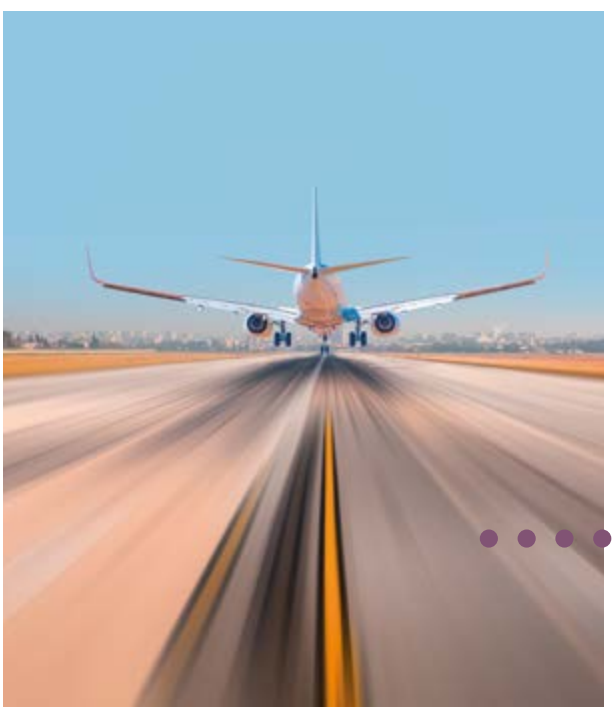
L'article L. 6327-2 du code des transports prévoit que l'Autorité s'assure du caractère modéré de l'évolution des tarifs par rapport aux tarifs en vigueur. Le Conseil d'État a pu préciser que cette condition visait à protéger les usagers de hausses brutales des tarifs.

La condition de modération tarifaire doit donc être appréciée en prenant en considération la hausse totale subie par les usagers comprenant, le cas échéant, la part relative au préfinancement. Ici encore, l'Autorité pourra tenir compte, dans le cadre de son appréciation au cas par cas de cette condition, de l'intérêt que peuvent retirer les usagers d'un recours au préfinancement et des investissements financés par ce biais.

Pour l'Autorité, le préfinancement doit être un outil permettant une certaine visibilité pour l'ensemble des parties prenantes

L'Autorité estime que le dispositif de préfinancement doit être source de stabilité et de prévisibilité pour l'ensemble des parties prenantes, le montant de la redevance de préfinancement et sa durée d'application étant préalablement définis. Dans cette logique, et si l'Autorité est amenée à se prononcer de façon annuelle pour homologuer les propositions tarifaires, elle n'a pas vocation à remettre en cause le bien-fondé du recours au préfinancement au cours de sa période d'exécution. En revanche, tout au long de la période de préfinancement, elle veille :

- à la traçabilité des sommes préfinancées et à ce que les sommes effectivement collectées au titre du préfinancement n'excèdent pas les besoins initialement définis. Cela peut impliquer, au cours de la période de préfinancement, que des ajustements soient apportés au dispositif (réduction du montant de la redevance de préfinancement ou de la durée du préfinancement pour tenir compte de hausses de trafic par exemple) ;
- à l'information régulière et complète des usagers.





Accompagner la clarification et l'approfondissement du cadre de régulation

Le cadre de régulation dans lequel intervient l'Autorité a été clarifié et élargi. Clarifié, dans la mesure où, 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. Élargi, dès lors que la loi DDADUE reconnaît à l'Autorité une mission nouvelle de suivi économique et financier des aérodromes entrant dans son champ de compétence.
Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2022, une évolution du cadre de régulation apparaît indispensable pour permettre à l'Autorité de veiller à l'efficience de la gestion des investissements des aéroports, au bénéfice de l'ensemble de ses usagers.

Les différents modèles de caisse et l'imbrication des activités au sein des aéroports



Caisse simple, caisse double, caisse hybride : de quoi parle-t-on ?

Dans un système de **caisse unique**, l'ensemble des activités de l'aéroport, qu'elles soient de nature aéronautique ou commerciale, est intégré dans le périmètre régulé. Dans ce cadre, les redevances aéroportuaires tiennent donc compte des résultats des activités commerciales, dont les bénéfices peuvent ainsi venir réduire les redevances acquittées par les usagers.

À l'opposé, le système de **double caisse** strict définit deux périmètres distincts :

- d'une part, le périmètre régulé, alimenté exclusivement par les activités aéronautiques. Dans ce cadre, le niveau des redevances aéroportuaires est déterminé au regard des coûts et des recettes des seules activités aéronautiques ;
- d'autre part, le périmètre non régulé, alimenté par les activités commerciales et sur lequel aucune contrainte autre que celle qui s'imposerait à tout autre acteur économique ne pèse sur l'entité gestionnaire de l'aéroport. Ce dernier est l'unique bénéficiaire du rendement économique dégagé par les activités commerciales.

Le système de **caisse aménagée** ou **caisse hybride** se situe entre ces deux systèmes de caisse (caisse unique et double caisse). Constitué d'un périmètre régulé et d'un périmètre non régulé, ce système prévoit la contribution de tout ou partie des bénéfices issus d'activités commerciales au périmètre régulé.

Détermination des périmètres : un cadre perfectible

En France, c'est le pouvoir réglementaire qui détermine les différents systèmes de caisse. Compte tenu du caractère essentiel de cette détermination dans le calcul des redevances, l'Autorité considère néanmoins qu'il serait de bonne administration que le régulateur économique sectoriel puisse intervenir dans ce processus, comme l'a d'ailleurs recommandé récemment le Forum de Thessalonique[24]. Confier un rôle consultatif à l'Autorité en la matière permettrait d'éclairer le choix entre les différents modèles de caisse par l'expertise économique du régulateur sans priver le pouvoir réglementaire de ses prérogatives *in fine*.

[24] Dans sa publication de janvier 2021 relative aux systèmes de caisses aéroportuaires et à l'allocation des coûts, le Forum de Thessalonique a émis la recommandation suivante, au point 3.7 : « *the Forum recommends that the Member State empowers the ISA to determine the till structure based on clear statutory duties and/or policy direction, where relevant, as part of any broader system of economic regulation in place* ».

La clarification, par la jurisprudence et par la loi, du rôle de l'Autorité en matière de détermination des principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation comptables

Dans une décision du 28 janvier 2021[25], 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, ayant considéré qu'en confiant au ministre chargé de l'aviation civile « *un pouvoir de définition des règles d'allocation des actifs, produits et charges* » entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé, les dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile alors applicables « [avaient] *restreint la capacité de l'Autorité de régulation d'apprécier de manière indépendante la pertinence du niveau des redevances en cause, dans une mesure contraire aux objectifs de la directive 2009/12/CE relative aux redevances aéroportuaires* ».

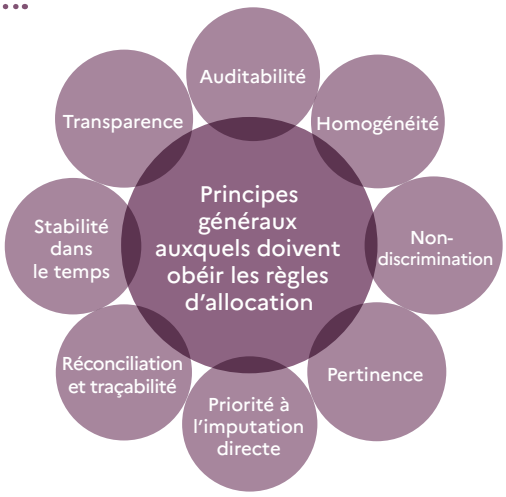
La loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (dite loi « DDADUE »), dont l'objet était notamment de tirer les conséquences, au niveau législatif, de cette décision, a notamment inséré, dans le code des transports, 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* ».

Pour exercer la mission résultant de la décision du Conseil d'État et du projet de loi DDADUE alors en discussion devant les assemblées, tout en assurant une visibilité suffisante aux acteurs du secteur, l'Autorité a, dès le mois de mai 2021, consulté l'ensemble des acteurs intéressés, 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 au périmètre régulé et entre les activités relevant de ce périmètre, pour les aéroports relevant de sa compétence.

Dans la continuité de ce qui a été initié en 2021 et après avoir procédé à des ajustements visant à prendre en considération la rédaction définitive de l'article L. 6327-3-1 du code des transports ainsi que les retours exprimés par les différents acteurs dans le cadre de la première consultation publique, l'Autorité a lancé, à la fin du mois de janvier 2022, une seconde consultation publique 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. En parallèle, et conformément à ses valeurs de transparence et de dialogue, 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 la 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.

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



[25] Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/01/2021, 436166.

FOCUS

Une intervention indispensable des usagers

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.

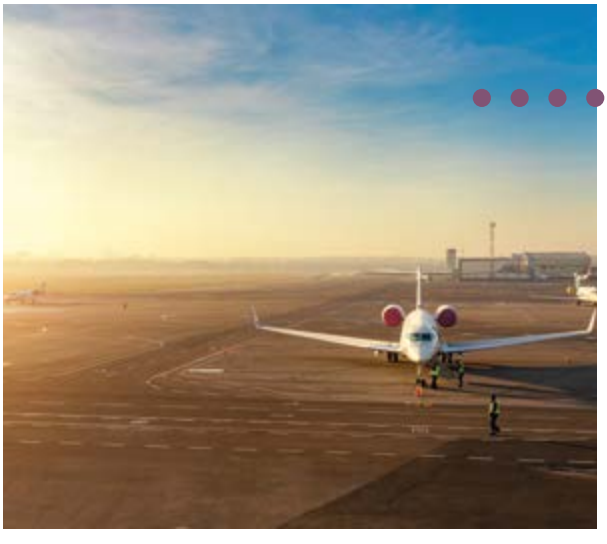
En application du principe de transparence et pour assurer le respect des principes de pertinence et de non-discrimination, la consultation des usagers sur les règles d'allocation, les hypothèses sous-jacentes et les choix des clés retenues par l'exploitant, est donc incontournable.

Une nouvelle mission de suivi économique et financier au service de la transparence et de l'information des acteurs

L'article 6 de la loi « DDADUE » du 8 octobre 2021 reconnaît 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 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 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.



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 de 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 Ier 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, imposer 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	

Un cadre de régulation qui doit évoluer pour mettre l'accent sur l'efficience de la gestion et la sobriété des investissements

La contribution à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation faisant partie des orientations stratégiques sectorielles de l'Autorité, celle-ci ne peut que partager la proposition de la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel 2022[26] visant à faire évoluer le modèle aéroportuaire pour le rendre plus efficient et préserver les capacités d'investissement 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.

Dans la réponse de son Président annexée aux travaux de la Cour[27], l'Autorité a fait plusieurs propositions d'évolution qui permettraient d'aller dans le sens souhaité par celle-ci.

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 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, dans le cadre de la juste rémunération du capital.

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.

[26] Rapport public 2022 de la Cour des comptes, chapitre 5 de la deuxième partie, pages 371 à 406 : https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-02/20220216-rapport-RPA-2022.pdf
[27] 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	Avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs aux activités objet du contrôle de l'ART	
	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	Articles 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	Articles 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	

Une évolution indispensable des délais d'instruction de l'Autorité qui se fait attendre

Les délais fixés à l'Autorité par la réglementation pour rendre ses avis et décisions, très contraints, apparaissent difficilement compatibles avec la mise en œuvre d'une démarche de consultation et affectent également les différentes parties prenantes (usagers et exploitants), tant au regard des délais de convocation aux auditions qu'en ce qui concerne les délais de réponse aux mesures d'instruction.

Ainsi, l'Autorité ne dispose que d'un mois pour homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires, de deux mois pour rendre son avis conforme sur les projets de contrats de régulation économique (CRE) – ce délai pouvant, «*dans des cas exceptionnels et dûment motivés, être prolongé de deux mois*» – et de deux mois pour rendre son avis de cadrage sur le CMPC. À titre de comparaison, l'Autorité dispose d'un délai de trois mois, dans le secteur routier, pour rendre son avis sur les projets de contrats de concession autoroutière ou d'avenants à des contrats existants, et, dans le secteur ferroviaire, de quatre mois pour rendre son avis conforme sur la tarification de l'accès aux gares de voyageurs.

Or, la brièveté de ces délais ne résulte en rien des dispositions de la directive 2009/12/CE relative aux redevances aéroportuaires, qui prévoit un délai d'examen de quatre mois par l'Autorité compétente, pouvant être «*prolongé de deux mois dans des cas exceptionnels et dûment justifiés*».

