

TRANSPORT / EUROPE #9



LES AUTORITÉS DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EN EUROPE

Les autorités de régulation des transports dans les pays de l'Union européenne (ou ayant une politique des transports « euro-compatible ») ont pour la plupart leur origine dans la réforme ferroviaire européenne lancée par la directive 91/440¹ instaurant la concurrence dans ce mode de transport. L'application de ce texte a profondément transformé l'ensemble du système ferroviaire européen, même si plus de trente ans après son entrée en vigueur (1991) sa mise en œuvre n'est pas totalement achevée. Le Pacte vert pour l'Europe (Green Deal) ouvre une nouvelle phase de la politique européenne, avec d'autres objectifs et d'autres instruments. Pour autant, la régulation demeure une condition nécessaire de la concurrence dans le mode ferroviaire.

LA RÉGULATION, CONDITION NÉCESSAIRE DE LA CONCURRENCE

Rappel : répartition des compétences en Europe

Le transport ainsi que le réseau transeuropéen de transport figurent parmi les domaines de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne² (TFUE, dit traité de Lisbonne, de 2007). La régulation des transports dans les pays membres s'inscrit dans cette répartition, tout en appliquant le principe de subsidiarité tant pour le partage des responsabilités entre instances communautaires et nationales qu'à l'intérieur du pays, entre État et collectivités territoriales.

En matière de transport, l'Union européenne a la compétence, exclusive ou partagée, pour les traités

et accords internationaux, les règles d'accès aux marchés internationaux, les règles de concurrence, le contrôle des aides d'État, les droits des passagers, les systèmes informatisés de réservation, etc. et en cas de divergence le droit européen prime sur le droit national.

Les autorités nationales sont compétentes pour les programmes d'infrastructures, l'octroi de licences aux transporteurs, la rémunération des employés des transports, la taxation des carburants, les redevances d'infrastructure, les réglementations environnementales, l'application de la sécurité du trafic, etc. dans le respect des règles communautaires.

La réforme européenne des chemins de fer lancée en 1991 mobilise et relie ces deux niveaux de compétence, communautaire et national, en particulier pour la régulation du système tout au long du processus de changement.

1 - [Directive 91/440/CEE](#) du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires.

2 - [Traité de Lisbonne](#) modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Réformer par la concurrence

L'objectif déclaré de la réforme européenne était **le développement du chemin de fer pour mieux répondre aux besoins des particuliers et des entreprises**, y compris en reprenant des parts de marché aux autres modes et en particulier au transport routier (avec pour effet additionnel la réduction de la pollution et de l'insécurité).

Ce but devait être atteint en s'appuyant sur les mécanismes du marché et non sur une répartition des trafics entre les modes par voie administrative. Pour gagner en compétitivité, le fer devait abaisser ses coûts et ses prix pour les usagers (dénommés consommateurs, dans une logique de marché), innover et améliorer sa qualité de service, augmenter son offre en répondant à une demande croissante. Pour ses effets attendus d'émulation entre entreprises ferroviaires, l'introduction de la concurrence dans un système alors monopolistique dans de nombreux pays membres était le principal levier d'action. Il s'agissait d'une concurrence intra-modale, interne au monde du fer, car la concurrence commerciale avec les autres modes était déjà très vive. À l'époque la concurrence était, avec le souci de l'environnement, un des deux piliers de la politique commune des transports.

Séparation de l'infrastructure et des services

Dans cette perspective, un élément clef – passage obligé – de la réforme était la dissociation de la gestion de l'infrastructure de la gestion des services ferroviaires (*unbundling*). Une telle dissociation est propre à l'Europe, les autres réseaux ferrés du monde entier étant verticalement intégrés. Elle permet d'ouvrir l'accès au réseau aux nouveaux opérateurs en éliminant les risques de conflit d'intérêt entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique.

Si les principes en sont posés dès 1991, l'ouverture des chemins de fer à la concurrence est organisée par étapes, selon un calendrier très progressif et non abouti à ce jour. Par exemple, la mise en concurrence des services publics régionaux (la dernière étape de l'ouverture) est possible à partir de 2018 (selon le quatrième paquet ferroviaire) et ne devient obligatoire qu'à partir de 2024, au fur et à mesure de l'arrivée à terme des anciennes dispositions contractuelles.

La concurrence dans le domaine ferroviaire prend, selon les marchés, deux formes différentes. Pour le

transport de voyageurs à longue distance et pour le fret, la règle générale est l'ouverture du réseau (*open access*). Plusieurs transporteurs peuvent simultanément proposer leur offre sur les mêmes lignes (en se différenciant par le type de service et le prix) et sont ainsi en concurrence sur le marché, sans intervention d'une autorité organisatrice des transports. Il en va autrement des services ferroviaires gérés selon les principes du service public (en particulier pour les transports régionaux et sous la responsabilité d'une autorité organisatrice). En ce cas, une seule entreprise est choisie et se voit confier, de manière exclusive et pour une période donnée, la fourniture d'un service défini par un cahier des charges, au terme d'un appel d'offres. Il s'agit alors de concurrence *pour* le marché. Dans les deux cas la séparation de l'infrastructure et du service est nécessaire pour permettre l'intervention d'un autre opérateur que l'entreprise historique naguère verticalement intégrée.

Toutefois l'unicité de l'infrastructure, le réseau ferré principal, n'est pas remise en cause. Conformément à son caractère de monopole naturel³, respecté partout dans le monde à l'exception notoire de l'Amérique du Nord où deux réseaux se superposent, le réseau ferré est confié à un seul gestionnaire d'infrastructure qui assure une mission de service public : garantir la sécurité, organiser la circulation ferroviaire, organiser la circulation ferroviaire. Il s'agit donc, d'une part, de séparer l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire à l'intérieur des opérateurs historiques nationaux verticalement intégrés. Cette séparation prit diverses formes, séparation totale ou maintien au sein d'une holding commune mais avec des règles de séparation gestionnaire et financière entre filiales (les « murailles de Chine » dans le vocabulaire européen). D'autre part, il s'agit de permettre l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs. Ceux-ci peuvent être véritablement nouveaux ou être des opérateurs déjà en activité sur d'autres marchés nationaux. Ces derniers s'avèrent souvent être des filiales d'opérateurs historiques.

