

le 8 juillet 2009

1

Remerciements :

La SNCF et l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse remercient tout particulièrement les intervenants qui ont accepté de participer à cette journée de débats :

M. Claude HENRY, Professeur à l'Université de Columbia (NY)

M. Bruno LASSERRE, Président de l'Autorité de la Concurrence

M. Emile QUINET, Professeur Emérite à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussée

M. Jordi GUAL, Economiste en Chef à la banque CAIXA et Professeur.

Mme Christine LE BIHAN-GRAF, Directrice Générale de la Commission de Régulation de l'Energie.

M. Bernard LESAGE, Directeur Juridique, Direction de la Régulation, La Poste.

M. Marc de MONSEMBERNARD, Avocat à la Cour, Cabinet KGA

M. Chris NASH, Professeur à l'Université de Leeds (GB)

M. Thomas KAUFFMAN, DG TREN, Commission Européenne

M. Bill EMERY, Office of Rail Regulation (GB)

M. Hans LEISTER, Directeur Général de Keolis Allemagne

Mme Delphine BRINCKMANN-SALZEDO, CER

M. Jean-Paul OURLIAC, Président de la section Economie, Transport et réseau du CGEDD

M. Bruno GAZEAU, Président de l'Union des Transport Publics

M. Jean-Yves LECLERC, Directeur Stratégie et Finances SNCF-Voyages

M. Jean-Marc DELION, Directeur Général Délégué de Réseau Ferré de France

Transcription et traduction : S.LUMBROSO

SYNTHESE DES DÉBATS

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 un tournant avec, à compter du 13 décembre 2009, en France, l'ouverture du marché international de voyageurs avec cabotage, c'est-à-dire avec la possibilité de permettre des trajets 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 également que nous ne sommes qu'au début d'un processus.

La création de l'ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires) a été annoncée par le Président SARKOZY dans un de ses premiers discours, 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 quelle mesure convient-il de s'inspirer déjà des modèles existant dans d'autres secteurs ?

Afin de nourrir la réflexion commune, la SNCF en lien avec l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse, a souhaité, lors de la journée du 8 juillet, réunir de nombreux acteurs de la régulation et de la concurrence, tant français qu'européens : responsables de la régulation dans d'autres secteurs, opérateurs, juristes et 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 3 tables rondes.

Revue des aînés

La première table ronde 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 l'autre est un exercice incertain voire risqué : les industries de réseau ont en commun un certain nombre de caractéristiques économiques et sociétales distinctives (intérêt général, service public, continuité, aménagement du territoire, tarification sociale, etc.), mais le secteur ferroviaire a des spécificités qui rendent délicates l'application de modalités d'action et d'organisation retenues dans d'autres secteurs.

Si on appréhende de façon concrète les questions qui se posent, notamment dans la nature des relations entre les différents acteurs (Régulateurs, Opérateurs, Etat et Gestionnaire d'Infrastructure), quelques points clefs semblent ressortir 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. L'opérateur historique doit, pour sa part non seulement apprendre à échanger avec le régulateur mais également réussir en interne l'adaptation à de nouvelles règles du jeu.

Expériences européennes

La deuxième table ronde, consacrée aux expériences de concurrence dans les réseaux ferroviaires européens a permis un débat fructueux entre les intervenants, issus de différents réseaux en Europe.

Au-delà de la diversité des modalités d'organisation de la concurrence dans les différents réseaux, l'ouverture des marchés ferroviaires pose deux questions majeures :

Le régulateur 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 sanctions.

Il doit, dans l'esprit de la Commission Européenne notamment, 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, tout en gérant la dynamique d'évolution des marchés et le comportement des différents acteurs.

L'exemple britannique 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-Bretagne, où la mise en concurrence est effective depuis 1993, l'Autorité de Régulation a en charge de surveiller l'activité d'une quarantaine d'opérateurs privés –passagers et FRET.

L'examen au quotidien du fonctionnement d'un système ferroviaire, comme c'est le cas en Allemagne, permet de se confronter par ailleurs à la complexité des questions posées.

La mise en place d'un régulateur ferroviaire ne saurait toutefois à elle seule résoudre tous les problèmes liés à l'ouverture à 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 l'action du régulateur.