Dans ces conditions, l'Autorité a fait, à l'automne 2020, des propositions constructives à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) afin de faire évoluer ses délais d'instruction sans impact sur la durée totale des procédures. De telles évolutions permettraient de mener plus sereinement les travaux d'instruction et d'alléger la charge qui en résulte sur les différentes parties prenantes (usagers et exploitants). En effet, si l'Autorité et les exploitants d'aéroports ont développé des pratiques permettant, dans la mesure du possible, de pallier ces contraintes, notamment en dématérialisant les saisines et en nouant un dialogue constructif permettant d'anticiper la transmission de certains documents, ces pratiques de simplification et d'optimisation mériteraient d'être actées dans les textes en vigueur.

Ces propositions, qui visent notamment à augmenter d'un à deux mois le délai dont dispose l'Autorité pour l'homologation annuelle des tarifs des redevances aéroportuaires, et de deux à quatre mois le délai dont elle dispose pour rendre son avis conforme sur les projets de CRE qui lui sont soumis, ont été partagées avec les acteurs du secteur au cours de l'année 2021, sans appeler de remarques particulières de leur part. Cependant, les dispositions règlementaires permettant leur entrée en vigueur n'étaient toujours pas adoptées à la fin de la XV^{e} législature.

Un cadre juridique à stabiliser pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse

Concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse, comme cela a été relevé dans la décision n°2021-054 du 19 octobre 2021 de l'Autorité, il apparaît nécessaire de pouvoir disposer rapidement d'un cadre juridique stable et robuste.

À ce jour, ce cadre est défini par un protocole conclu le 10 août 2020 entre la DGAC et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) suisse, dépourvu de valeur juridique en droit interne.

À défaut de publication, par décret, de ce protocole dans le respect des règles relatives à la ratification des actes internationaux, le directeur général de l'aviation civile a signé, le 28 mars 2021, un arrêté relatif aux redevances pour services rendus sur l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, fixant les activités relevant du périmètre régulé de cet aéroport. Or, si cet arrêté clarifie le périmètre des activités régulées de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, il ne permet pas de stabiliser totalement le cadre juridique de cet aéroport, dans la mesure où deux adaptations des textes règlementaires portant, d'une part, sur la consultation des usagers, d'autre part, sur le délai de saisine de l'Autorité, demeurent nécessaires pour tenir compte des particularités liées à la situation binationale de cet aéroport.



Échanger avec les autres autorités de supervision aéroportuaire européennes

Au cours de l'année 2021, l'Autorité s'est impliquée dans l'élaboration des deux notes de recommandations établies par le Forum de Thessalonique à l'attention des décideurs du secteur aéroportuaire, portant sur la régulation des redevances en temps de crise et sur l'articulation entre contrat de concession et régulation.

Le Forum de Thessalonique est un lieu d'échange entre autorités de supervision aéroportuaires européennes qui font face à des situations similaires ou proches. En confrontant les visions et les problématiques de régulation communes à une échelle supranationale, cette instance permet ainsi de clarifier et proposer des évolutions du cadre régulatoire à l'échelle européenne. La participation à ce forum permet également à l'Autorité de favoriser une lecture stable et commune des dispositions européennes dans l'intérêt du secteur, afin de faire bénéficier les acteurs opérant en France d'une application homogène des pratiques, dans la limite des dispositions nationales propres à chaque pays.

La première note établie en 2021 porte sur «*l'articulation entre les contrats de concession et les pouvoirs des autorités de supervision indépendantes*»[28]. L'élaboration de cette note s'est faite sur la base des réponses à un questionnaire adressé à l'ensemble des Autorités de supervision indépendantes (ASI). Le Forum a ainsi pu constater l'existence d'interrogations sur l'articulation entre les contrats de concession et les exigences de la directive 2009/12/CE, en particulier concernant la consultation des usagers, les tarifs des redevances aéroportuaires ou la détermination et le suivi des investissements, qui ont un impact important sur le montant des redevances aéroportuaires.

Ces travaux, dont l'objectif est de permettre d'améliorer la mise en œuvre de la directive 2009/12/CE et, plus généralement, de mettre en évidence les bonnes pratiques en matière de régulation aéroportuaire, ont abouti à la diffusion de recommandations pour assurer l'efficacité de la régulation lorsqu'elle coexiste avec un contrat de concession. Notamment, il ressort de la note qu'«*il apparaît nécessaire de veiller à ce que les paramètres déterminant le niveau des tarifs soient régulièrement revus par les ASI, en étroite consultation avec les utilisateurs, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE*»[29]. L'examen des cadres réglementaires nationaux permet d'identifier plusieurs conditions de réussite d'une intervention efficace des ASI et des utilisateurs au cours de cette période. La note relève qu'«*afin d'assurer la cohérence entre la réglementation des redevances aéroportuaires et les accords de concession, il convient de clarifier le périmètre d'activité de l'autorité concédante et de l'ASI. D'une part, avec une intervention la plus contraignante possible en début de période - pour être utile, cet avis ne doit être lié par aucune stipulation du contrat de concession* […]. *D'autre part, avec une intervention plus limitée chaque année pendant la période pluriannuelle: vérification du respect du cadre réglementaire pluriannuel et, le cas échéant, à la demande des utilisateurs suite à la consultation*»[30]. Enfin, la note expose également des propositions d'évolution de la directive 2009/12/CE, qui «*pourrait prendre en compte l'impact des accords de concession sur les redevances aéroportuaires. À cet égard, un cadre réglementaire stabilisé est dans l'intérêt de toutes les parties concernées*»[31].

La seconde note établie en 2021 porte sur «*la régulation des redevances aéroportuaires en temps de crise*»[32] et fait plus particulièrement suite à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Sur la base d'un questionnaire transmis à l'ensemble des ASI, le Forum a formulé un ensemble de recommandations pour assurer la régulation des redevances aéroportuaires en temps de crise. Ainsi, notamment pour ce qui concerne les principes directeurs pour la fixation des redevances dans le cadre de la reprise du trafic, la note préconise que «*l'entité gestionnaire de l'aéroport* [puisse] *décider de ne pas augmenter les redevances au niveau nécessaire pour assurer le recouvrement des coûts*»[33]. En effet «*si les redevances augmentent trop, le rétablissement du trafic pourrait s'en trouver ralenti*». La note recommande également de ne pas retenir de «*prime spécifique dans le cadre du calcul du CMPC pour des risques comme le Covid-19 dans un contexte de prix régulés*»[34]. Enfin, la note expose également des propositions d'évolution de la directive 2009/12/CE pour tenir compte de situations rencontrées dans le cadre de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, notamment en posant le constat que la notion de circonstance exceptionnelle prévue par cette directive «*est interprétée différemment au niveau de chaque État membre*» et en proposant, dès lors, une définition générique de cette notion, ou encore, en proposant une «*facilitation du processus de fixation des charges en temps de crise* […] *en envisageant la possibilité d'un réexamen intermédiaire des redevances au cours d'une période réglementaire existante et/ou de raccourcir les délais d'approbation des demandes des aéroports visant à ajuster les redevances aéroportuaires pour contrer les conséquences de circonstances exceptionnelles*»[35].

[28] Note disponible en anglais au lien suivant : https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/73978/download
[29] Paragraphe 5.1
[30] Paragraphes 5.46 à 5.48
[31] Paragraphe 5.49
[32] Note disponible en anglais au lien suivant : https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/71737/download
[33] Paragraphe 4.20
[34] Paragraphe 4.29
[35] Paragraphe 6.14

06

La régulation
des données et services numériques de mobilité





LA RÉGULATION **DES DONNÉES ET SERVICES NUMÉRIQUES DE MOBILITÉ**

Afin de poursuivre l'exercice des missions qui lui ont été confiées par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM ») et de préparer le contrôle de l'accès et de l'utilisation des données de mobilité, qui deviendra effectif en 2022 avec la publication des derniers textes réglementaires nécessaires à ces missions, l'Autorité a développé une première plateforme de test numérique des données ouvertes sur le point d'accès national (« PAN »). Dans le cadre d'auditions organisées devant le collège de l'Autorité, celle-ci a échangé avec les acteurs concernés par les services numériques de mobilité afin de mieux appréhender leur degré de connaissances du dispositif législatif et règlementaire, ainsi que leurs attentes. Une consultation publique a également été mise en place. L'Autorité a, enfin, réalisé une veille sur le développement des services numériques multimodaux ou MaaS (« *Mobility as a Service* ») afin de préparer ses travaux à venir et mieux suivre l'élaboration en cours de nouveaux textes européens.

Chiffres clés du secteur en 2020

Ouverture des données

Données théoriques

317 jeux de données ouverts

Données théoriques

15 régions sur 18 ont ouvert leurs données

Données théoriques

236 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sur 335 (représentant 44 millions des 49 millions d'habitants des AOM) ont ouvert leurs données

Données en temps réel

67 jeux de données ouverts

Réutilisateurs

41 réutilisateurs déclarés

Réutilisations

257 réutilisations déclarées

Source : transports.data.gouv.fr

Services numériques de mobilité



Services d'information

62 services
d'information référencés en France

Services d'information

11 privés
et 51 publics (AOM)





Services associant information et billettique (MaaS)

20 nouveaux
services d'information et de billettique

Services associant information et billettique (MaaS)

5 services
en projet ou en cours d'expérimentation



Source : observatoire du MaaS du Cerema - Gart)



Préparer le contrôle de l'accès et de l'utilisation des données de mobilité qui deviendra effectif en 2022

Afin de faciliter l'accès à l'information pour les utilisateurs par le développement de nouveaux services de mobilité, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a chargé l'Autorité de contrôler la mise à disposition effective des données, de leur conformité aux formats, de leur mise à jour et de leur qualité, et de vérifier que l'ensemble des réutilisateurs concernés les fournissent de manière neutre, transparente et sans biais commercial.

L'Autorité a mis en place, en 2021, un plan d'action dédié, dans l'attente de la publication des derniers textes règlementaires relatifs à la mise en place d'une déclaration de conformité[1] et à la publication des profils de données nécessaires au contrôle effectif, par l'Autorité, de ces jeux de données.

Le plan d'action élaboré par l'Autorité en 2021 vise tout d'abord à évaluer la publication progressive des jeux de données sur le point d'accès national (« PAN »)[2] et la conformité de ces jeux aux exigences règlementaires (en particulier au regard des formats utilisés).

Dans le cadre de la mise en place de ce plan, l'Autorité a constaté que certaines exigences applicables aux producteurs et réutilisateurs de données nécessitaient un travail de clarification. À cet égard, certaines des clarifications attendues avaient été abordées par l'Autorité dans le cadre des deux avis qu'elle avait rendus sur le projet du décret n° 2020-1753 du 28 décembre 2020 relatifs à certaines conditions de mise à disposition des données numériques destinées à faciliter les déplacements.

Dans ces conditions, l'Autorité a engagé des échanges avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère chargé des transports et la direction générale des mobilités (DG MOVE) de la Commission européenne pour recueillir leur avis sur le cadre règlementaire applicable à la régulation des données de mobilités. Conformément aux valeurs d'expertise et de dialogue de l'Autorité, ces échanges ont permis d'obtenir des éléments de clarification des exigences attendues pour la production et la réutilisation des données.

En raison de la nature numérique des données et de la volumétrie importante des jeux de données publiés sur le PAN – dont les plus petits dépassent souvent 50 000 données –, l'Autorité a développé en 2021 des outils numériques permettant de tester automatiquement, en complément de l'utilisation d'autres outils librement disponibles, appelés validateurs de données, la qualité (format, cohérence et mise à jour) des données théoriques[3] (arrêts, horaires) de transports en commun, qui constituent les données principalement ouvertes à ce jour. Ces outils, testés dès 2021 sur les jeux de données déjà ouverts sur le PAN, permettront d'alimenter le premier rapport de l'Autorité relatif à l'ouverture et l'utilisation des données de mobilité, qui sera publié en 2022. Ces outils évolueront à partir de 2022 pour pouvoir tester les jeux de données en temps réel, dont la publication s'accroît régulièrement sur le PAN.