Régulation d'un système en mutation

La directive Refonte (*recast*) de 2012⁴ vise, pour parachever la réforme lancée en 1991 et en poussant à l'harmonisation des règles techniques et de gouvernance politique et économique à l'échelle de l'Union, à établir un espace ferroviaire unique européen. Elle prend en compte le fait qu'instaurer à la

3 - « Dans la théorie économique, une situation de monopole naturel existe lorsque la production d'un bien donné par plusieurs entreprises est plus coûteuse que la production de ce bien par une seule entreprise. Une condition nécessaire à cette situation est l'existence d'économies d'échelle. Une telle situation peut se présenter notamment dans les industries de réseaux. » Source : [Wikipédia](#)

4 - [Directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte).

fois l'ouverture de l'accès au réseau et la concurrence entre opérateurs est un changement majeur dans un système caractérisé depuis plus d'un siècle par l'intégration verticale et par le monopole à l'intérieur des frontières nationales. Pour accompagner cette mutation, **la directive fait obligation aux États de mettre en place des autorités de régulation des transports**. Elles ne relèvent ni des administrations de tutelle des chemins de fer (ministère des Transports ou équivalent) dont ils doivent être indépendants, ni de l'administration judiciaire, peu à même de se saisir de ce domaine très spécifique. Leur fonction principale est de veiller au fonctionnement de ces nouvelles dispositions, malgré les réticences politiques ou professionnelles nationales et par référence au droit européen, selon les principes d'une concurrence libre et non faussée.

Le terme de régulation doit être entendu dans son sens d'action de maintien en équilibre d'un système dynamique (« fait de rendre régulier, normal le fonctionnement de quelque chose »⁵). La régulation comprend, parmi ses instruments, l'application de la réglementation mais ne s'y limite pas et, tout en s'inscrivant dans le respect des textes, les autorités de régulation des transports disposent d'une large gamme d'initiatives. Il faut remarquer que les deux termes, régulation et réglementation, ont la même traduction en anglais (*regulation*).

Diversité des compétences des régulateurs

NB : pour garder à cette comparaison une relative cohérence et considérant que la réforme ferroviaire lancée en 1991 a souvent été la raison initiale de la création d'autorités de régulation des transports en Europe, on examinera en particulier leurs compétences en matière de chemin de fer, en ne mentionnant que plus brièvement leurs compétences dans d'autres modes de transport, voire dans d'autres industries en réseau.

Sur cette base commune, les régulateurs en Europe ont connu des trajectoires très diverses, tant en termes de champ d'intervention (fer, route, etc.) que de diversité de leurs interventions dans chaque champ (régulation de la concurrence, contrôle de la productivité et de la qualité de service, etc.). Certains ont d'emblée reçu une compétence très large, couvrant tous les modes de transport (c'est le cas en Italie) ou même tout un ensemble de réseaux techniques (c'est le cas en Allemagne).

L'explication de texte du régulateur français

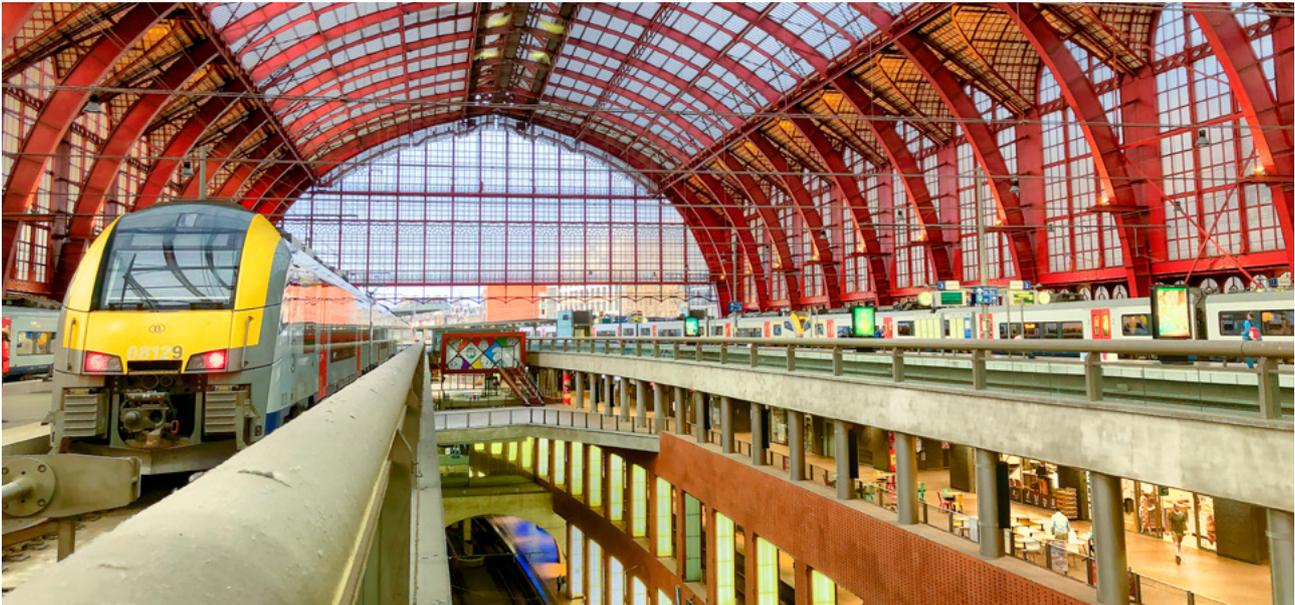
Dans un avis de 2015, le régulateur français commente ainsi la directive *Recast* de 2012 : « La directive renforce les missions et l'indépendance de l'organisme de contrôle national. Celui-ci doit être indépendant sur le plan organisationnel, fonctionnel, hiérarchique et décisionnel de toute entité publique ou privée. Il lui est également confié une mission générale d'observation du marché avec un droit d'accès général à l'information. Il dispose de pouvoirs étendus de régulation de l'accès et de tarification de l'infrastructure principale et des installations de service. La directive précise également que l'organisme de contrôle peut conduire des audits pour vérifier le respect des règles de séparation comptable. Enfin, l'organisme de contrôle est le garant de la protection du service public puisqu'il est chargé de vérifier si un nouveau service commercial comportant les dessertes intérieures compromettrait l'équilibre économique d'un contrat de service public existant, ce qui justifierait une limitation du droit d'accès au réseau. Enfin, la coopération entre les régulateurs nationaux est également renforcée pour contribuer à la création du marché unique et garantir un traitement plus efficace des problématiques transnationales. Au niveau européen, ils se coordonnent depuis 2011 au sein du groupe des régulateurs indépendants (IRG-Rail⁶). »⁷