Demain, quelle ARAF ?

La dernière table ronde a permis de confronter les attentes des différentes parties-prenantes du système ferroviaire vis-à-vis de la future Autorité de régulation des Activités Ferroviaires.

Comme le prévoit le projet de loi, la future ARAF aura 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 à (350 000 euros en cas de récidive).

Dans le cadre général des missions du régulateur, en mettant en perspective celles-ci au regard des enjeux économiques du système, plusieurs points ressortent :

La séparation entre gestionnaire d'infrastructure et opérateurs met en lumière l'importance de la coordination dans cette industrie.

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 par conséquent, 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 déterminant que le régulateur s'attache à l'équilibre global du système et en particulier aux problématiques de compétitivité intermodale du ferroviaires.

Les principales parties-prenantes du système ferroviaire français ont pu exprimer leurs attentes vis-à-vis de la future ARAF. Celles-ci sont indubitablement fortes. Le sous-financement chronique du système ferroviaire français ne risque-t-il pas de briser la dynamique lancée dans les années 1980 avec le TGV ? Alors que continue de se poser la question du financement du ferroviaire, avec en filigrane la question du partage entre contribuables et usagers, il apparaît indispensable que l'ARAF puisse aussi projeter son actions dans une perspective de moyen et long terme, intégrant une vision des investissements sur le réseau.

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.

Vous trouverez ici les transcriptions intégrales des débats tels qu'ils ont été proposés aux 180 participants de notre journée d'étude du 8 juillet.

Bonne lecture !

Marc IVALDI, IDEI, Directeur d'Etudes EHESS, Ecole d'Economie de Toulouse et IDEI

Pierre CUNEO, Directeur de la Stratégie Ferroviaire et de la Régulation, SNCF

Introduction

David AZEMA, Directeur Général Délégué Stratégie et Finances à la SNCF

Je tiens tout d'abord à remercier les Présidents des différentes tables rondes, Messieurs Claude HENRY, Bruno LASSERRE et Emile QUINET, mais bien sûr aussi les membres des tables rondes, et puis tous ceux qui se sont déplacés pour assister à cette journée. Ils sont très nombreux puisque je crois qu'on a plus de 150 inscrits, ce qui montre l'intérêt pour le sujet et prouve qu'un grand nombre de professionnels du secteur sont prêts à y réfléchir avec nous.

Quel est l'objectif de cette journée ?

L'ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence est présente dans le Traité de Rome puisque la politique des transports était un des piliers de la construction européenne. Très très lentement, mais très sûrement, le secteur du transport ferroviaire, qui est un secteur particulièrement intégré, a commencé à s'ouvrir, par étapes successives. Et au fond j'ai l'impression que nous sommes rentrés dans l'ouverture du marché, nous, acteurs importants de ce marché, un peu comme Monsieur Jourdain, sans le savoir, sans en prendre véritablement conscience.

Le fait de manquer de prise de conscience a pu conduire à ce que les conditions dans lesquelles cette ouverture du marché va s'organiser ne soient pas toutes totalement mesurées, intégrées, à la veille d'une nouvelle étape dans cette ouverture.

Et en fait aujourd'hui, alors que le processus d'ouverture du marché est déjà assez avancé, il nous faut sans doute nous mettre à réfléchir deux fois plus vite pour essayer de rattraper le temps que nous avons perdu dans l'élaboration des concepts, dans l'élaboration des méthodes qui vont permettre de réussir l'ouverture à la concurrence, non pas dans un secteur désincarné mais dans le secteur du ferroviaire.

Chaque secteur a ses caractéristiques techniques, chaque secteur a ses caractéristiques économiques, et il nous semble qu'une bonne régulation, une bonne ouverture à la concurrence est celle qui permet effectivement l'épanouissement de la concurrence, au bénéfice *a priori* de la collectivité, dans un secteur donné. Et nous n'avons pas probablement encore tous les outils spécifiques au ferroviaire. Ce séminaire fait partie de la démarche visant à nous doter de bons outils.

Nous irons aujourd'hui, selon un processus éprouvé, du général au particulier.