Par ailleurs, l'Autorité a conclu, en juin 2021, une convention avec le service à compétence nationale PEReN (Pôle d'expertise de la régulation numérique), qui a été mis en place auprès de la direction générale des entreprises (DGE) au sein des ministères économiques et financiers pour appuyer les administrations et autorités indépendantes dans la régulation des plateformes numériques. Cette convention doit permettre de tester les résultats fournis par différents réutilisateurs de données (calculateurs d'itinéraires) et de réaliser une analyse qualitative et statistique de ces résultats.

Enfin, en 2021, l'Autorité a participé à l'élaboration de profils normatifs de publication des données au sein de la commission de normalisation des transports publics (CN03).



[1] Intervenue en mars 2022 avec l'arrêté du 4 mars 2022 relatif à la déclaration de conformité mentionnée à l'article L. 1115-5 du code des transports.
[2] https://transport.data.gouv.fr/
[3] Par opposition aux données en temps réel.



Échanger avec les acteurs des données de mobilité pour mieux appréhender leur degré de connaissance du dispositif et leurs attentes

En complément de la définition d'un plan d'action et avant la mise en œuvre de premiers contrôles, l'Autorité a organisé une consultation publique sur l'ouverture et la réutilisation des données de mobilité ainsi qu'un cycle d'auditions des acteurs des données de mobilité. Afin de recueillir leur point de vue et de connaître leurs attentes, le collège de l'Autorité a ainsi reçu plusieurs acteurs concernés par le dispositif d'ouverture et de réutilisation des données.

Les acteurs suivants ont été auditionnés par le collège de l'Autorité à l'automne 2021 :

- la DGITM, chargée de l'élaboration de la réglementation ;
- le GART (groupement des autorités responsables de transports), Régions de France, et l'UTP (Union des transports publics), qui ont la qualité de producteurs de données de transports publics ou qui représentent des producteurs de données ;
- Mappy et Google, qui sont des réutilisateurs de données.

De plus, l'Autorité a lancé une consultation publique sur l'ouverture et la réutilisation des données de mobilité sur le PAN. Cette consultation, lancée le 10 novembre 2021 et qui s'est terminée le 11 février 2022, visait un double objectif :

- mesurer le degré de connaissance et d'appropriation, par les acteurs concernés, du cadre juridique relatif à l'ouverture des données de mobilité, et mieux connaître les dispositifs mis en place pour appuyer les différents acteurs concernés, y compris s'agissant des missions de contrôle de l'Autorité ;
- s'informer de la mise en œuvre, par ces mêmes acteurs, du dispositif d'ouverture et de contrôle des données et recenser les éventuelles difficultés qu'ils rencontrent pour se conformer aux exigences réglementaires.

D'autres parties prenantes, telles que les associations et les organisations professionnelles représentant les acteurs précités, ainsi que les associations de consommateurs agréées, ont été invitées à prendre part à la consultation.





Suivre le développement des services numériques de mobilité ou MaaS

Le législateur a chargé l'Autorité d'accompagner le développement des services numériques de mobilité, plateformes multimodales d'information et de vente de titres de transport regroupant, au sein d'une même et unique application, plusieurs offres de mobilité. Afin de préparer sa future action de régulation, l'Autorité a pris part aux travaux d'un certain nombre d'organisations qui traitent de la thématique des services numériques de mobilité ou MaaS. Elle a également poursuivi une action de veille.

L'Autorité a participé aux travaux réalisés sur le Maas par l'observatoire du Maas[4], sous l'égide du Cerema-Gart, relatifs à l'utilisation de ces services par les usagers. Elle est également intervenue au sein du *Centre on Regulation in Europe* (CERRE)[5], organisme de réflexion et de recherche, en contribuant à un rapport ayant pour objet l'établissement d'une feuille de route digitale pour les autorités organisatrices de mobilité. L'Autorité s'est également investie dans les travaux de la commission de normalisation n° 3 (CN03) concernant les interfaces de programmation du MaaS.

Ces travaux permettront à l'Autorité de disposer des informations utiles à la définition d'une feuille de route en 2022 et de suivre l'élaboration en cours des textes européens concernant les services numériques multimodaux.



[4] https://www.francemobilites.fr/outils/maas/groupes-travail/usages
[5] https://cerre.eu/wp-content/uploads/2021/01/CERRE_FR_Mobility-as-a-Service-MaaS_Une-feuille-de-route-digitale-pour-les-autorites-organisatrices_January2021.pdf

07

L’action européenne





L'ACTION EUROPÉENNE

Si la crise sanitaire a, pour la deuxième année consécutive, obligé les acteurs du monde des transports à s'adapter à un contexte inédit, les relations avec les pouvoirs publics européens et les activités des réseaux européens de coopération ont été maintenues et développées.

Dans le secteur ferroviaire, en plus de son action de co-régulation du Tunnel sous la Manche, l'Autorité s'est fortement impliquée dans l'IRG-Rail, en particulier en assurant la co-présidence du groupe de travail relatif à l'observation du marché ferroviaire, qui a publié, en juillet 2021, une première étude sur les impacts de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur ferroviaire en Europe pour l'année 2020. Dans le secteur aéroportuaire, l'Autorité s'est engagée activement au sein du Forum de Thessalonique.

Proclamée « Année européenne du rail » par l'Union européenne, l'année 2021 a permis à l'Autorité d'intervenir auprès des parties prenantes pour mieux faire connaître ses missions de régulation.

En tant que membre du *Network of Economic regulators* (NER) de l'OCDE, l'Autorité a contribué à une étude internationale sur les ressources des régulateurs économiques sectoriels.



Dialoguer et agir
au sein des réseaux européens de coopération

Dans la continuité des échanges engagés au sein d'instances multilatérales, l'Autorité a poursuivi sa participation active aux travaux de l'IRG-Rail et de l'*European Network of Railway Regulatory Bodies* dans le secteur ferroviaire, et du Forum de Thessalonique dans le secteur aéroportuaire.

Une participation active au sein de l'IRG-Rail

L'IRG-Rail est un réseau qui rassemble 31 régulateurs indépendants dans le domaine ferroviaire. Son objectif est de renforcer les échanges entre régulateurs ferroviaires indépendants, de partager les meilleures pratiques et de développer des approches communes afin d'assurer une régulation cohérente à travers les pays européens. Le groupe entretient un dialogue régulier avec l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire et avec les institutions européennes. Il exprime également le point de vue des régulateurs sur les grandes problématiques ferroviaires européennes.

- Participation aux assemblées plénières

En 2021, la présidence de l'IRG-Rail a été assurée par *Schienen-Control*, le régulateur autrichien.

Représentée par Patrick Vieu, vice-président, l'Autorité a participé aux assemblées plénières de l'IRG-Rail les 26 et 27 mai puis les 9 et 10 novembre 2021. Ces réunions ont permis à l'assemblée plénière, instance décisionnelle du réseau de régulateurs européens, d'adopter des documents officiels élaborés par les groupes de travail, de se prononcer sur la réforme de l'IRG-Rail, et de préparer et approuver le programme de travail de l'IRG-Rail pour l'année 2022.

> **"L'objectif de l'IRG-Rail est de renforcer les échanges entre régulateurs ferroviaires indépendants, de partager les meilleures pratiques et de développer des approches communes afin d'assurer une régulation cohérente à travers les pays européens."**

Assemblée plénière de l'IRG-Rail, 26 et 27 mai 2021



Assemblée plénière de l'IRG-Rail, 9 et 10 novembre 2021





- Comité stratégique 2021

Le comité stratégique de l'IRG-Rail, qui fixe les orientations stratégiques du réseau de régulateurs, s'est réuni le 28 janvier 2021. L'Autorité y était représentée par son vice-président, Patrick Vieu. Cette réunion était principalement consacrée à la réforme de l'IRG-Rail pilotée par un « *High Policy Group* » composé des représentants des régulateurs. Les discussions ont également porté sur la participation de l'IRG-Rail, en tant qu'observateur, au comité de pilotage sur le projet d'harmonisation des systèmes européens de gestion et d'allocation des capacités ferroviaires *Timetable Redesign* (TTR), animé par le groupement européen des gestionnaires d'infrastructure *Rail Net Europe* (RNE). Le comité stratégique a également abordé la question du statut du régulateur britannique au sein de l'IRG-Rail à la suite du Brexit.

La réforme de l'IRG-Rail

En novembre 2021, lors de l'assemblée plénière de l'IRG-Rail à Vienne, les régulateurs européens ont adopté à l'unanimité le projet de réforme de l'IRG-Rail. Cette réforme a fait évoluer la gouvernance de l'IRG-Rail avec pour objectif de fluidifier et de simplifier le fonctionnement du réseau des régulateurs ferroviaires.

Les règles de vote de l'IRG-Rail ont été modifiées. Désormais, les principales décisions seront adoptées à la majorité qualifiée tandis que les décisions institutionnelles resteront soumises à la règle de l'unanimité. La réforme a permis de mieux reconnaître la diversité des positions exprimées par les régulateurs au sein de l'IRG-Rail.

Pour faciliter la prise de décision à distance, la procédure de vote électronique a été complétée.

Les travaux des groupes de travail de l'IRG-Rail

Sous la présidence autrichienne de l'IRG-Rail, les groupes de travail ont présenté le bilan de leur activité en 2021 lors des réunions de l'assemblée plénière et ont proposé pour approbation un certain nombre de documents officiels.

Les documents officiels suivants ont été approuvés :

- rapport relatif au projet de refonte des règles d'allocation des capacités *TTR Project* (groupe « Accès »);
- déclaration relative à la responsabilité de chaque gestionnaire d'infrastructure concernant les informations qu'il fournit relativement aux installations de service dont il assure la gestion et qui sont publiées dans le document de référence du réseau (groupe « Tarification des installations de service »);
- synthèse sur la segmentation des marchés et des majorations tarifaires dans le cadre de la directive 2012/34/UE (groupe « Tarification »);
- synthèse actualisée sur les redevances et les principes de tarification pour les terminaux de fret (groupe « Tarification des installations de service »);
- panorama et défis sur les mesures relatives à la billettique intégrée et à la billettique directe dans l'Union européenne (groupe « Législatif »);
- synthèse sur la mise en œuvre des règles actuelles relatives aux restrictions temporaires de capacité (TCR) en vertu de la décision déléguée (UE) 2017/2075 (groupe « Accès »);
- rapport final sur l'approche réglementaire pour la classification des voies dans le(s) principal(aux) port(s) maritime(s) et intérieur(s) de différents pays européens (groupe « Accès aux installations de service »).



FOCUS

Les rapports de l'IRG-Rail sur l'observation des marchés ferroviaires : des contributions clés pour comprendre les impacts de la crise sanitaire

En avril 2021, l'IRG-Rail a publié son 9ème rapport annuel d'observation des marchés. Coordonnée par l'Autorité et son homologue portugais, l'AMT, au sein du groupe de travail « Observation des marchés » de l'IRG-Rail, la réalisation de ce rapport se fonde sur les indicateurs statistiques fournis et harmonisés sur un même périmètre par 31 régulateurs européens.

Illustré par de nombreuses infographies, ce rapport fournit une présentation précise et pédagogique de l'activité des marchés ferroviaires européens de fret et de voyageurs. Il permet d'apporter de la transparence sur les marchés, de participer à l'échange de bonnes pratiques et de fournir des éléments de comparaison entre les pays. Il comprend des données sur les caractéristiques et performances des marchés ferroviaires en Europe.

Ce rapport établit un état des lieux actualisé pour l'année 2019 des réseaux ferroviaires en Europe à travers les chiffres du trafic ferroviaire global, du transport de marchandises et de voyageurs et de la comparaison des niveaux de péages payés par les entreprises ferroviaires pour l'accès au réseau. Ces informations sont collectées de manière annuelle depuis 2013, le groupe de travail proposant chaque année de nouveaux indicateurs pour enrichir cette base de données.

Le 9ème rapport annuel est présenté sous la forme de deux rapports complémentaires : un rapport principal *(Main Report)*, qui présente les résultats globaux à l'échelle européenne ainsi qu'un focus relatif à la crise sanitaire de 2020, et un document de travail *(Working Document)* dans lequel les analyses spécifiques, pays par pays, sont détaillées.

Ce rapport a été complété par la publication, en juillet 2021, d'une première étude sur les impacts de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur ferroviaire en Europe pour l'année 2020.

Ce rapport, et les données qu'il présente, permet de comparer les différentes mesures prises à travers l'Europe en réponse aux conséquences de la Covid-19 dans le secteur ferroviaire. L'IRG-Rail fournit ainsi aux décideurs un outil important puisque le rapport peut servir de base pour évaluer l'efficacité de ces mesures. Un bilan contrasté est dévoilé par l'étude, faisant ressortir que la fréquentation a été bien plus impactée que l'offre de service de transport ferroviaire de voyageurs et que le marché du fret a démontré une plus grande résilience que celui du transport de voyageurs.

