



JOURNÉE D'ÉTUDE SNCF

La concurrence dans le ferroviaire, quelle régulation ?

SNCF et l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse ont organisé le 8 juillet une journée d'étude sur le thème : «*Concurrence dans le ferroviaire, quelle régulation ?*». L'occasion d'une série de contributions et de débats sur un sujet qui sera tout particulièrement d'actualité cet automne, avec le vote par l'Assemblée Nationale de la loi portant notamment sur la création de la future Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires.

La mise en place d'une Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF), va de pair avec l'ouverture du marché ferroviaire. Celle-ci s'est opérée à partir du début des années 90 et l'année 2009 marquera une nouvelle étape avec, à compter du 13 dé-

cembre 2009, en France, l'ouverture du marché international de voyageurs avec cabotage, c'est-à-dire avec la possibilité pour un opérateur privé de réaliser des services intérieurs pour autant qu'ils restent accessoires par rapport au transport transfrontalier. Les travaux engagés sur

l'expérimentation d'une ouverture du transport régional de voyageurs par le ferroviaire montrent que nous ne sommes qu'au début d'un processus.

La création de l'ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires) a été annoncée dans un des premiers discours

du Président Nicolas Sarkozy le 26 juin 2007 à Roissy. La création de cette autorité pose naturellement de très nombreuses questions : Pourquoi est-elle nécessaire ? Comment doit-elle être dimensionnée ? Quelles seront ses marges de manœuvre et la nature de ses relations avec les opérateurs ? Dans quelles mesures convient-il de s'inspirer déjà des modèles existant dans d'autres secteurs ? Afin de nourrir la réflexion commune, SNCF en lien avec l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse a souhaité réunir de nombreux acteurs de la régulation et de la concurrence, tant français qu'européens : des responsables de la régulation dans d'autres secteurs, des opérateurs, des experts juristes ou économistes ont été invités à partager leur vision du secteur et préciser leurs attentes vis-à-vis de la future autorité de régulation. La discussion s'est organisée autour de trois tables rondes.

«Revue des aînés»

La première table ronde, animée par Claude Henry, professeur à l'Université de Columbia (New-York), a permis de jeter un regard sur les industries de réseaux autres que ferroviaires, présentant le caractère de monopole naturel et souvent marquées par la présence d'un opérateur historique public (Energie ou Telecoms). Ceux-ci ont été ouverts à la concurrence au cours des deux dernières décennies. La transposition pure et simple des problématiques d'un secteur à un autre est un exercice délicat voire risqué : si les industries de réseau ont en commun un certain nombre de caractéristiques économiques et sociétales distinctives (nécessité de concours public, pour financer un système lourd et complexe, à un haut niveau de qualité et de sécurité), le secteur ferroviaire a des spécificités qui rendent difficilement applicables les modalités d'action retenues dans d'autres secteurs. C'est ce qu'a notamment expliqué Jordi Gual, professeur d'économie à l'IESE Business School de Barcelone.

Les interventions de Christine Le Bihan-Graf, directrice générale de la CRE

(Commission de Régulation de l'Énergie), de Bernard Lesage, directeur juridique à la Direction de la Régulation de La Poste et de Maître Senac de Monsebernard, ont permis d'appréhender de façon concrète les questions qui se posent, notamment dans la nature des relations entre les différents acteurs (régulateur, opérateurs, Etat et gestionnaires d'infrastructure).

Quelques points-clefs ressortent de l'expérience des autres secteurs :

- la nécessaire indépendance de l'Autorité de Régulation : l'ouverture à la concurrence pose les principes du libre accès aux infrastructures et il revient à l'Autorité de Régulation de le garantir, ce qui ne peut pas être le cas quand il n'y a pas de séparation entre celui qui détient le contrôle du gestionnaire d'infrastructure et celui qui édicte les règles d'accès.

- le nécessaire apprentissage des parties prenantes : La concertation doit se mettre progressivement en place et les prérogatives et la capacité d'intervention du régulateur évoluent au fur et à mesure de l'ouverture des marchés, comme l'a souligné Christine Le Bihan-Graf.

Le témoignage de Bernard Lesage fut également tout à fait éclairant : l'opérateur historique doit non seulement apprendre à échanger de l'information avec le régulateur mais également réussir en interne son adaptation à de nouvelles règles du jeu.

Expériences européennes

La deuxième table ronde, consacrée aux expériences de concurrence dans les réseaux ferroviaires européens a été introduite par Bruno Lasserre, Président de l'Autorité de la Concurrence. Elle a permis un débat fructueux – et animé – entre les intervenants, acteurs du système ferroviaire en Grande-Bretagne et en Allemagne, représentant de l'Union Européenne ou de la Community of Europeans Railways. Au-delà de la diversité des modalités d'organisation de la concurrence dans les différents pays européens, l'ouverture des



marchés ferroviaires pose deux questions majeures : l'accès non discriminatoire au réseau et la problématique des péages. Le régulateur, comme le précise la Commission Européenne, doit avoir les moyens de veiller à l'équité de la concurrence entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants, et doit bénéficier pour ce faire d'un certain pouvoir de sanction. Il doit, dans l'esprit de la Commission, être en mesure de réguler le monopole naturel que constitue le gestionnaire d'infrastructure et de garantir à tous un libre accès au réseau, en intervenant sur le tarif des redevances d'accès et d'utilisation, etc. – et de gérer la dynamique d'évolution du marché et les comportements des différents acteurs.