La première table ronde - comment exerce-t-on la régulation dans des secteurs qui sont autres que le ferroviaire – nous permettra de mesurer les enjeux de la régulation.

La deuxième, un regard sur la pratique des régulateurs ferroviaires dans d'autres pays européens ou de la régulation du système ferroviaire dans d'autres pays qui sont peut-être un peu plus en avance – le peut-être est une formule rhétorique – dans l'expérimentation ou la réflexion, de l'ouverture du marché appliquée au secteur ferroviaire.

Et puis ensuite, compte tenu des caractéristiques propres à la situation française, nous nous pencherons avec la troisième table ronde sur les missions et les attentes des différents acteurs

vis-à-vis de la future ARAF, en prenant en compte les spécificités notamment géographiques liées à la situation du ferroviaire en France.

Nous espérons que cette journée nous aidera à commencer à faire le tri dans les concepts et dans les outils pour arriver à un objectif que la SNCF accepte très clairement qui est qu'il y aura de la concurrence, que cette concurrence va venir, qu'elle est souhaitée par les pouvoirs publics qui sont par ailleurs notre actionnaire et que donc nous n'avons pas à nous y opposer. Et je dirais même que, comme on estime être un acteur pas trop mauvais pour le secteur qui est le nôtre, on pourrait même en tirer avantage.

Nous nous y préparons, nous sommes ouverts, mais nous pensons que pour que cette concurrence fonctionne au bénéfice de tous, et accessoirement peut-être aussi de la SNCF, il serait bon que la boîte à outils utilisée soit la bonne et que l'on n'utilise pas les outils forgés pour d'autres pays ou d'autres secteurs, de manière rapide et sans réflexion suffisamment aboutie. C'est pour cela que la présence autour de nous aujourd'hui de représentants du Monde Universitaire, qui ont eu le temps de la réflexion, la méthode, la rigueur que nous n'avons pas toujours dans le temps extrêmement court des décisions d'entreprise, ou des décisions politico-administratives, tout comme celles de ceux qui sont des praticiens de la concurrence dans d'autres secteurs ou dans d'autres pays, permettra, je n'en doute pas, un éclairage pertinent.

Merci encore à tous d'être ici. J'attends moi personnellement beaucoup de ce qui va sortir de cette journée, sans d'ailleurs être capable de savoir par avance ce qui va en sortir. C'est vraiment l'intérêt de ce type de manifestations. Je veux être très clair, il ne s'agit pas d'instrumentaliser une manifestation pour lui faire dire ce que nous avons envie d'entendre. Nous ne savons pas ce qui va sortir de ces travaux, de ces réflexions, comme nous ne savons pas ce qui va sortir des travaux futurs qui auront lieu dans la même ligne, parce que ce n'est qu'une étape me semble-t-il de la réflexion. Donc nous sommes ouverts, impatients, curieux, et en tout cas très heureux d'être avec vous aujourd'hui et nous comptons sur les membres des tables rondes, mais aussi sur la salle pour nous aider à progresser dans la réflexion.

Table ronde 1 : Les réglementations des Industries de réseaux en Europe : Quelles pratiques ?

Claude HENRY

Bonjour,

Cette première table ronde est un peu en quelque sorte une revue des aînés qui peuvent apporter leurs expériences, leurs succès, leurs erreurs, et tous genres de conseils au petit nouveau qui va être soumis à ce mode de régulation qui est annoncé.

Cette revue des aînés, je l'ai déjà connue quand, dès son arrivée à Matignon, le Premier ministre Lionel Jospin a créé le Conseil d'analyse économique. Il a demandé à deux membres du Conseil, à savoir Elie Cohen et moi-même, de faire un des premiers rapports du Conseil sur service public et concurrence. Et la réflexion que nous avons faite, la synthèse que nous avons produite, a eu rapidement des applications pratiques car, un peu après, s'est posé le problème de la régulation du secteur de l'électricité en France.