Preuves de leur fiabilité et de leur pertinence, les statistiques de l'IRG-Rail sont régulièrement reprises par la Commission européenne (Eurostat).

9ème rapport de l'IRG-Rail d'observation des marchés publié en avril 2021



Étude sur l'impact de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur ferroviaire publiée en juillet 2021



L'*European Network of Railway Regulatory Bodies*

Le 21 janvier 2021 s'est tenue la 20ème réunion du *European Network of Railway Regulatory Bodies* (ENRRB) qui rassemble, sous l'égide de la Commission européenne, le réseau des régulateurs ferroviaires. Des régulateurs ont présenté leurs travaux. En particulier, les régulateurs allemand *(Bundesnetzagentur)* et finlandais *(Finnish Rail Regulatory Body)* ont réalisé des présentations sur les services ferroviaires dans les terminaux situés dans les ports.

Le Forum de Thessalonique

En 2021, l'Autorité s'est impliquée activement au sein du Forum de Thessalonique pour l'élaboration de deux notes de recommandations à l'attention des décideurs du secteur aéroportuaire.

La première note porte sur « L'articulation entre les contrats de concession et les pouvoirs des autorités de supervision indépendantes ». La seconde note préparée en 2021 porte sur « La régulation des redevances aéroportuaires en temps de crise » dans un contexte marqué par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Animé par la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE) de la Commission européenne, le Forum de Thessalonique réunit, depuis juin 2014, les autorités de supervision indépendantes de tous les États membres de l'Union européenne. Sa mission est de conseiller la Commission européenne pour l'application de la directive sur les redevances aéroportuaires et de promouvoir les bonnes pratiques en matière de régulation économique des aéroports.

Pour plus d'information sur les deux notes produites dans le cadre du Forum de Thessalonique en 2021, voir le chapitre 5 consacré à la régulation des redevances aéroportuaires.





Co-réguler et approfondir des relations bilatérales

La co-régulation du Tunnel sous la Manche

- **L'avis conjoint de l'ART et de l'ORR sur le Document de Référence d'Eurotunnel relatif à l'horaire de service 2022**

Le 11 février 2021, l'Autorité et son homologue britannique, l'*Office of Rail and Road* (ORR), ont rendu leur avis sur le « Document de référence annuel pour l'utilisation du Lien Fixe – Horaire de service 2022 ». L'objectif de cet avis est de s'assurer de la conformité du Document de Référence d'Eurotunnel (DRE) aux exigences de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen.

L'ART et l'ORR relèvent que la publication du document intervient dans le contexte particulier marqué par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, auquel le DRE se réfère. L'avis indique que si les accords relatifs à l'utilisation du Lien Fixe Transmanche (LFT) font actuellement l'objet de négociations entre les gouvernements britannique et français, les régulateurs confirment qu'ils maintiendront les principes et processus actuels de régulation économique du LFT.

Le contexte de publication était également marqué par la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Bien qu'Eurotunnel ait indiqué avoir été considérablement impacté par les effets de l'épidémie de Covid-19, le DRE 2022 n'a pas évolué de manière significative, notamment en ce qui concerne le niveau de la tarification applicable au LFT.

Les régulateurs ont été satisfaits de constater qu'une partie des remarques formulées dans leur avis conjoint sur le « Document de référence annuel d'utilisation du Lien Fixe – Horaire de service 2021 » avait été prise en compte par Eurotunnel, en particulier celles concernant le processus d'allocation des capacités sur le LFT, puisque les entreprises ferroviaires, comme les régulateurs, ont désormais une meilleure compréhension du processus d'élaboration du catalogue de sillons, de la phase de construction de l'horaire de service et de certains aspects du processus de gestion de la saturation de l'infrastructure.

L'initiative d'Eurotunnel de publier des exemples d'application du dispositif ETICA-Pax, programme d'aides au démarrage visant à réduire les coûts de développement de nouveaux services ferroviaires de voyageurs, a été accueillie favorablement par les régulateurs. En effet, celle-ci est de nature à améliorer la description du dispositif ETICA afin d'en faciliter la compréhension et l'estimation prévisionnelle de ses effets par les entreprises ferroviaires. L'avis relève également l'ajout de la « *Déclaration Statistique Open Access* » au DRE, signe d'une amélioration de la transparence de l'articulation entre ce dernier et la convention d'utilisation de longue durée.

Toutefois, l'ART et l'ORR estiment que certains axes d'amélioration, identifiés dans leurs avis précédents, persistent dans le DRE 2022. Tout en tenant compte des circonstances spécifiques liées au contexte dans lequel la consultation et la publication ont eu lieu, les régulateurs resteront ainsi attentifs à ce qu'Eurotunnel respecte à l'avenir le calendrier fixé par le cadre réglementaire. Un autre point d'amélioration soulevé concerne la transparence des tarifs, notamment la relation entre les tarifs du DRE et ceux prévus par la convention d'utilisation de longue durée. Enfin, sur le processus d'allocation des capacités, les autorités de régulation appellent Eurotunnel à apporter des précisions s'agissant du mécanisme de coordination mis en œuvre en cas de saturation de l'infrastructure ainsi que des conséquences d'un sillon modifié ou retiré par le gestionnaire de l'infrastructure ou une entreprise ferroviaire.

- **Les réunions du comité binational du Tunnel sous la Manche.**

Le comité binational du Tunnel sous la Manche, composé des représentants des deux autorités en charge de la régulation économique du Tunnel sous la Manche, l'ORR et l'ART, s'est réuni à trois reprises en 2021 :

- le 5 février 2021, pour l'étude du DRE pour l'horaire de service 2022 ;
- le 5 mai 2021, pour la validation du programme de travail 2021-2022 du service permanent ;
- le 23 novembre 2021, dans le cadre de la publication pour consultation du Document de référence annuel pour l'utilisation du Lien Fixe pour l'horaire de service 2023 d'Eurotunnel, sur lequel l'ART et l'ORR doivent rendre un avis concomitant.

- **La participation aux réunions de la Commission intergouvernementale**

La Commission intergouvernementale (CIG) suit, au nom des deux gouvernements britannique et français, l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation du Lien Fixe Transmanche.

L'Autorité a participé, en tant qu'observateur, aux cinq réunions de la CIG organisées en 2021.

Les sujets évoqués lors des réunions ont notamment concerné le futur cadre réglementaire applicable au Tunnel sous la Manche dans la période post-Brexit, l'état d'avancement du projet d'interconnexion électrique en courant continu entre la France et la Royaume-Uni (ElecLink) et le système de Gestion de Sécurité d'Eurotunnel.

Signature de l'accord sur le corridor de fret européen n°2 « Nord – Mer Méditérranée »

Un accord de coopération entre les organismes de contrôle situés dans les pays du corridor de fret n°2 « Nord – Mer Méditerranée » a été signé en avril 2021 par les autorités française, belge, luxembourgeoise et néerlandaise.

Carte du corridor européen de fret n°2



L'action conjointe de l'Autorité avec l'OFAC pour la co-régulation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse

L'aéroport de Bâle-Mulhouse se trouve dans une situation unique, qui conduit l'Autorité et son homologue suisse, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), à agir ensemble pour la régulation de ses redevances aéroportuaires.

Une convention signée en 2019 entre l'Autorité et l'OFAC sur l'homologation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse précise le rôle respectif de chaque autorité de supervision indépendante pour l'homologation des tarifs des redevances qui lui sont soumis. Ainsi, chaque autorité veille, pour ce qui la concerne, à la bonne application de la directive 2009/12/CE et de tout autre acte pris pour sa transposition en droit national.

Pour mieux connaître l'action de régulation mise en œuvre par l'Autorité en 2021 s'agissant de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, voir le chapitre 5 consacré à la régulation des redevances aéroportuaires.

" L'aéroport de Bâle-Mulhouse se trouve dans une situation unique, qui conduit l'Autorité et son homologue suisse, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), à agir ensemble pour la régulation de ses redevances aéroportuaires. "





S'engager dans des projets
avec les parties prenantes en Europe

Participation aux travaux du *Centre for Regulation in Europe*

L'Autorité a apporté sa contribution au rapport du *Centre for Regulation in Europe* (CERRE) intitulé « *Mobility as a Service* (MaaS) : une feuille de route digitale pour les autorités organisatrices », publié le 15 janvier 2021.

Le CERRE est un organisme de réflexion et de recherche dont le but est d'améliorer la régulation des industries de réseau et du monde numérique, notamment dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, des médias ou encore de la mobilité. Il est composé d'entreprises, de chercheurs du monde académique et d'interlocuteurs du secteur public.

Ce rapport présente ce qui pourrait être la feuille de route digitale des autorités organisatrices de mobilité (AOM), dont les missions dépassent désormais la seule organisation des transports collectifs traditionnels, pour répondre à trois enjeux clés :

- établir des règles claires pour une concurrence juste entre les modes de transport ;
- adopter de profondes évolutions de la régulation

des mobilités urbaines et développer la mobilité intermodale dans les zones urbaines et suburbaines ;

- tirer parti de la numérisation et des données pour faciliter l'intermodalité et adapter le financement des mobilités (en introduisant, par exemple, une tarification intelligente qui inciterait les utilisateurs à se comporter de manière plus vertueuse et durable).

Dans le prolongement de cette publication, l'Autorité est intervenue dans le cadre de la conférence du CERRE « Stratégies de mobilité multimodale et numérisation » le 11 mars 2021. Ce webinaire ciblait notamment les aspects techniques des stratégies de mobilité multimodale et la digitalisation.

Intervention au séminaire du Club des régulateurs de Dauphine sur la coordination de la régulation à l'échelle européenne

L'Autorité a fait part de son expérience dans le domaine de la coopération avec d'autres régulateurs dans le secteur ferroviaire en participant, le 8 octobre 2021, au séminaire du Club des régulateurs de l'Université Paris-Dauphine sur la thématique « Retours d'expérience sur la coordination de la régulation à l'échelle européenne ».

Aux côtés d'autres autorités de régulation françaises, l'Autorité a présenté un retour d'expérience sur la coordination de la régulation à l'échelle européenne dans le secteur ferroviaire à travers une présentation de la gouvernance et du fonctionnement de l'IRG-Rail ainsi qu'un cas pratique autour du groupe de travail « Observation des marchés » (*Market monitoring*), coprésidé par l'ART.

Le Centre d'Information Europe Direct

Alors que l'année 2021 a été proclamée « Année européenne du rail » par l'Union européenne (décision (UE) 2020/2228 du 23 décembre 2020 du Parlement européen et du Conseil), l'Autorité a présenté son rôle et ses missions de régulation économique à l'occasion d'un webinaire organisé par le Centre d'Information Europe Direct de Saint-Germain-en-Laye.

Soutenus par la Commission européenne, les Centres d'information Europe Direct offrent un service d'information gratuit au grand public afin de répondre aux questions sur l'Union européenne. Ce webinaire avait pour thématique l'impact de l'Union en matière ferroviaire.

Contribution à une étude de l'OCDE sur les ressources des régulateurs économiques sectoriels

Pleinement impliquée dans les travaux du réseau des régulateurs économiques de l'OCDE, le *Network of Economic regulators* (NER), l'Autorité a contribué à une étude internationale menée par cette organisation sur les ressources humaines et financières des régulateurs économiques. Les travaux entrepris à cette fin, avaient pour objet d'accroître la disponibilité de données et d'informations sur la gestion des ressources humaines et financières et sur les modalités de financement des régulateurs économiques. Dans ce cadre, l'étude a eu pour objectif de collecter des données approfondies permettant de comparer les dispositions en matière d'affectation des ressources d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre ainsi que d'identifier et d'analyser les tendances. De plus, le NER a recueilli des informations sur les principaux défis, opportunités et pratiques en matière de ressources des régulateurs, y compris dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

Visite du technicentre ferroviaire grande vitesse de Forest en Belgique

Dans le cadre de l'étude menée par l'Autorité sur les systèmes de sécurité embarqués des trains, les services de l'Autorité ont visité le technicentre grande vitesse de Forest en Belgique, le 3 juin 2021.