Ailleurs, l'élargissement est venu par étapes (comme en France). En Pologne, le chemin de fer est le seul mode doté d'un régulateur indépendant. En matière ferroviaire, le rôle du régulateur peut se limiter à l'application des règles de concurrence, ou s'élargir à la mesure des performances de productivité, de qualité de service ou de sécurité, à la fixation des règles d'appel d'offres pour les services en concession, voire à l'attribution des concessions elles-mêmes, etc. Les autorités de régulation sont à la fois des juridictions spécialisées et des autorités de surveillance. Dans leur diversité, les régulateurs sont en relation pour échanger leurs réflexions et expériences en matière ferroviaire et veiller à ce que la notion de régulation soit mise en œuvre de façon cohérente à l'échelle de l'Europe. Deux associations sont le lieu

5 - Source : [Centre national de ressources textuelles et lexicales](#), CNRS

6 - Source : <https://irg-rail.eu/>

7 - Autorité de régulation des transports, [avis n° 2015-023 du 1^{er} juillet 2015](#) sur les projets d'ordonnance et de décrets transposant la directive 2012/34/UE



de ces échanges : le réseau animé par la Commission européenne (European Network of Rail Regulatory Bodies, ENRRB⁸) qui réunit 25 régulateurs relevant de pays membres de l'Union et le réseau qui se désigne par son indépendance (Independent Regulators' Group - Rail : IRG-Rail⁹) qui réunit 31 régulateurs, relevant de pays membres et non-membres de l'Union.

Le caractère multimodal de certaines agences mérite d'être souligné, parce qu'il désigne une situation qui pourrait se généraliser en Europe.

Regrouper les compétences pour plusieurs modes ne répond pas seulement à un souci d'économie administrative, de partage d'un savoir-faire, mais au fait que le système de transport comme tel est multimodal. La concurrence s'exerce à l'intérieur des modes (notamment le chemin de fer, du fait de la réforme européenne) mais aussi entre les modes et appelle ainsi une vision d'ensemble, d'autant plus que certains opérateurs interviennent sur plusieurs modes. C'est une des raisons pour lesquelles nombre d'autorités de régulation disposent d'un service d'observation des marchés. Pour le cas français, la SNCF gère des services régionaux par autocar et s'est portée un moment sur le marché des autocars interurbains. Elle dispose avec Keolis d'une filiale intervenant dans le monde entier pour tous types de transports urbains, régionaux et interurbains de personnes et, avec Geodis, d'un groupe de logistique multimodal international.

Le sens de la réforme : procédures et objectifs des politiques publiques

Un reproche parfois formulé à l'égard des autorités indépendantes est qu'elles se substitueraient aux organes démocratiquement élus et échapperaient à leur contrôle. Ce reproche ne semble pas fondé car les autorités de régulation n'ont aucun pouvoir législatif. Elles sont au contraire tenues d'agir strictement dans le cadre du droit européen et national et pour sa mise en œuvre. S'il est un pouvoir auquel on peut les relier, c'est le pouvoir judiciaire. D'ailleurs, quand une des parties à un différend tranché par une autorité de régulation n'est pas satisfaite de la décision, elle peut faire appel devant une juridiction judiciaire « normale ». De fait, une certaine réticence, voire hostilité, à l'égard des autorités indépendantes peut émaner des administrations centrales, privées d'un rôle de contrôle qu'elles exerçaient traditionnellement. Dans certains pays, le régulateur est encore rattaché administrativement au ministère des Transports...

Quoi qu'il en soit, il s'agit bien d'une évolution substantielle du rôle des États en conséquence de la mise en œuvre de l'ouverture des marchés du transport à la concurrence.

Au fil des ans, les autorités de régulation ont acquis à la fois un savoir-faire (pour élaborer leurs méthodes d'observation, d'appréciation, de décision) et une légitimité largement acceptée (pour exercer leur autonomie face aux administrations de tutelle et face aux entreprises du secteur). Elles font désormais

⁸ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb_en

⁹ <https://www.irg-rail.eu>

partie des acteurs majeurs des systèmes ferroviaires et aussi, dans certains pays, pour les autres modes de transport.

On peut enfin s'interroger sur le sens de la réforme engagée il y a trente ans par rapport aux nouvelles préoccupations apparues depuis. La mise en place des autorités de régulation n'était pas une fin en soi. Elle n'était qu'un instrument nécessaire à l'instauration d'un régime de concurrence interne dans un système jusqu'alors administré et monopolistique dans nombre de pays membres de l'Union. Ces autorités nouvelles entrent dans une conception de l'économie mettant une concurrence « libre et non faussée » au cœur du développement des transports, ne faisant une place au service public que quand est constatée une défaillance du marché.

Pour autant, cette **conception procédurale de la politique publique** (fixer les règles et les laisser encadrer les événements sans autre contrainte) n'est pas celle du Pacte vert pour l'Europe de 2019 (*Green Deal*) qui désigne au contraire un objectif stratégique (mettre en place un développement durable engageant toutes les politiques de l'Union dans la lutte contre le dérèglement climatique) tout en ouvrant le chantier de définition des instruments pour y parvenir. C'est une **conception de la politique éminemment substantielle**. Dans cette dichotomie, on peut estimer qu'en matière de transport la régulation de la concurrence *sur* le marché sur un réseau ouvert (*open access*) relève de la démarche procédurale. En revanche, la régulation de la concurrence pour le marché (sous forme de contrats temporaires d'exploitation qui peuvent être de divers types selon les pays – concessions, délégation, partenariat – relève

TOUR D'HORIZON SUR LES TRANSPORTS EN EUROPE

Ce bulletin est le fruit des contributions des experts de l'OPSTE :

Antoine Beyer, Université de Cergy-Pontoise,

Vincent Bourquin, Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg,

Jan Burnewicz, Université de Gdańsk,

Laurent Franckx, Bureau fédéral du plan, Bruxelles,

Rafael Giménez-Capdevila, Société catalane de géographie, Barcelone,

Seraphim Kaproz, Université de la mer Égée,

Barbara Lenz, Humboldt Universität zu Berlin,

Cristina Pronello, Politecnico di Torino.

Les écrits des experts de l'OPSTE n'engagent que leurs auteurs.

de la démarche substantielle, car les objectifs et les options sont fixés par des institutions politiques (les autorités organisatrices), les opérateurs n'étant que les acteurs de leur mise en œuvre.