L'exemple britannique, présenté par Bill Emery, Président de l'Autorité de Régulation de Grande-Bretagne, l'Office of Rail Regulation, permet de mieux cerner comment le régulateur est amené à publier des informations claires sur les coûts de maintenance, développer des règles de motivations et d'arbitrage efficaces, tout en encourageant une autorégulation, permettant de limiter le poids de la réglementation. Rappelons qu'en Grande-Breta-



gne, où la mise en concurrence est effective depuis 1993, l'autorité de régulation surveille l'activité d'une quarantaine d'opérateurs privés – passagers et fret.

Le point de vue d'un opérateur, celui de Keolis Allemagne, a permis de mieux comprendre le fonctionnement au quotidien d'un système ferroviaire ouvert. La mise en place d'un régulateur ferroviaire ne saurait toutefois à elle seule résoudre tous les problèmes liés à l'ouverture de la concurrence. Ne pas poser la question du financement du secteur ou ne pas prendre en compte le rôle de la concurrence intermodale peut rendre de fait limitée toute action du régulateur, comme l'a souligné avec vigueur Delphine Brinckmann-Salzedo, de la Community of European Railways.

Demain, quelle ARAF ?

La dernière table ronde, présidée par Émile Quinet, professeur émérite à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, a permis de confronter les attentes des différentes parties-prenantes du système ferroviaire français vis-à-vis de la future ARAF.

Jean-Paul Ourliac, Président de la section « Transports » du CGEDD, a confirmé que l'ARAF, dans l'esprit des parlementaires qui légifèrent sur ses missions, aurait pour rôle fondamental de réguler le monopole, c'est-à-dire la gestion de l'accès aux infrastructures. Elle aura un pouvoir réglementaire, et pourra délivrer des avis sur le Document de Référence du Réseau (DRR). Elle aura également un pouvoir de sanction – pouvant aller jusqu'à 3% du CA (5% en cas de récidive) avec une limite portée à 150 000 euros (350 000 euros en cas de récidive).

Marc Ivaldi, Economiste à l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse, a posé le cadre général des missions du régulateur, mettant en perspectives celles-ci au regard des enjeux économiques du système. La séparation entre gestionnaire d'infrastructure et opérateurs ferroviaires met en lumière l'importance de la coordination dans cette industrie, sur laquelle le régulateur doit veiller, tâche lourde qui nécessite un régulateur bien dimensionné. Du point de vue de la tarification du réseau, la théorie économique appelle en général à une différenciation des tarifs. Reste à vérifier l'opportunité de ces tarifs, ce qui devrait inciter le régulateur à disposer d'un système d'information sur la demande aussi performant que sur les coûts. Du point de vue des modalités de la concurrence, les travaux économiques laissent penser qu'on ne peut pas s'attendre à des profits rapides, et que donc le nombre d'entreprises entrant sur le marché restera faible. Dans ces conditions, l'évaluation du degré de concurrence est cruciale, ce qui va nécessiter une collaboration étroite entre le régulateur et l'autorité de la concurrence. Il sera par ailleurs aussi crucial que le régulateur s'attache à l'équilibre global du système et en particulier aux problématiques de compétitivité intermodale du ferroviaire. Les interventions des principales parties prenantes – par la voix de Bruno Gazeau pour l'UTP, Jean-Yves Leclerc pour la SNCF et Jean-Marc Delion pour RFF – ont permis de mieux cerner les attentes vis-à-vis de la future Autorité de Régulation. Celles-ci sont incontestablement fortes.

Si fortes même que pour certains, l'ARAF telle qu'elle est envisagée n'a pas assez de pouvoirs. C'est le point de vue de Bruno Gazeau, qui a rappelé que l'UTP a défendu auprès des parlementaires l'idée que l'ARAF devrait avoir la possibilité de donner son avis sur les programmes d'investissement de RFF, ainsi que sur le document de référence du réseau autrement qu'a posteriori. Il a pointé du doigt le risque de décalage entre l'évolution des tarifs et celle de la qualité des sillons, notant que le seul remède contre ce décalage aurait été la mise en place d'indicateurs fiables en matière de qualité, ce qui n'a pas encore pu être fait.

Les représentants de SNCF et de RFF espèrent aussi que la future ARAF pourra jouer non seulement le rôle d'un arbitre, mais contribuera également à établir le cadre d'un développement harmonieux et économiquement pérenne du ferroviaire. Le sous-financement chronique du réseau ferré français ne risque-t-il pas de briser la dynamique lancée dans les années 1980 avec le TGV ? Alors que les redevances ne permettent de couvrir que 50% des charges du gestionnaire d'infrastructure, il apparaît indispensable que l'ARAF puisse aussi projeter son action dans une perspective de moyen et long terme, intégrant une vision des investissements nécessaires sur le réseau.

Ce débat a permis d'ouvrir de nombreuses pistes de réflexion, mettant en lumière à la fois les attentes de la profession et ses inquiétudes. Comme l'a souligné Claude Henry, professeur à l'université de Columbia, en concluant la journée, un long chemin reste à parcourir pour rendre pleinement effective l'ouverture à la concurrence d'un secteur vital pour la collectivité : Quelles modalités d'ouverture des marchés ? Quels bénéfices au final pour la société dans son ensemble ? La journée du 8 juillet a permis de poser les premières pierres d'une réflexion, qui n'en est qu'à ses prémises.

Les actes de cette journée seront disponibles d'ici fin septembre sur le site sncf.com rubrique « Des Idées d'Avance ». Pour tout contact : colloque.regulation@sncf.fr