À cette occasion, ils ont rencontré l'opérateur ferroviaire à grande vitesse, Thalys, qui a été pionnier dans l'interopérabilité à grande vitesse européenne puisque ses rames sont interopérables en France, en Belgique, aux Pays-Bas et, pour une partie d'entre elles, en Allemagne. La visite a d'abord débuté par des échanges en salle, puis s'est poursuivie par une visite terrain dans le technicentre principal, où sont réalisées les maintenances des rames Thalys et de quelques rames TGV Inoui intersecteurs SNCF au départ et à l'arrivée de Bruxelles.

08

La communication de l'Autorité





LA COMMUNICATION DE L'AUTORITÉ

Orientation stratégique transversale de l'Autorité, le renforcement de sa communication et des relations de celle-ci avec ses partenaires institutionnels au niveau national comme européen, le monde académique, les usagers des secteurs régulés et, plus généralement, l'ensemble des parties prenantes, a été une réalité tout au long de l'année 2021.

Une démarche de dialogue vis-à-vis des services de la Commission européenne, du Gouvernement et des administrations, du Parlement, des juridictions et des collectivités territoriales, a permis à l'Autorité d'œuvrer pour l'amélioration du cadre régulatoire.



Échanger avec les parties prenantes autour des premières Rencontres Gares routières organisées par l'Autorité

Dans un contexte de reprise fragile liée à la crise sanitaire, l'Autorité a organisé les premières *Rencontres Gares routières* en décembre 2021. Ce webinaire a permis aux exploitants de gares routières de mieux comprendre le travail de l'Autorité relatif au registre des gares routières, d'exposer les difficultés pouvant être rencontrées et de partager les bonnes pratiques mises en œuvre pour satisfaire à leurs obligations.

Plus de 100 participants ont assisté à l'événement.



RETOUR EN IMAGES

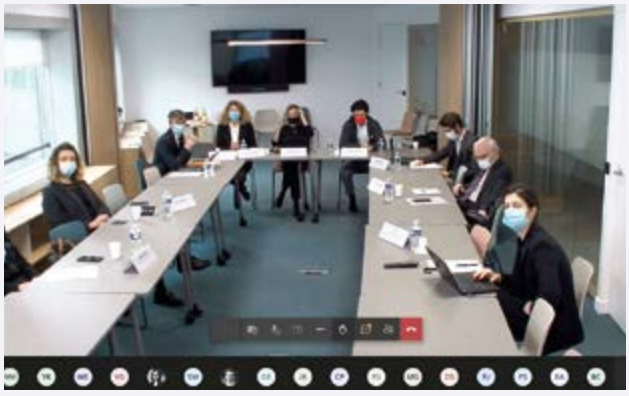




Image cliquable

Porter la voix de l'Autorité à travers la participation à des rencontres et évènements

Entre rencontres en distanciel et retour au présentiel, l'Autorité s'est tenue disponible et à l'écoute de ses interlocuteurs tout au long de l'année 2021, à travers l'action de son Président, des membres du collège et de ses collaborateurs.

Accompagner l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs par le dialogue avec les acteurs du ferroviaire

Club Ville Rail et Transports

En juillet 2021, Bernard Roman, Président de l'Autorité, a répondu aux questions du Club Ville Rail et Transports – appartenant au média Ville, Rail & Transports (VRT). Cette rencontre, animée par Marie-Hélène Poingt, rédactrice en chef de VRT, a permis de répondre aux questions du média des abonnés du Club, professionnels du transport, d'expliquer le rôle de régulateur de l'Autorité et de se pencher sur les enjeux relatifs à l'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire.



Bernard Roman, Président de l'Autorité

RETOUR EN IMAGES





Intervention de Bernard Roman, Président de l'Autorité, au Club VRT, juillet 2021

• Colloque de l'AFRA

En septembre 2021, Bernard Roman, Président de l'Autorité, est intervenu au colloque de l'Association française du rail (AFRA), intitulé « L'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire : freins et attentes ». La table-ronde était animée par Gilles Dansart sur le thème de l'*open access* et des trains de nuit.

L'AFRA a pour objectif de favoriser l'accès de tous les nouveaux entrants au marché ferroviaire français, afin de participer activement au développement de la filière en France. L'AFRA est chargée d'organiser la réflexion des entreprises du secteur, de les défendre et de les représenter auprès des pouvoirs publics et des autorités de régulation. Elle regroupe aujourd'hui des opérateurs ferroviaires mais est aussi ouverte à des industriels, des gestionnaires de wagons, des sociétés de location de matériel roulant, des transporteurs multimodaux, des chargeurs…



• Colloque en région

En mars 2021, l'Autorité est intervenue dans le cadre du colloque organisé par l'Observatoire Régional des Transports et des Mobilités des Pays de la Loire (ORTM) intitulé « Quel nouveau paysage pour les acteurs de la mobilité en Pays de la Loire ? ».

En dialogue avec le monde académique

• Colloque organisé par le monde académique

En mai 2021, l'Autorité est intervenue dans le cadre du colloque en ligne organisé par le Centre Universitaire Rouennais d'Études juridiques sur le thème de « L'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire ».

L'Autorité à l'écoute des défis sociétaux : la transition écologique et les territoires

• Ihédate

En mars 2021, Bernard Roman, Président de l'Autorité, est intervenu à la session intitulée « Mobilités décarbonées : quelles régulations, quelle gouvernance et quels nouveaux modes de financements ? », lors d'un colloque organisé par l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires (Ihédate) consacré au thème « Territoires et mobilités – Bouger, décarboner : faut-il choisir ? ». Il a réalisé une présentation sur la gouvernance et la régulation multisectorielle de l'Autorité ainsi que les orientations stratégiques pour 2021 et 2022 qui sont exposées dans le document de référence de l'Autorité.

L'Institut des hautes études d'aménagement des territoires s'adresse aux élus, responsables d'entreprises, acteurs sociaux et associatifs, fonctionnaires d'État et de collectivités territoriales. Ses formations développent la compréhension des enjeux territoriaux et la capacité de conduire des projets de manière partenariale et favorisent le dialogue entre les différentes cultures professionnelles des acteurs qui concourent au développement des territoires.

• Les rencontres Transports et Mobilités

En octobre 2021, les 28ème Rencontres Transports et Mobilités ont été consacrées au thème « Les transports : clef de la relance et de la transition écologique ! ».

Patrick Vieu, vice-président de l'Autorité, s'est exprimé dans le cadre de la table-ronde intitulée « Le ferroviaire à l'heure de la relance : quelles ambitions et quels investissements ? » présidée par Laurianne Rossi, députée des Hauts-de-Seine, questeure de l'Assemblée nationale et aux côtés de Philippe Duron, co-président de Transport Développement Intermodalité Environnement, Fabienne Keller, députée européenne, et Hervé Le Caignec, président de LISEA.



RETOUR EN IMAGES





Intervention de Patrick Vieu, vice-président de l'Autorité, aux 28èmes Rencontres Transports et Mobilités, octobre 2021

• Le Congrès de la FNAUT

Sophie Auconie, vice-présidente de l'Autorité, a participé au 22e congrès de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) à Annecy en octobre 2021. Ce congrès a porté sur le thème « Contre le réchauffement climatique, contre la dépendance automobile : le rôle des transports collectifs ». Une visite du chantier du tunnel ferroviaire du Lyon-Turin a été organisée à cette occasion.

La FNAUT est l'association qui conseille et défend les usagers de tous les modes de transport et les représente auprès des pouvoirs publics et des entreprises de transport. Groupe d'intérêt général, la FNAUT s'efforce d'infléchir la politique des transports et de l'aménagement du territoire.



RETOUR EN IMAGES





Sophie Auconie, vice-présidente de l'Autorité, aux côtés de Bruno Gazeau, président de la FNAUT, octobre 2021

Partager une expertise et éclairer le débat public à travers des auditions et des publications

L'Autorité œuvre pour informer les acteurs économiques du secteur et éclairer le débat public. La réussite de cette mission réside dans la faculté pour l'Autorité de produire des informations de qualité, relatives aux secteurs entrant dans son champ de compétence, notamment à travers des échanges avec les pouvoirs publics lors d'auditions ou grâce à la diffusion de ses études, rapports et diverses publications.

Les auditions devant le Parlement

Bernard Roman, Président de l'Autorité, est régulièrement intervenu devant les commissions compétentes du Parlement au cours de l'année 2021.

- En juin, le Président de l'Autorité a été auditionné par la commission des finances du Sénat sur la situation financière et les perspectives de la SNCF, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, ainsi que par M. Damien Pichereau, député de la 1ère circonscription de la Sarthe et rapporteur du projet de loi 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.
- En novembre, il a été auditionné par la commission des finances et par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022.

Les auditions devant les autres organisations publiques

- En avril, l'Autorité, représentée par Patrick Vieu, vice-président, a été auditionnée par le Conseil d'orientation des infrastructures.
- En mai, Bernard Roman, Président de l'Autorité, a été auditionné par la mission confiée à M. Philippe Duron par le ministre délégué chargé des transports relative à l'analyse des impacts de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur la solidité des modèles économiques des transports collectifs terrestres de voyageurs conventionnés par une autorité organisatrice autre que l'État.
- En décembre, le Président de l'Autorité a été auditionné par l'UTP sur les enjeux et la stratégie ferroviaires de l'ART.



Bernard Roman, Président de l'Autorité, auditionné par l'UTP

Les publications



Document de référence de l'Autorité 2021-2022 incluant les orientations stratégiques



Rapport annuel d'activité 2020



Bilan annuel du marché du transport ferroviaire de voyageurs – L'essentiel



Rapport multimodal : « Le transport de voyageurs en France – État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19 »



La régulation des gares routières : enjeux, outils et bonnes pratiques



Bilan semestriel de l'activité du marché du transport par autocar librement organisé



Guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier



Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières



Rapport annuel sur les marchés et les contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes



Rapport annuel de la synthèse des comptes des concessions autoroutières



L'écoute de l'écosystème : les consultations publiques

En 2021, en lançant 5 consultations publiques, l'Autorité a poursuivi le travail de partage de ses travaux, interrogations et réflexions, en cohérence avec la valeur de dialogue qui l'anime.

Ces consultations ont permis aux acteurs des secteurs ferroviaire, aéroportuaire et des données de mobilité, d'apporter leur éclairage sur les sujets qui y étaient abordés. Pour l'Autorité, le recours aux consultations publiques a permis d'enrichir et de nourrir ses réflexions et ses travaux, d'améliorer la qualité de ses décisions et de capitaliser sur l'expertise et les recommandations des acteurs du secteur.

• Données de mobilité

- Consultation publique sur l'ouverture et la réutilisation des données de mobilité sur le Point d'Accès National.

• Ferroviaire, RATP / Collecte régulière de données

- Consultation publique sur le projet de décision relative à la transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de fret et les autres candidats autorisés.
- Consultation publique sur les projets de décisions relatives à la transmission d'informations par la Régie Autonome des transports parisiens (gestionnaire d'infrastructure et opérateurs de transports).
- Consultation publique sur le projet de décision relative à la transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs.

• Aéroportuaire

- Consultation publique sur le cadre général dans lequel doivent s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports.

Nous suivre...



Le site internet

Grâce à son site internet, l'Autorité permet à l'ensemble de ses visiteurs, de suivre son actualité en offrant notamment la possibilité de s'inscrire aux différentes alertes de notification proposées :

- actualités
- communiqués de presse
- décisions et avis
- consultations publiques

https://www.autorite-transports.fr/

Les réseaux sociaux

Présente sur Twitter et LinkedIn, l'Autorité relaie ses actions, publications, décisions et avis, via ces réseaux sociaux, offrant ainsi une autre possibilité de se tenir informé de son actualité.

https://twitter.com/ART_transports

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

09

Gouvernance
et organisation





GOUVERNANCE ET ORGANISATION

En 2021, dans un contexte marqué, comme en 2020, par la crise sanitaire, l'Autorité s'est fortement investie pour remplir l'ensemble de ses missions.

Alors qu'elle dispose de moyens en effectifs et crédits limités pour exercer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées ces dernières années et qu'elle fait face à des délais d'instruction fortement contraints, l'Autorité a regroupé l'ensemble de ses services sur un unique site parisien et mis en place, en 2021, une nouvelle organisation de ses services d'instruction, en « mode projet », plus agile, permettant de gagner en efficacité tout en garantissant des travaux d'une qualité et d'une expertise de haut niveau.