À travers un thème technique, les autorités de régulation des transports, c'est ainsi la dynamique d'ensemble de la construction européenne qui est mise en perspective.

Michel Savy, directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe

Pour recevoir les publications de l'observatoire, adressez un mail à : opste@tdie.eu

TDIE (transport, développement, infrastructure, environnement) est un think tank français qui contribue aux débats sur les grandes orientations des politiques publiques de transport, mobilité et logistique. Plateforme d'échange, TDIE rassemble professionnels, acteurs économiques, décideurs publics du monde des transports pour faciliter une réflexion collective sur les questions de financement, de planification et d'évaluation des politiques de transport, mobilité et logistique.

TDIE a pour vocation d'éclairer les débats et les questionnements préparatoires aux orientations des politiques publiques de transport, mobilité et logistique : pour ses adhérents, très attentifs aux orientations des pouvoirs publics comme des formations politiques, et pour les pouvoirs publics, vigilants aux besoins des territoires comme des préoccupations des professionnels du transport.

Les travaux du conseil scientifique de TDIE sont accessibles en ligne : www.tdie.eu

TDIE a le statut d'une association constituée sous le régime de la loi de 1901.

ALLEMAGNE

Le dispositif de régulation en Allemagne résulte de la mise en place en 1998 de l'Agence fédérale pour les réseaux (*Bundnetzagentur*, BNetzA) à la suite de l'ouverture à la concurrence par l'Union européenne des postes et télécommunications. Auparavant gérées comme des administrations sous la conduite d'un ministère, les postes et les télécommunications relèvent désormais de véritables entreprises.

La structure mise en place regroupe l'ensemble des activités de réseau que sont les télécommunications, les postes, la distribution de gaz, la distribution d'électricité et le chemin de fer. Le ministère compétent (*Bundesministerium für Digitales und Verkehr*) réunit le numérique et le transport mais l'agence BNetzA est dans l'organigramme du ministère de l'Économie. Son siège est à Bonn et elle dispose de 44 sites répartis sur le territoire national. Sa mission principale est de veiller à une concurrence loyale et non discriminante pour l'accès à ces réseaux. Les deux assemblées parlementaires (le *Bundestag* et le *Bundesrat*) siègent à son conseil consultatif.

Il existe par ailleurs une agence pour les autoroutes et les routes nationales, en charge notamment de la fixation du péage pour les poids lourds (la *LKW Maut*) sur la base de recommandations d'un groupe d'experts et pour le compte du ministère des Transports. Les missions de l'agence BNetzA se sont plus récemment élargies, avec l'enregistrement des bornes de recharge électriques sur le domaine public pour veiller à leur sécurité et leur interopérabilité, l'attribution des fréquences de radio alimentant les services de transport intelligents (*Intelligent Transport Systems*, ITS) et enfin la régulation de la distribution d'hydrogène en regard des autres réseaux de gaz (méthane, etc.).

En matière ferroviaire, l'agence est compétente pour le réseau national lourd. Les tramways, métros, trains à sustentation magnétique, trains locaux spécifiques (chemins de fer de montagne, etc.) ne sont pas de son ressort. Elle doit veiller à l'accès non discriminatoire au réseau pour toutes les entreprises ferroviaires (sans favoriser l'opérateur historique), ainsi qu'aux conditions égales d'utilisation des installations de service. Elle doit approuver (en un avis conforme) la structure et le niveau de la redevance proposée par la DB Netz et pousser à l'amélioration de la tarification des itinéraires (prenant en compte les différentes qualités des sillons et les différences d'usage de l'infrastructure selon les types de train)¹⁰. Administra-

tivement, l'agence est liée au ministère mais depuis 2021, on envisage de lui donner davantage d'indépendance.

Pour le public, la responsabilité de l'agence est plus visible pour ce qui touche les télécommunications tandis que le cas des chemins de fer est peu évoqué.

BELGIQUE

En Belgique, pays très décentralisé, le chemin de fer et l'aéroport de Zaventem (Bruxelles-National) sont de la responsabilité de l'État. Toutefois, l'autorité de régulation des transports en Belgique est une institution modeste, avec une faible présence dans les débats politiques.

Le Service de régulation du transport ferroviaire a été créé en 2004 en tant qu'organe de contrôle des activités ferroviaires. Un arrêté royal du 1^{er} février 2006 a ajouté la régulation économique de l'aéroport de Bruxelles-National à ses compétences. C'est une autorité indépendante, et la compétence du ministre de référence se limite aux procédures disciplinaires à l'encontre de la direction du Service de régulation.

Le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National a pour mission la surveillance des marchés, la protection des intérêts des usagers et de l'intérêt général. Il veille à ce que l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à l'aéroport de Bruxelles-National soit assuré de manière non discriminatoire. Enfin, le service a une mission de conseil auprès des autorités publiques.

Plus précisément, en matière ferroviaire, le service de régulation rend des avis motivés, formule des propositions et effectue des recherches et des études concernant les marchés ferroviaires. Il fournit au ministre les informations nécessaires à l'établissement des règles relatives à la licence ferroviaire, à la tarification de l'utilisation de l'infrastructure et à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire. Il rend un avis motivé sur le contenu de la convention de transport qu'Infrabel (le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire) et la SNCB (l'entreprise historique) sont tenus de conclure.

Le régulateur est également compétent pour connaître des litiges entre acteurs du système ferroviaire. Il statue par voie de décision motivée sur toute plainte écrite provenant d'une entreprise ferroviaire, d'un candidat ou du gestionnaire de l'infrastructure dans le cadre d'une éventuelle discrimination, traitement inéquitable ou de tout préjudice résultant d'une infraction.

10 - Source : [Allianz pro Schiene](#)

Enfin le Code ferroviaire confie également au régulateur diverses missions spécifiques telles que l'octroi du nombre de minutes de retard autorisées dans le cadre du système d'amélioration des performances, le calcul de la redevance en cas d'infrastructure saturée et enfin la fixation des délais raisonnables dans lesquels l'exploitant d'une installation de service doit répondre aux demandes des entreprises ferroviaires. Aux compétences ferroviaires s'ajoute bien sûr la régulation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National ne dispose que d'un effectif modeste (une douzaine de personnes). D'ailleurs, il est peu souvent mentionné dans les débats politiques.

ESPAGNE

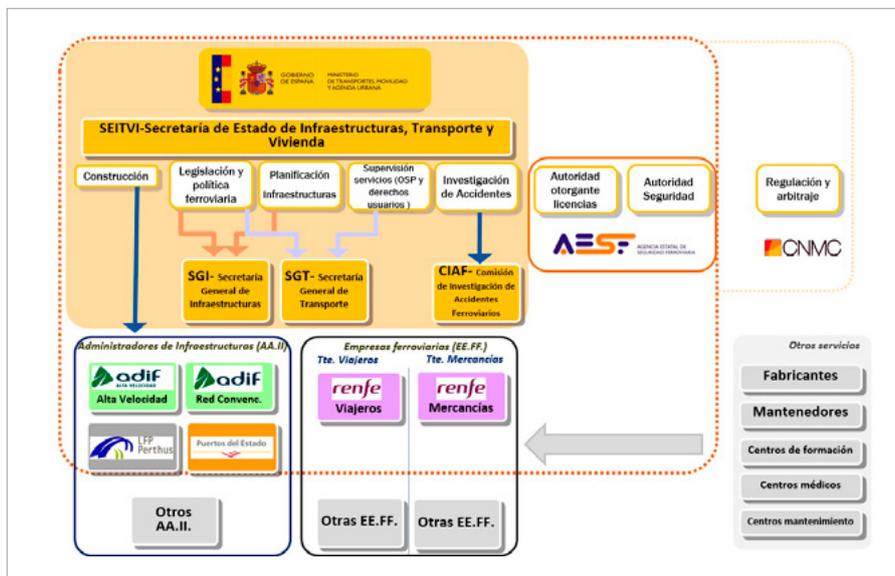
Outre les fonctions de planification, d'investissement et d'organisation du système des transports sous la responsabilité de l'administration générale de l'État (voir schéma ci-après) attribuées aux diverses unités administratives du ministère des Transports (aujourd'hui ministère des Transports, de la mobilité et de l'agenda urbain, MITMA), deux autres acteurs apparaissent dans le schéma d'organisation du secteur ferroviaire en Espagne¹¹ :

- L'Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, AESF (Agence étatique de sécurité ferroviaire)¹² ;
- La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC (Commission nationale des marchés et de la concurrence)¹³ .

Ces deux organismes publics résultent respectivement de la directive européenne 2016/798 relative à la sécurité ferroviaire et de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen.

L'AESF a été créée en 2015 comme un établissement public attaché au ministère des Transports, chargé de l'organisation et de la vérification de la sécurité de tous les éléments du système ferroviaire : les infrastructures, le matériel roulant, le personnel et l'exploitation. De même, elle s'est vu attribuer les fonctions relatives à l'octroi, suspension et retrait des autorisations de mise sur le marché des entreprises ferroviaires¹⁴ .

Dans un contexte d'austérité des finances publiques, en 2013, les autorités en charge de plusieurs secteurs réglementés ont été fusionnées, officiellement pour en renforcer l'indépendance à l'égard du gouvernement et en garantir la sécurité juridique. Cependant, les membres de la CNMC sont nommés par le gouvernement sous proposition du ministère de l'Économie et après audition de la Chambre des



Organisation du système ferroviaire sous la responsabilité de l'État en Espagne

Source : MITMA

11 - Ley 38/2015 de 19 de septiembre del Sector Ferroviario. Les chemins de fer sous la responsabilité des communautés autonomes, constitués de lignes isolées du reste du réseau, sont intégrés verticalement (infrastructure et services sont gérés par la même entité), entrent dans la catégorie des obligations de service public (OSP) et ne sont pas ouverts à la concurrence.

12 - <https://www.seguridadferroviaria.es>

13 - <https://www.cnmc.es>

14 - Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su Estatuto.

députés. Leur mandat est de six ans, sans possibilité de renouvellement. Six établissements régulateurs ont ainsi été réunis dans la nouvelle CNMC : la commission nationale de la concurrence et les commissions sectorielles pour l'énergie, les télécommunications, les postes, les médias audiovisuels et les transports. Le Comité de régulation ferroviaire créé en 2003 et la Commission de régulation économique aéroportuaire créée en 2011 ont été par la suite fusionnés dans le Comité de régulation ferroviaire et aéroportuaire, qui finalement a intégré la CNMC.

La CNMC est membre de l'IRG-Rail.

En matière de transports, la CNMC s'est vu attribuer les fonctions relatives au contrôle du fonctionnement des marchés ferroviaires et aéroportuaires, moyennant la surveillance des conditions d'accès des opérateurs aux infrastructures, en particulier des tarifs aéroportuaires et des redevances ferroviaires. Elle veille principalement à la pluralité de l'offre (concurrence sur le marché) et à l'égalité de traitement des différentes entreprises de services, ainsi qu'à la compatibilité avec la réglementation communautaire. Elle surveille le Document de référence du réseau (DRR) afin d'en éliminer des éventuelles clauses discriminatoires, ainsi que la structure des redevances pour l'utilisation des infrastructures et services. La CNMC intervient aussi pour l'arbitrage et le conseil.

Tous les trimestres, la CNMC publie un rapport sur le marché de la grande vitesse ferroviaire pour les voyageurs et un autre sur le transport ferroviaire de fret. Un rapport annuel est également publié.

FRANCE

L'Autorité de régulation des transports (ART) était initialement limitée au transport ferroviaire, son champ d'intervention s'est ensuite élargi à une part du transport routier et du transport aérien (pour la tarification des redevances aéroportuaires) et aux transports publics en Île-de-France. Cette institution a changé de nom au fur et à mesure de l'extension de ses compétences :

- Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer), en 2009, pour conduire l'ouverture du marché ferroviaire ;
- Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Araf), en 2015, avec l'extension de son champ à la régulation du marché commercial des autocars (services librement organisés, SLO), aux autoroutes (régime de tarif des péages, concurrence dans la passation des marchés de travaux), au tunnel sous la Manche (dans une instance binationale avec le Royaume-Uni) ;
- ART, en 2019, avec l'extension aux aéroports (redevances des utilisateurs), à l'infrastructure fer-

rière de la Régie autonome des transports parisiens (RATP, la société de transport public pour l'agglomération parisienne), l'ouverture des données sur les transports et la billettique.