Chiffres clés

des effectifs
et du profil
des collaborateurs
de l'Autorité en
2021

Les effectifs

91 ETP
(équivalent temps plein)
au 31 décembre 2021[1]



Le profil des collaborateurs

85,7 %
d'agents contractuels
et 14,3 % de fonctionnaires détachés
ou mis à disposition

Le profil des collaborateurs

40,6 ans
âge moyen



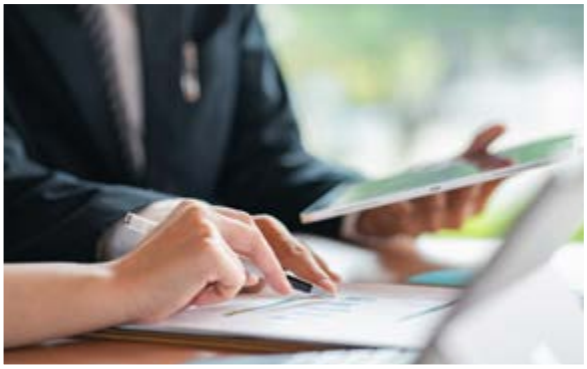
[1] Dont 1 agent mis à disposition.

Les effectifs

89,6 ETPT
(équivalent temps plein travaillé)[2]

Le profil des collaborateurs

96 %
de cadres



Le profil des collaborateurs

49 %
d'hommes

Le profil des collaborateurs

51 %
de femmes



[2] Dont 0,3 ETPT de personnel mis à disposition en 2021.



La gouvernance

Autorité publique indépendante (API), dotée à ce titre de la personnalité morale, l'Autorité de régulation des transports comprend un collège, organe décisionnel et délibératif, et une commission des sanctions, instance juridictionnelle et indépendante du collège.

Le collège

Organe décisionnel de l'Autorité, le collège en définit les grandes orientations, adopte les avis et les décisions (à l'exception toutefois des décisions de sanction) qui fondent sa doctrine générale.

Son indépendance est notamment garantie par le statut de ses membres.

Les membres du collège sont nommés pour un mandat de six ans, non révocable et non renouvelable, en raison de leurs compétences économiques, juridiques ou techniques dans le domaine des services numériques ou du transport terrestre ou aérien, ou pour leur expertise en matière de concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau. Les fonctions de membre du collège de l'Autorité sont incompatibles avec un certain nombre de mandats, activités et fonctions, comme le rappelle la charte de déontologie de l'Autorité[3]. Au terme de leur mandat, les membres du collège ne peuvent occuper aucune position professionnelle ni exercer aucune responsabilité au sein d'une des entreprises ou entités entrant dans le champ de la régulation pendant une période minimale de trois ans.

La loi d'orientation des mobilités (LOM) a prévu, compte tenu des nouvelles compétences confiées à l'Autorité, une évolution de sa gouvernance.

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire avait arrêté la composition du collège de l'Autorité à sept membres nommés par décret, dont :

- trois membres permanents exerçant leurs fonctions à temps plein : le Président, nommé par le Président de la République, ainsi que deux vice-présidents désignés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat (création du premier siège de vice-président en novembre 2014 et du second en août 2018) ;
- quatre membres vacataires nommés par le Gouvernement.

Toutefois, en raison du fort élargissement du périmètre d'intervention de l'Autorité intervenu en 2019, le législateur a souhaité faire évoluer la gouvernance de l'Autorité et modifier la composition de son collège. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a ainsi prévu la création de deux nouveaux sièges de vice-présidents, portant à cinq le nombre de membres permanents du collège. Les deux nouveaux vice-présidents de l'Autorité ont été nommés par décret du Président de la République en date du 19 mai 2020. Les membres non permanents du collège de l'Autorité termineront leur mandat et ne seront pas remplacés, le collège devant ainsi, à terme, être composé exclusivement de membres permanents.

La commission des sanctions

Indépendante du collège, afin de séparer les fonctions de poursuite et d'instruction, d'une part, des fonctions de jugement, d'autre part, la commission des sanctions se prononce sur saisine du collège et peut sanctionner des entreprises régulées pour manquement à leurs obligations, au terme d'une procédure contradictoire entre les parties. Elle comprend un membre du Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation ainsi qu'un magistrat de la Cour des comptes, tous trois nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.

Ont ainsi été nommés par décret du 16 octobre 2015 membres de la commission des sanctions :

- Paquita Morellet-Steiner, conseillère d'État, présidente de la commission ;
- Robert Parneix, conseiller à la Cour de cassation ;
- Francis Salsmann, conseiller maître à la Cour des comptes

Le mandat de ces trois membres est arrivé à échéance le 15 octobre 2021.

Trois nouveaux membres de la commission des sanctions de l'Autorité ont ainsi été désignés :

- Mme Ingrid Andrich, conseillère à la Cour de cassation, à compter du 16 octobre 2021 ;
- M. Mathieu Le Coq, maître des requêtes au Conseil d'État, à compter du 9 décembre 2021 ;
- Mme Catherine Renondin, conseillère maître honoraire à la Cour des comptes, à compter du 11 février 2022.

M. Mathieu Le Coq a été nommé président de la commission des sanctions par décret du 29 mars 2022.

[3] Voir la section 1 du chapitre Ier du titre II de la charte de déontologie de l'Autorité, adoptée par la décision n° 2020-026 du 26 mars 2020.

Les membres du collège

En 2021, le collège a poursuivi ses travaux en présence de ses membres :

- Bernard Roman, Président, nommé par décret du Président de la République en date du 2 août 2016 ;
- Philippe Richert, vice-président, nommé par décret du Président de la République en date du 9 novembre 2018, sur proposition du Président du Sénat ;
- Florence Rousse, vice-présidente, nommée par décret du Président de la République en date du 19 mai 2020, sur proposition du Gouvernement ;
- Patrick Vieu, vice-président, nommé par décret du Président de la République en date du 19 mai 2020, sur proposition du Gouvernement ;
- Sophie Auconie, vice-présidente, nommée par décret du Président de la République en date du 24 mars 2021, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale ;
- Marie Picard, membre du collège, nommée par décret en date du 22 août 2016 ;
- Cécile George, membre du collège, nommée par décret en date du 22 décembre 2016.



Bernard Roman

Président

Licencié en lettres, titulaire d'un diplôme d'études approfondies en histoire contemporaine (option sciences politiques), avocat au barreau de Lille, Bernard Roman a été directeur de cabinet de Pierre Mauroy, maire de Lille, de 1979 à 1982. En 1981, il est nommé chargé de mission au cabinet du Premier ministre à Matignon jusqu'en 1983, avant d'être directeur général adjoint au Conseil général du Nord jusqu'en 1986. Adjoint au maire de Lille et vice-président de la Communauté urbaine de 1983 à 2004, il est conseiller régional (PS) du Nord-Pas-de-Calais de 1986 à 1989 et de 2004 à 2015. Il est élu conseiller général du Nord de 1988 à 1997. De 2004 à 2012, Bernard Roman est premier vice-président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais. Suppléant à l'Assemblée nationale de Pierre Mauroy, député de la 1ère circonscription du Nord, de 1988 à 1997, candidat aux élections législatives de 1993, Bernard Roman est élu député du Nord en 1997 et vice-président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Il est élu président de la commission des lois en 2000. Réélu député aux élections législatives de 2002, 2007 et 2012, Bernard Roman est élu premier questeur de l'Assemblée nationale de juin 2012 à juillet 2016. Il démissionne à cette date de son mandat de député à la suite de sa nomination à la présidence de l'Autorité.



Philippe Richert

Vice-président

Ancien professeur de sciences naturelles, Philippe Richert a réalisé une carrière de près de 20 ans au sein de l'Éducation nationale. Élu pour la première fois au Conseil général du Bas-Rhin en 1982, il en exerça la présidence de 1998 à 2008. Devenu sénateur du Bas-Rhin en 1992, il occupa successivement les fonctions de vice-président, de 2004 à 2008, puis de questeur, de 2008 à 2010, au sein de la Haute Assemblée. Il est élu président du Conseil régional d'Alsace en 2010. La même année, il est nommé ministre chargé des collectivités territoriales au sein du gouvernement de François Fillon. En 2016, il devient président de l'Association des Régions de France en tant que président de la nouvelle région Grand Est.



Florence Rousse

Vice-présidente

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, diplômée de l'École polytechnique et de l'École nationale de l'aviation civile, Florence Rousse, ancienne directrice générale de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), dispose d'une expérience de près de trente années dans le domaine de l'aviation civile. Débutant sa carrière en 1981 à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), elle commence par intégrer le service des transports aériens en tant que cheffe du bureau de la tutelle économique des compagnies aériennes régionales et de vols à la demande. Par la suite, elle occupe différentes fonctions au sein de la DGAC. De 2001 à 2002, elle est nommée directrice adjointe de la Mission Nouvel Aéroport relative à un projet de nouvel aéroport parisien. En 2004, elle devient adjointe au directeur du contrôle et de la sécurité, puis directrice de la régulation économique en 2007, avant d'être nommée directrice de la sécurité de l'aviation civile de 2009 à 2014. De 2014 à janvier 2020, elle est la directrice générale de l'EPSF.



Patrick Vieu

Vice-président

Ancien élève de l'ENA (promotion « Léon Gambetta »), titulaire d'une licence d'histoire et docteur en philosophie, Patrick Vieu, a débuté sa carrière au ministère chargé des transports comme adjoint, puis chef de bureau du financement et de la programmation des autoroutes et ouvrages concédés de 1993 à 1997. Il rejoint ensuite la Cour des comptes en « mobilité » de 1997 à 1999, puis se voit confier la sous-direction des autoroutes et ouvrages concédés de 1999 à 2004. Il est nommé directeur des transports ferroviaires et collectifs de 2005 à 2008, puis directeur des services de transport de 2008 à 2011, au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. À l'été 2011, il devient directeur de projet auprès du vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). En mai 2012, il est nommé conseiller « Environnement et Territoires » en charge des questions de transport et de développement durable à la présidence de la République, fonction qu'il a exercée jusqu'en juin 2014. Il a ensuite rejoint de nouveau le CGEDD en qualité de conseiller du vice-président.



Sophie Auconie

Vice-présidente

Diplômée de l'École supérieure de commerce et de management (ESCEM) de Tours, cadre consulaire à la territorialité au sein de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Touraine, de 1993 à 2006, Sophie Auconie a été artisane et consultante. Élue députée européenne en 2009 dans la circonscription Massif central-Centre, elle devient membre titulaire de la Commission du développement régional, puis de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, et membre suppléante de la Commission des affaires économiques et monétaires. Nommée coprésidente du Cercle français de l'eau et élue gouverneure du Conseil Mondial de l'Eau en juin 2012, elle est réélue en 2015. De juin 2017 à février 2021, elle siège à l'Assemblée nationale en tant que députée dans la 3ème circonscription d'Indre-et-Loire et démissionnera de cette fonction avant d'être nommée vice-présidente de l'ART le 24 mars 2021.



Cécile George

Ingénieure des Mines, Cécile George conseille également la Commission européenne sur les interconnexions électriques et enseigne l'économie de la régulation à l'École des Ponts ParisTech. Elle exerçait précédemment à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) comme directrice de l'Accès aux réseaux électriques, après avoir été chef du département Économie et Tarification. Au préalable chef de la division Développement industriel à la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) de Bourgogne, elle avait coordonné le soutien public aux entreprises dans cette région.



Marie Picard

Ancienne élève de l'ENA (promotion « Léonard de Vinci » 1985), diplômée de l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Paris, Marie Picard a été nommée conseillère de tribunal administratif en 1985, à sa sortie de l'ENA. Elle a ensuite été conseillère au tribunal administratif d'Orléans, de Versailles et de Paris, rapporteure permanente au Conseil de la Concurrence (ancienne appellation de l'Autorité de la concurrence) de 1991 à 1995, puis rapporteure générale de 1995 à 1999. Nommée maître des requêtes au Conseil d'État, elle est conseillère d'État de février 2012 à août 2020.

Les services de l'Autorité

Chargés d'accompagner l'Autorité dans l'exercice de ses missions, notamment d'assurer la préparation et de contrôler l'exécution des avis et décisions adoptés par le collège, les services réunissent plus de quatre-vingt-dix collaborateurs, dotés d'un haut niveau d'expertise.

Les missions et l'activité de l'Autorité se sont considérablement accrues au fil de ces dernières années. Ainsi, de nouvelles missions lui ont été conférées dans le cadre de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, en matière d'ouverture des données de mobilité et de développement des services numériques de vente ainsi que de régulation des activités exercées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) en ce qui concerne, d'une part, ses activités de gestionnaire d'infrastructure sur le réseau historique du métro et du RER et de gestionnaire technique du réseau de transport public du Grand Paris, et, d'autre part, les prestations de sûreté mises en œuvre par son service interne de sécurité.

Afin que l'Autorité puisse faire face à l'extension de son champ de compétences, en 2019, aux secteurs aéroportuaire, des transports publics urbains en Île-de-France ainsi que des services numériques de mobilité, son plafond des emplois autorisés a été relevé à 101 ETPT (équivalent temps plein travaillé) en 2021, soit 7 emplois supplémentaires par rapport à l'année précédente.

Face à l'évolution constante de ses compétences, l'Autorité s'attache à recruter des collaborateurs d'un niveau d'expertise élevé (économistes, experts sectoriels, analystes de données, juristes, auditeurs-analystes financiers).

Les services de l'Autorité sont composés d'agents contractuels de droit public ainsi que de fonctionnaires et magistrats détachés ou mis à disposition.

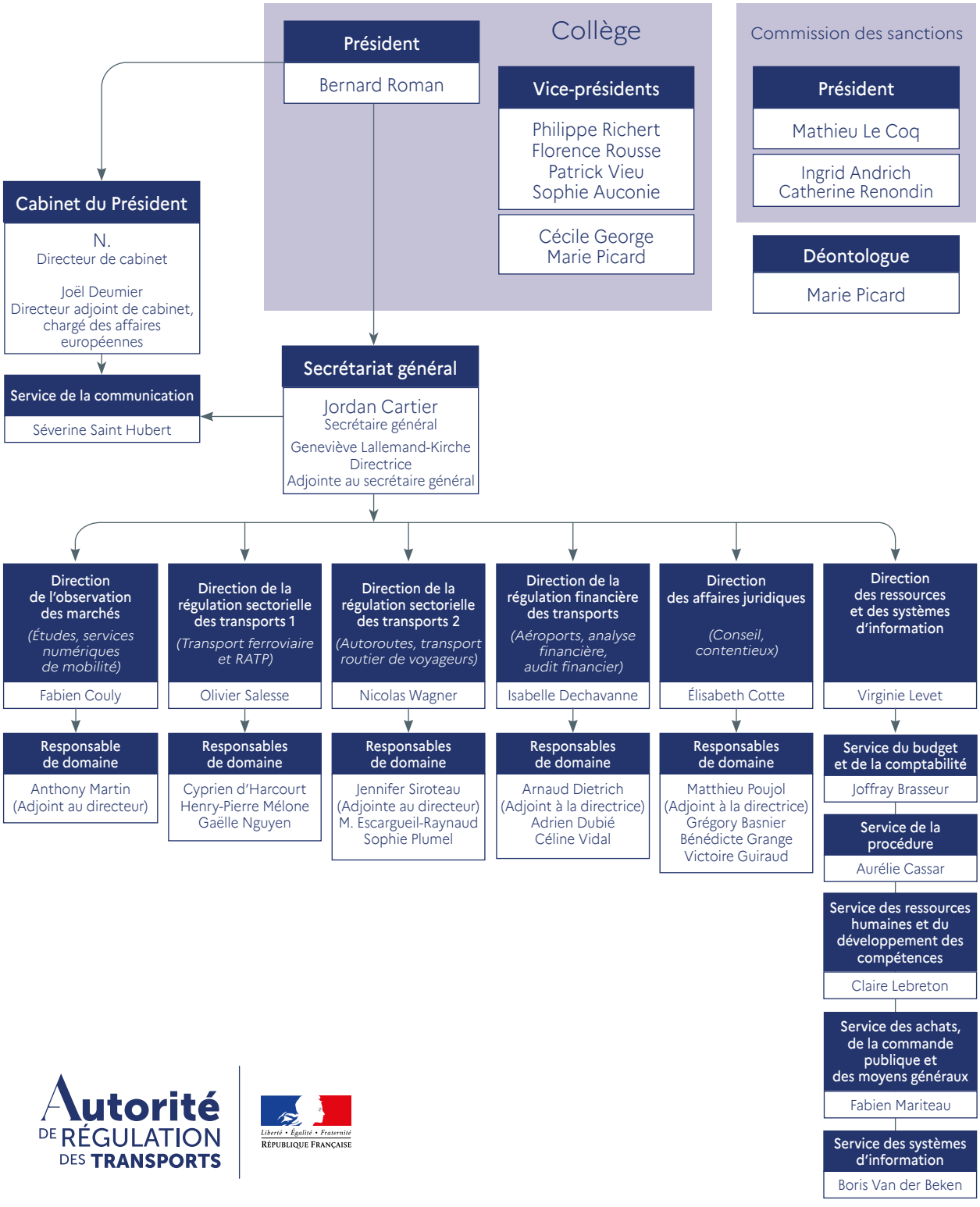
Placés sous l'autorité d'un secrétaire général, les services d'instruction sont organisés en directions métiers sectorielles (direction de la régulation sectorielle des transports 1 – *transport ferroviaire et RATP*, direction de la régulation sectorielle des transports 2 – *autoroutes, transport routier de voyageurs*) ainsi qu'en directions métiers transversales (direction des affaires juridiques, direction de la régulation financière des transports, direction de l'observation des marchés). La direction des ressources et des systèmes d'information regroupe, quant à elle, les services dits « support ».

Le cabinet de la Présidence, placé sous l'autorité directe du Président, accompagne ce dernier dans le développement et le fonctionnement de l'Autorité et du collège, dans l'identification et la constitution des dossiers à enjeux et intègre le périmètre des affaires européennes et des relations institutionnelles.

Enfin, le service de la communication, placé sous le double rattachement du secrétariat général et du cabinet de la Présidence, est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie globale de communication de l'Autorité.

Organigramme

Au 1er juin 2022



Autorité de régulation des transports

Liberté • Égalité • Fraternité
République Française

Les ressources financières de l'Autorité

En 2021, l'Autorité a été financée par une subvention de fonctionnement pour charges de service public du programme 203 versée par la DGITM du ministère chargé des transports.

Le montant inscrit dans la loi de finances de cette subvention est de 11,4 millions d'euros. Cependant, du fait d'une retenue de 0,2 million d'euros appliquée par la DGTIM, le montant du financement effectif de l'Autorité s'élève à 11,2 millions d'euros.

Répartition des produits de l'Autorité *[Compte financier de l'exercice 2021]*	**Montant** *(en milliers d'euros)*	**Répartition** *(en pourcentage)*
Subvention de fonctionnement	11 222	99 %
Autres produits	152	1 %
TOTAL	**11 375**	**100** %

Les dépenses de l'Autorité

Le montant des charges de fonctionnement s'est élevé en 2021 à 16,5 millions d'euros (19,6 millions d'euros avec les dépenses d'investissement), les dépenses de personnel en ayant constitué le premier poste de charges.

Répartition des charges en 2021 *[Compte financier de l'exercice 2021]*	**Montant** *(en milliers d'euros)*	**Répartition** *(en pourcentage)*
Dépenses de personnel	10 431	53 %
Dépenses immobilières	2 386	12 %
Autres charges de fonctionnement	3 635	19 %
Sous-total charges de fonctionnement	***16 452***	***84*** %
Dépenses d'investissement	3 099	16 %
TOTAL	**19 551**	**100** %

L'année 2021 a vu le regroupement de l'ensemble du personnel sur un nouveau site parisien. Ainsi, l'Autorité a dû fortement investir afin d'aménager ses nouveaux locaux et de déployer une nouvelle infrastructure des systèmes d'information, d'où des dépenses d'investissement en forte hausse par rapport aux années précédentes.

Le fonds de roulement de l'Autorité a dû être mobilisé pour couvrir l'écart entre les ressources financières de l'Autorité et le montant de ses dépenses, les premières étant restées à un niveau globalement stable depuis 2015 tandis que les secondes ont augmenté pour accompagner l'élargissement des missions de l'Autorité (renforcement des missions et compétences dans le secteur ferroviaire en 2018, extension du périmètre d'intervention à trois nouveaux secteurs en 2019) et la croissance de ses effectifs (relèvement du plafond des emplois autorisés de 62,5 ETPT en 2015 à 101 ETPT en 2021, soit une hausse de 62 % de son effectif autorisé). Il baisse ainsi de 6,6 millions d'euros entre 2020 et 2021.

Durant ces dernières années, l'Autorité s'est attachée à réaliser des efforts de gestion, dans un objectif de maîtrise des charges et d'optimisation de ses modes de fonctionnement et d'organisation.

Ainsi, deux chantiers majeurs ont abouti en 2021 :

- le regroupement de tous les services de l'Autorité sur un site unique à compter du 1er septembre 2021 (contre un site parisien et un site manceau auparavant) ;
- la mise en place d'une nouvelle organisation des services d'instruction, en « mode projet », plus agile, permettant d'utiliser au mieux les ressources de l'Autorité pour faire face à l'élargissement significatif de ses missions et compétences ainsi qu'aux délais fortement contraints dont elle dispose pour rendre ses avis et décisions. Un fonctionnement plus souple en « mode projet », en facilitant une action transversale ainsi que la confrontation des points de vue et des expertises (technico-économiques, juridiques, financières et en matière d'analyse de données), contribue également à l'effectivité de l'action du régulateur. Enfin, cette nouvelle organisation permet d'offrir un environnement de travail stimulant et un niveau de responsabilité élevé aux agents de l'Autorité, en accompagnant leur montée en compétences.

Mutualisation avec les services d'autres autorités ou avec ceux de l'administration de l'État

L'Autorité a poursuivi sa politique de partenariat initiée au cours des dernières années :

- participation aux échanges biannuels instaurés depuis 2017 entre les présidents de plusieurs autorités ;
- partage d'expériences et de « bonnes pratiques », réalisation de parangonnages sur des questions relatives aux ressources humaines (déontologie, pratiques de recrutement, actualité juridique ayant trait à l'évolution du droit de la fonction publique, mobilité RH, diffusion des offres d'emploi au sein du réseau des autorités administratives et publiques indépendantes, etc.), aux systèmes d'information (analyse des marchés de la direction des achats de l'État, stratégie de sécurisation, mise en œuvre de solutions collaboratives, etc.) ;
- constitution d'un groupement de commandes en 2017, pour une durée de quatre ans, avec l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), pour les prestations relatives à la fourniture de titres de transport ainsi que les prestations annexes (réservations d'hôtels) s'inscrivant dans le cadre des missions effectuées par les agents. Ce marché mutualisé a permis la simplification des procédures administratives ainsi que l'obtention de tarifs attractifs. En 2021, un nouveau groupement a été constitué avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) et le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) pour le renouvellement du marché en lien avec cette prestation ;
- participation au groupement de commandes permanent piloté par la direction des achats de l'État depuis l'adhésion de l'Autorité en 2019.

10

Merci
à nos collaborateurs !

MERCI À NOS COLLABORATEURS !

Merci



Merci
à nos collaborateurs !