Pendant cette période, la réforme ferroviaire européenne a été mise en œuvre par étapes dans le cadre français. L'opérateur ferroviaire historique (Société nationale des chemins de fer, SNCF) a connu plusieurs restructurations aboutissant à la constitution d'un gestionnaire d'infrastructure intégré autonome – SNCF Réseau, qui a succédé à Réseau ferré de France, RFF – et néanmoins inscrit dans le groupe SNCF qui englobe à la fois l'infrastructure, les gares et les diverses activités de transport (transport ferroviaire et autres modes pour les voyageurs et les marchandises, à l'échelle internationale). Par étapes également, les différents marchés ont été ouverts à la concurrence ou sont en train de l'être : concurrence sur le marché pour le fret et les grandes lignes de voyageurs, concurrence pour le marché pour les trains régionaux et les trains d'équilibre du territoire. L'ART est membre de l'ENRRB et de l'IRG-Rail.

Pour s'en tenir au ferroviaire, l'autorité est chargée de réguler l'accès des différents acteurs aux voies de circulation et installations de services, de veiller à l'ouverture des marchés à la concurrence et à la qualité des services offerts aux usagers. Elle dispose de pouvoirs d'investigation comme de sanction et règle les différends éventuels entre des acteurs. Son observatoire diffuse une information sur l'état des différents marchés qu'elle encadre.

En particulier, le montant des péages d'accès au réseau ferroviaire est proposé par SNCF Réseau et validé par le gouvernement après avis conforme de l'ART (qui dispose ainsi d'un droit de veto, pouvant ouvrir une phase de réécriture du document de référence du réseau jusqu'à son accord). Chargée de veiller à la trajectoire financière de SNCF Réseau, l'ART souhaite en outre que les entreprises ferroviaires disposent d'une visibilité sur l'évolution à venir des péages. Elle pousse à une remise à plat du calcul des péages dans l'esprit des règles européennes selon lesquelles les opérateurs doivent payer en fonction de l'usure réelle faite au réseau, et notamment en fonction du poids du train.

Outre son avis conforme (contraignant) sur certaines décisions clefs (approbation du document de référence du réseau, du document de référence des gares, de la nomination des dirigeants pour veiller à la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaire), l'ART est appelée à formuler un avis motivé (consultatif) sur des textes législatifs et réglementaires en préparation, au niveau national ou européen.

Elle est également responsable du règlement des différends entre acteurs du système ferroviaire (entreprises ferroviaires, autorités organisatrices des mobilités, gestionnaire d'infrastructure), avec possibilité d'appel devant des juridictions judiciaires (civiles ou administratives) si une des parties n'est pas satisfaite de la décision. Enfin, l'ART peut prendre l'initiative d'une sanction en cas de manquement aux règles d'accès ou d'utilisation du réseau ferré ou des installations de service.

L'ART est une structure légère avec un personnel de quelque 80 personnes, dont la moitié environ traite des questions ferroviaires.

GRÈCE

On ne peut aborder les questions de transport en Grèce sans évoquer le récent accident ferroviaire, advenu le 28 février 2023 sur la ligne entre Athènes et Thessalonique, qui a fait 57 morts. La répercussion dans l'opinion a été telle que les élections législatives du printemps 2023 ont été repoussées de quelques semaines. Les enquêtes sur les causes de l'accident ne sont pas closes, mais on désigne d'ores et déjà l'insuffisance des investissements de modernisation et diverses négligences de gestion, au-delà d'une erreur humaine individuelle. On peut penser que la politique en matière de chemin de fer en sera changée.

Le pays n'a jamais été doté d'une autorité de régulation unique, pour l'ensemble des transports.

La première autorité mise en place fut celle de la régulation du transport maritime domestique et du cabotage dans la mer Égée, en 2001, pour ouvrir à la concurrence ce marché de plus de 200 connexions quotidiennes. Toutefois cette autorité fut supprimée en 2004 et ses compétences transférées à la Commission de la concurrence, transversale à tous les secteurs. Celle-ci est responsable de la protection de la libre concurrence dans le transport national et le cabotage maritime, mais c'est le Conseil des services publics côtiers (SAS) qui est responsable de la définition du réseau de ces services.

L'Autorité de régulation des ports, créée en 2014, est dotée de l'autonomie administrative et financière au sein du ministère de la Marine et de la mer Égée. Elle est en charge du suivi des concessions et de la coopération public-privé dans la gestion des ports, en particulier pour les redevances d'usage des infrastructures. Elle assure aussi une médiation et la résolution des litiges entre utilisateurs et organes de gestion, et apporte son concours aux autorités compétentes pour la préparation des marchés publics et leur exécution. Enfin, en lien avec la Commission pour la concurrence, elle contribue à l'élaboration d'une

nouvelle gouvernance des ports, pour un regroupement de petits ports voisins et une centralisation de la gouvernance de l'ensemble du système.

L'autorité de régulation des transports de passagers, créée en 2013, était chargée des règles du marché interurbain de bus mais elle est restée inactive pendant de nombreuses années : elle a été fusionnée avec l'autorité régulatrice des chemins de fer en 2022. Dans le même temps, le ministère des Infrastructures et des Transports et les régions administratives, devenues « autorités locales compétentes » ont vu leurs pouvoirs élargis en ce qui concerne l'organisation des services publics de transport régulier de voyageurs à longue distance et urbains sur leurs territoires.

Le transport aérien fait dès 1924 l'objet d'un service de l'aviation civile, sous le contrôle de l'armée jusque dans les années 1950. Passé au ministère de l'Infrastructure et des Transports, il est devenu fonctionnellement une direction générale puis, en 2020, une autorité de régulation autonome. Celle-ci a la charge du respect des règles de concurrence sur un marché ouvert, ainsi que de la surveillance des treize aéroports gérés en concession (selon la formule des partenariats publics-privés, PPP). Elle fait en outre des propositions au ministère pour ce qui touche aux nouvelles infrastructures et aux travaux de maintenance.

Enfin, l'Autorité de régulation des chemins de fer (RAS) a été créée en 2010 avec des compétences conformes à la directive européenne : concurrence sur le marché désormais théoriquement ouvert (mais, à cette époque, toujours monopole de l'opérateur historique OSE), mais aussi compétence pour l'attribution des licences, les droits et devoirs de voyageurs et le contrôle de la sécurité.

Depuis cette date, la réforme européenne a été mise en œuvre à travers une restructuration de l'ensemble du système, distinguant :

- Un gestionnaire d'infrastructure unique OSE SA ;
- Trois entreprises ferroviaires détentrices de licence : Hellenic Train (désormais filiale de l'opérateur historique italien, les Ferrovie dello Stato) pour les voyageurs, Pearl (filiale de l'armateur chinois Cosco, qui contrôle le port du Pyrée) et Goldair pour le fret ;
- Divers prestataires d'installations et matériels, maintenance, etc.

Les entreprises appartenant à l'État sont regroupées dans une holding à sept composantes.

Conformément à la directive de 2012 pour la création d'un espace ferroviaire européen unique, RAS est une autorité indépendante, autonome sous l'angle financier et administratif. Assurant le suivi du marché ferroviaire, elle est chargée du traitement des plaintes

des candidats qui estiment avoir subi un traitement injuste ou discriminatoire et peut imposer des sanctions administratives en cas d'infraction. Enfin, elle fait des recommandations sur le cadre législatif et réglementaire approprié pour la création d'un marché ferroviaire sain en Grèce et publie un rapport annuel.

Récemment, l'autorité de régulation des chemins de fer avait souligné les problèmes de sécurité du réseau ferré (mauvais fonctionnement des équipements numériques, insuffisance de personnel, etc.) mais cette alerte a été ignorée. Un Organisme national d'enquête sur les accidents aériens et ferroviaires et la sécurité des transports a été installé au début de 2023 (avant l'accident), mais n'est pas encore opérationnel.

ITALIE

L'Autorité de régulation des transports (*Autorità di regolazione dei trasporti*, ART), créée en 2011 et dont le siège est à Turin, est une autorité administrative indépendante. Elle est investie de pouvoirs de régulation dans le secteur des transports, notamment en ce qui concerne les conditions d'accès aux infrastructures, les critères de fixation des tarifs, la qualité des services de transport et la protection des droits des passagers. Il s'agit d'un organe collégial, composé du président et de deux membres, s'appuyant sur des services comptant 115 personnes.

L'Autorité exerce des activités de régulation économique, de supervision et de contrôle, ainsi que des activités de conseil et de rapport au Parlement et au gouvernement afin de promouvoir une mobilité efficace et durable, au niveau national, local et urbain. Ses interventions couvrent la fixation des redevances et péages pour les chemins de fer, les ports, les autoroutes et les aéroports, mais incluent aussi les conditions minimales de qualité de service, les droits des usagers, les indicateurs de productivité.

L'ART est par ailleurs en relation avec les milieux de la recherche et l'université et participe aux travaux du réseau des régulateurs européens, l'IRG-Rail.

L'agence fonctionne de manière autonome et avec une indépendance de jugement et d'évaluation, conformément aux règlements européens et dans le respect du principe de subsidiarité et des compétences des régions et des autorités locales. C'est ainsi l'ART qui définit les schémas des appels d'offres pour l'attribution de services exclusifs de transport, fait la liste des conventions à inclure dans les cahiers des charges, et qui établit les critères de désignation des commissions d'adjudication. Un moment significatif de son histoire a été l'ouverture à la concurrence du

transport de voyageurs à grande vitesse, où elle est intervenue pour régler les rapports entre le gestionnaire d'infrastructure (*Rete Ferroviaria Italiana*, qui contrôle par ailleurs l'agence des routes, *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade*), Trenitalia (entreprise contrôlée au 100% par l'entreprise FS) et Italo (entré sur le marché en 2006).

L'ART fait un rapport annuel au Parlement, mettant en évidence les perspectives de régulation du secteur et les actions nécessaires pour éliminer les obstacles au meilleur fonctionnement des marchés et des services de transport concernés et les perspectives restant à définir.

L'autorité a, d'emblée, eu la responsabilité de l'ensemble des modes de transport. Son périmètre d'intervention n'est pour autant pas figé, pour prendre en compte les effets systémiques de la transition numérique et écologique sur l'évolution des systèmes de transport. Par exemple, les systèmes numériques multimodaux de mobilité (*Mobility As A Service*, MaaS) reçoivent beaucoup de financements publics et leurs applications possibles sont nombreuses, mais les risques de fermeture du marché et de discrimination sont réels et appellent l'intervention de l'autorité de régulation. L'agence est ainsi amenée à collaborer avec d'autres autorités, outre l'autorité de la concurrence et du marché et l'autorité anticorruption, en particulier l'autorité pour les télécommunications pour traiter des chevauchements de compétences.

Parmi les thèmes nouveaux à l'ordre du jour, on compte la mise à jour des tarifs et conventions pour les aéroports et les routes, mais également le problème de la saturation des lignes à grande vitesse ainsi que des gares de Rome et de Milan et le développement des transports à la demande en substitution aux transports collectifs traditionnels.

POLOGNE

Le transport ferroviaire est le seul mode de transport doté, en Pologne, d'une autorité de régulation indépendante : l'Office des transports ferroviaires (UTK) créé en 2003, organisme indépendant dont le président est nommé par le Premier ministre. L'UTK est membre du groupe des régulateurs ferroviaires européens indépendants (IRG-Rail).

L'Office des transports ferroviaires supervise le bon fonctionnement du marché ferroviaire.

Les questions de développement ferroviaire au sens large appartiennent au ministère de l'Infrastructure (en charge des transports, de la navigation intérieure, de l'économie maritime et de la gestion de l'eau).

Pologne : répartition du réseau routier polonais entre quatre niveaux institutionnels

Routes	Total	Extra-urbaines	Urbaines
Nationales dépendant de la Direction générale des routes nationales et des autoroutes (GDDKiA)	19 477	15 329	4 148
Provinciales dépendant du conseil de voïvodie	29 127	24 352	4 775
De district dépendant du conseil de district	115 132	101 946	13 186
Communales dépendant du maire et du conseil municipal	149 814	109 981	39 832

Celui-ci dispose d'un Département des chemins de fer pour la définition des priorités de la politique ferroviaire nationale, du développement du marché, du développement de l'infrastructure, de l'adaptation aux normes nationales et européennes notamment en matière environnementale, de la technologie et de la sécurité ferroviaire. Il est également en charge du transport de voyageurs, y compris l'organisation du transport international, national et interrégional (entre voïvodies) de voyageurs, etc.

Pour les autres modes de transport, le ministère dispose d'organismes spécialisés tels que la Direction générale des routes et autoroutes nationales (GDDKiA), l'Inspection en chef des transports routiers (GITD), le Bureau de l'aviation civile (ULC), le Centre pour les projets de transport de l'UE, l'Agence polonaise des services de navigation aérienne, les bureaux maritimes et de navigation intérieure, etc. Le mode de transport dominant, la route, n'est pas doté de régulateur propre (à côté des administrations centrales et décentralisées) et dépend directement de la commission de la concurrence, transversale à tous les secteurs.