Annexes :
avis et décisions





ANNEXES : AVIS ET DÉCISIONS

Ferroviaire

Règlements de différends

> Décision n° 2021-016 du 11 février 2021
Différend entre la Région Nouvelle-Aquitaine et la société SNCF Gares & Connexions

> Décision n° 2021-032 du 17 juin 2021
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

Procédures en manquement

> Décision n° 2021-001 du 07 janvier 2021
Procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020

> Décision n° 2021-051 du 07 octobre 2021
Procédure en manquement initiée à l'encontre de SNCF Réseau en raison de son refus d'organiser une visite physique des installations ferroviaires d'Amiens au profit de la société Transdev Rail

Test d'équilibre économique

> Décision n° 2021-063 du 02 décembre 2021
Demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Bourgogne-Franche-Comté concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaires notifiés par la société SNCF Voyageurs, sous le numéro SFLO 2021-016 (liaison Paris – Lyon), et par la société Railcoop, sous les numéros SFLO 2021-022 (liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand), SFLO 2021-023 (liaison Saint-Étienne – Thionville), SFLO 2021-024 (liaison Grenoble – Thionville) et SFLO 2021-026 (liaison Le Croisic – Bâle)

> Décision n° 2021-064 du 02 décembre 2021
Demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Normandie concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire notifiés par la société Railcoop sous les numéros SFLO 2021-017 (liaison Lille – Nantes), et SFLO 2021-025 (liaison Massy – Brest)

Accès tarifaire et non tarifaire aux infrastructures essentielles du système ferroviaire

> Avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021
Fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020

> Avis n° 2021-005 du 04 février 2021
Document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022

> Avis n° 2021-009 du 09 février 2021
Fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2022 et 2023

> Avis n° 2021-013 du 11 février 2021
Document de référence annuel pour l'utilisation du Lien Fixe pour l'horaire de service 2022

> Avis n° 2021-014 du 11 février 2021
Fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible pour l'horaire de service 2021

> Avis n° 2021-017 du 04 mars 2021
Charte du réseau

> Avis n° 2021-023 du 18 mars 2021
Fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises, sur les voies de service et sur certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2022

> Avis n° 2021-048 du 23 septembre 2021
Redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs et aux éléments autres que tarifaires du projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2021

> Avis n°2021-050 du 30 septembre 2021
Tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF pour l'horaire de service 2021

> Avis n° 2021-066 du 09 décembre 2021
Fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Combustible pour l'horaire de service 2022

Séparation comptable

> Décision n° 2021-029 du 27 mai 2021
Règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et Fret SNCF

Collecte de données

> Décision n° 2021-018 du 11 mars 2021
Transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de voyageurs

> Décision n° 2021-019 du 11 mars 2021
Transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de transport de marchandises et les autres candidats autorisés

Projets de textes réglementaires

> Avis n° 2021-015 du 11 février 2021
Projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire

> Avis n° 2021-030 du 10 juin 2021
Projet d'arrêté fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le système ferroviaire, modifiant l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national

> Avis n° 2021-031 du 10 juin 2021
Projet de décret relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite

> Avis n° 2021-061 du 25 novembre 2021
Projet de décret modifiant le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions de SNCF Réseau et portant diverses dispositions

Divers

> Avis n° 2021-036 du 08 juillet 2021
Demande de la région Occitanie visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon

> Avis n° 2021-065 du 07 décembre 2021
Projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2022

RATP gestionnaire d'infrastructure

Séparation comptable

> Décision n° 2021-012 du 11 février 2021
Règles de séparation comptable de l'EPIC RATP

Fixation de la rémunération

> Décision n° 2021-039 du 29 juillet 2021
Fixation de la rémunération de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) versée par Île-de-France Mobilités pour la période 2021-2024

Collecte de données

> Décision n° 2021-020 du 11 mars 2021
Transmission d'informations par la Régie autonome des transports parisiens, gestionnaire d'infrastructure

> Décision n° 2021-021 du 11 mars 2021
Transmission d'informations par la Régie autonome des transports parisiens, opérateur de transports

Autocars

Décision et avis

> Décision n° 2021-027 du 27 mai 2021
Définition d'une procédure simplifiée de renouvellement de la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres déclarés jusqu'au 17 mars 2020 et dont la caducité est intervenue pendant l'état d'urgence sanitaire mis en place pour faire face à l'épidémie de Covid-19

> Avis n° 2021-034 du 1er juillet 2021
Projet de décision de la région Réunion d'interdiction du service librement organisé déclaré par la société Escapad'Kreol sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul

Autoroutes

Collecte de données

> Décision n° 2021-055 du 19 octobre 2021
Transmission régulière d'informations concernant les coûts détaillés de construction des opérations du plan de relance autoroutier

> Décision n° 2021-062 du 02 décembre 2021
Décision modifiant la décision n° 2018-012 du 19 février 2018 relative à la transmission d'informations par les concessionnaires d'autoroute et par les sociétés visées à l'article L. 122-32 du code de la voirie routière

Avis sur les projets de textes réglementaires

> Avis n° 2021-022 du 18 mars 2021
Projet de décret portant expérimentation pour le déploiement des points de recharge pour véhicules électriques sur le réseau autoroutier et modifiant les critères des appels d'offres des installations commerciales

> Avis n° 2021-026 du 20 mai 2021
Projet de décret portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharges pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles

Projet de textes réglementaires

> Décision n° 2021-067 du 09 décembre 2021
Proposition d'arrêté fixant une liste de marchés de fournitures ou de services passés par un concessionnaire d'autoroute pour les besoins de la concession ne présentant pas un lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire et exemptés d'obligations de publicité et de mise en concurrence en application du 2° bis de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière

Commission des marchés des sociétés concessionnaires

> Avis n° 2021-003 du 07 janvier 2021
Composition de la commission des marchés de la société Cofiroute

> Avis n° 2021-006 du 04 février 2021
Composition de la commission des marchés de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)

> Avis n° 2021-007 du 04 février 2021
Composition de la commission des marchés de la société des autoroutes Rhône-Alpes (Area)

> Avis n° 2021-025 du 08 avril 2021
Composition de la commission des marchés de la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF)

Contrôle des contrats d'exploitation des installations annexes

> Avis n° 2021-002 du 07 janvier 2021
Procédures de passation des contrats d'exploitation des activités de restauration et boutique de produits régionaux sur l'aire d'Agen Porte d'Aquitaine (lot 2) sur l'A62, de boutique de produits régionaux et de maison du tourisme sur l'aire de Port Lauragais Sud (lot 2) sur l'A61, de distribution de carburants, restauration et de boutique sur les aires de Brouzils et de Chavagnes-en-Paillers sur l'A83 et de Rouillé Pamproux Nord sur l'A10 par la société Autoroutes du Sud de la France (ASF)

> Avis n° 2021-008 du 04 février 2021
Procédure de passation d'un contrat d'exploitation des activités de distribution de carburants, de boutique et de restauration sur l'aire du Manoire sur l'autoroute A89 par la société Autoroutes du Sud de la France (ASF)

> Avis n° 2021-037 du 08 juillet 2021
Procédure de passation d'un contrat relatif à la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de la Vallée de l'Erve, située sur l'autoroute A81, par la société Cofiroute

> Avis n° 2021-041 du 29 juillet 2021
Procédure de passation d'un contrat d'exploitation d'installations annexes à caractère commercial sur les aires d'Achères Ouest et d'Achères Est, situées sur l'autoroute A6, ainsi que sur les aires de Pont Val de Saône et de Pont Chêne d'Argent, situées sur l'autoroute A39, par la société APRR

> Avis n° 2021-042 du 29 juillet 2021
Procédure de passation d'un contrat portant sur la construction et l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de Limours Briis-sous-Forges, située sur l'autoroute A10, par la société Cofiroute

> Avis n° 2021-043 du 29 juillet 2021
Procédure de passation d'un contrat portant sur la construction et l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur les aires de Meung-sur-Loire et de Beaugency-Messas, situées sur l'autoroute A10, par la société Cofiroute

> Avis n° 2021-044 du 09 septembre 2021
Procédure de passation, par la société Arcos, du contrat portant sur la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer la recharge de véhicules électriques sur l'aire de Duttlenheim, située sur l'autoroute A355

> Avis n° 2021-045 du 09 septembre 2021
Procédure de passation du contrat portant sur la construction et l'exploitation d'une station de recharge à très haute puissance pour véhicules électriques sur l'aire de Toulon-sur-Allier, située sur l'autoroute A79, par la société Autoroute de Liaison Atlantique Europe (Aliae)

> Avis n° 2021-046 du 09 septembre 2021
Procédure de passation d'un contrat de construction, d'exploitation et d'entretien d'installations annexes à caractère commercial sur l'aire de Port Lauragais Nord, située sur l'autoroute A61, par la société ASF

> Avis n° 2021-047 du 09 septembre 2021
Procédure de passation, par la société ASF, d'un contrat de construction, d'exploitation et d'entretien d'installations annexes à caractère commercial sur la partie sud de l'aire de Toulouse Sud (dite « Toulouse Sud Sud »), située sur l'autoroute A61

> Avis n° 2021-052 du 14 octobre 2021
Procédures de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (« ASF »), des contrats portant sur la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les aires de Jardin des Causses du Lot, située sur l'autoroute A20, de la Plaine du Forez Est, située sur l'autoroute A72, de Corbières Sud, située sur l'autoroute A61, et d'Ambrussum Nord, située sur l'autoroute A9

> Avis n° 2021-053 du 14 octobre 2021
Procédure de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (ASF), d'un contrat relatif à la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial sur les aires de la Chateaudrie et de la Canepetière, situées sur l'autoroute A83

> Avis n° 2021-058 du 28 octobre 2021
Procédure de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (« ASF »), du contrat portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de recharge pour véhicules électriques sur l'aire de Fabrègues Nord, située sur l'autoroute A9

Autoroutes

> Avis n° 2021-059 du 16 novembre 2021
Procédure de passation, par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), du contrat portant sur la rénovation, l'exploitation et l'entretien d'installations permettant d'assurer les activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de la Porte d'Alsace Sud, située sur l'autoroute A36

> Avis n° 2021-060 du 25 novembre 2021
Procédure de passation du contrat portant sur la construction et l'exploitation d'une station de superchargeurs spécifiques, destinés aux véhicules Tesla, sur l'aire de Bourbonnais, située sur l'autoroute A79 à Toulon-sur-Allier, par la société Autoroute de Liaison Atlantique Europe (Aliae)

> Avis n° 2021-069 du 16 décembre 2021
Procédure de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (ASF), d'un contrat portant sur la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations permettant d'assurer les activités de distribution de carburants, de boutique et de restauration sur l'aire de Garonne, située sur l'autoroute A62

> Avis n° 2021-070 du 16 décembre 2021
Procédures de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France («ASF»), des contrats portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les aires de Mornas les Adrets et Mornas Village, situées sur l'autoroute A7

Contrôle des avenants aux contrats de concession

> Avis n° 2021-040 du 29 juillet 2021
Projet de douzième avenant à la convention passée entre l'État et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995 modifiée et au cahier des charges annexé à cette convention

> Avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021
Projet de dix-huitième avenant à la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 7 février 1992 et au cahier des charges annexé à cette convention

> Avis n° 2021-057 du 28 octobre 2021
Projet de premier avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Adelac pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Saint-Julien-en-Genevois-Villy-le-Pelloux de l'autoroute A41 et au cahier des charges annexé à cette convention, approuvés par décret du 27 octobre 2005

Redevances aéroportuaires

Homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

> Décision n° 2021-010 du 11 février 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry à compter du 1er avril 2021

> Décision n° 2021-011 du 11 février 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence à compter du 1er avril 2021

> Décision n° 2021-028 du 27 mai 2021
Homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1er septembre 2021

> Décision n° 2021-035 du 06 juillet 2021
Demande d'homologation du tarif de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite applicable à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1er septembre 2021

> Décision n° 2021-038 du 29 juillet 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1er novembre 2021

> Décision n° 2021-049 du 28 septembre 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry à compter 1er janvier 2022

> Décision n° 2021-054 du 19 octobre 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à compter du 1er janvier 2022

> Décision n° 2021-068 du 16 décembre 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1er avril 2022

> Décision n° 2021-071 du 23 décembre 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1er avril 2022

> Décision n° 2021-072 du 23 décembre 2021
Demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence à compter du 1er avril 2022

Notes

Notes

Le kiosque de l'Autorité

Rapports sectoriels (ferroviaire, autocars, autoroutes), bilans semestriels et synthèses des consultations publiques, retrouvez les principales publications sur **autorite-transports.fr**

Retrouvez la base des avis et décisions sur **autorite-transports.fr/avis-et-decisions**

Retrouvez les textes de référence sur **autorite-transports.fr/les-textes-de-reference/**

Consultez le glossaire des secteurs régulés par l'Autorité sur **autorite-transports.fr/glossaire/**

@ART_transports

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

Directeur de la publication : Bernard Roman - Rédacteurs en chef : Jordan Cartier, 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 ce rapport d'activité : les services de l'ART - Conception et réalisation : LATITUDE - Nantes - 0028/22
Crédits photos : AdobeStock®, Romain Gaillard/REA, Direction Générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités/transport.data.gouv.fr, IRG-Rail, M&M Conseil, REA, RFC North Sea - Med, UITP, Autorité de régulation des transports.
Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 550 exemplaires.

Dépôt légal : Juin 2022 - ISSN 2823-9296.

L'édition 2021 du rapport d'activité de l'Autorité de régulation des transports est consultable en version numérique sur le site autorite-transports.fr



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - CS 30054 - 75 675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

autorite-transports.fr