Le ministère dispose aussi de services déconcentrés, alors que les collectivités territoriales (voïvodies, districts et communes) ont un pouvoir étendu en matière de mobilité et de transport (en particulier pour l'organisation des transports publics et pour le développement du réseau routier). Le réseau routier est en effet réparti entre quatre niveaux institutionnels (voir tableau ci-dessus).

Le principal gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est PKP *Polskie Linie Kolejowe* S.A. (PKP PLK), issu de l'opérateur historique PKP précédemment intégré verticalement. Le PKP PLK, qui dispose d'un réseau de 18 570 kilomètres de voies et de 2 000 gares, est en charge des investissements, de la mise à disposition des sillons pour les transporteurs, de gérer le trafic et de fixer les horaires, de s'assurer de la sécurité, d'organiser, etc. À côté du gestionnaire d'infrastructure principal existe une quinzaine d'autres gestionnaires mais pour des installations ferroviaires de petite taille, locales et spécifiques.

SUISSE

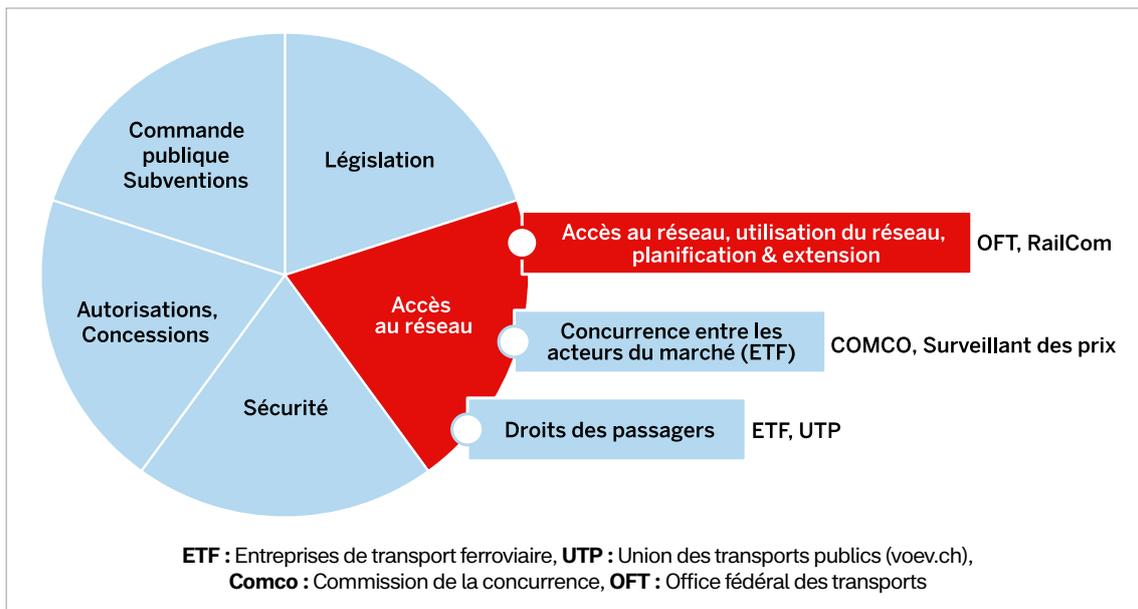
Dans l'ensemble de l'organisation administrative, le transport relève du large Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec), qui héberge diverses autorités de régulation et commissions extraparlémentaires dans les domaines de la communication, de l'électricité, de la poste, de la radiotélévision (pour l'examen des plaintes), de la sécurité et enfin des chemins de fer (RailCom).

La Commission des chemins de fer (RailCom) – appelée Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) jusqu'en 2020 – est chargée de juger les litiges afférents à l'octroi de l'accès au réseau et au calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure. Créée à la suite de la réforme des chemins de fer lancée en 1999, dont le point fort était l'introduction du libre accès au réseau, elle est chargée d'assurer la surveillance afin de faire respecter les principes de non-discrimination et de transparence. C'est une commission extraparlémentaire de sept membres nommés par le Conseil fédéral.

En tant que commission décisionnelle indépendante, la RailCom garantit un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire, aux installations de transbordement pour le transport combiné et aux voies de raccordement cofinancées par la Confédération, au fret de proximité (entre l'infrastructure ferroviaire et les voies de raccordement ou installations de transbordement du transport combiné). La notion d'accès englobe les éléments de prix, de conditions d'accès, d'attribution des capacités et des voies de droit.

Pour remplir ce mandat, la RailCom :

- En tant que juridiction spécialisée, statue sur les actions intentées par les compagnies de chemin de fer et autres entreprises de transport. Elle peut aussi lancer des enquêtes de sa propre initiative. La commission possède des pouvoirs de sanction, tandis que les parties ont une possibilité de recours.
- En tant qu'autorité de surveillance, mène des enquêtes d'office et ordonne des mesures visant à garantir l'absence de discrimination. Elle assure une observation du marché.



Tâches de l'État fédéral dans le domaine ferroviaire

Source: Commission des chemins de fer RailCom

Au niveau international, elle coopère avec d'autres régulateurs, notamment dans le domaine des corridors de fret.

Le schéma suivant, établi par l'administration fédérale, figure la place de la RailCom dans l'ensemble des rôles de l'État en matière ferroviaire.

En trente ans d'activité, les compétences de la commission ont évolué, elle est désormais partie prenante aux réflexions à long terme sur l'avenir du système de transport, en anticipant sur la manière dont s'opèrera sa régulation. C'est le cas notamment pour la numérisation du fret ferroviaire, qui créera de nouveaux liens entre l'infrastructure et les services, posera des problèmes de financement aux petites entreprises ferroviaires et d'égal accès aux capacités de l'infrastructure et à la distribution de billets. Un autre thème est

le développement d'un système de transport sous-terrain pour le fret (Cargo sous terrain, CST), dégageant des capacités en surface pour le transport de personnes, pour lequel il faut pouvoir garantir un accès non discriminatoire aux services de transport. Enfin, l'ensemble de ces actions et réflexions sont menées dans une perspective d'euro-compatibilité, conformément aux sept accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne en 1999. Ces accords régissent les rapports de réciprocité entre l'UE et la Suisse en matière de libre circulation des personnes, de transports terrestres, de trafic aérien, d'entraves techniques au commerce, de marchés publics, de recherche et d'agriculture. Ils furent approuvés par référendum en 2000. D'autres accords complémentaires ont été signés depuis, dont l'accord sur la collaboration des autorités en matière de concurrence entré en vigueur en 2014.