Le président délégué du Conseil d'analyse économique, Pierre-Alain MUET et moi-même, avons d'une certaine manière négociée la structure de l'autorité de régulation qui maintenant existe bien. Nous l'avons négociée, très à la française, c'est-à-dire à l'intérieur de l'administration, avec le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, qui savait bien qu'il fallait un régulateur et qui voulait être le régulateur. Le projet de loi était presque prêt, rédigé par Bercy, et sur la base des réflexions du Conseil d'analyse économique, que le Premier ministre prenait tout à fait au sérieux, et avec évidemment le poids politique de Pierre-Alain MUET, nous nous sommes absolument, au nom du Premier Ministre qui nous a soutenus sans faiblir, opposés à l'idée que le régulateur pourrait être une émanation du propriétaire de la principale entreprise.

Et nous avons appuyé nos arguments essentiellement sur deux considérations. L'une plutôt intellectuelle : l'exemple des aînés, d'où un tour d'Europe qui s'est achevé par une conférence à Oxford où on a fait un peu le point sur les expériences de régulation, à l'époque bien entendu, dans l'ensemble de l'Union européenne et même un peu au-delà. Cela permettait en particulier de voir qu'il était très rare que les régulateurs en Europe ne soient pas dans une certaine mesure, souvent plus grande que plus faible, indépendants.

C'était un peu le travail auquel nous allons nous livrer aujourd'hui, du moins en partie. Et le second argument lui, c'était un argument franco-français : EDF a besoin d'un régulateur indépendant. Si EDF est régulé par son propriétaire, ce ne sera jamais crédible et elle sera perpétuellement attaquée par tous ceux qui pourraient avoir l'envie, le besoin, l'intérêt de l'attaquer en France ou ailleurs. La pire chose que l'on puisse faire pour EDF, c'est d'avoir un régulateur qui n'est pas indépendant de l'administration traditionnelle, indépendant au sens d'indépendance des régulateurs dans la plupart des pays d'Europe. Et, sans doute plus astucieuse que Bercy, EDF avait parfaitement compris l'enjeu, avait parfaitement compris l'argument et a pesé pour avoir un régulateur qui ne lui ferait pas de concessions, parce que c'est seulement comme ça qu'elle apparaîtrait comme une entreprise réellement dans la concurrence, même si elle est dominante sur certains marchés. Peut-être que ceci est un message qui n'est pas étranger à la situation d'autres secteurs.

Les quatre intervenants dans cette table ronde vont justement apporter des expériences, des réflexions qui, progressivement en quelque sorte, vont encrer l'analyse économique, juridique et autre, que nous pouvons faire de la situation future du secteur des transports ferroviaires. Ces quatre intervenants auraient à nous dire des choses qui prendraient des heures mais je ne peux donner à chacun plus de 20 minutes, et je suis sûr que je n'aurai jamais à les interrompre car ils ont préparé leurs interventions dans ce cadre, trop restreint mais inévitablement restreint.

Monsieur GUAL aurait pu être à notre conférence à Oxford, d'autant plus qu'il est membre du CEPR, ce réseau d'économistes européens qui fait un peu pendant au NBER aux Etats-Unis. Il est économiste, à la fois académique et en même temps plongé dans la vie pratique. Il est en particulier professeur dans l'une des plus grandes et des plus respectées *business schools* du monde, située à Barcelone bien que ce soit l'Université de Navarre qui ait la tutelle sur cette *business school*.

Jordi GUAL

Bonjour, je dois m'excuser par ce que je vais parler en anglais, mon français n'est pas suffisant pour un exposé :

Je vais passer à l'anglais et j'espère que vous m'excuserez mais je n'ai que vingt minutes pour mon exposé et je dois les utiliser du mieux possible, si je parlais français ce serait bien plus lent.

Tout d'abord, j'aimerais remercier les organisateurs de leur invitation, c'est un véritable plaisir que de venir discuter de déréglementation ou de régulation d'une nouvelle industrie de réseau, l'industrie ferroviaire à laquelle je ne connais pas grand-chose.

Mais j'ai été invité ici pour vous faire part de mon expérience dans le domaine de la déréglementation d'autres industries de réseau.

Le titre de cette table ronde est « la régulation des industries de réseau en Europe, quelles pratiques et quelles institutions ? », ce qui convient tout à fait au type de message que je souhaite faire passer dans cette première communication car, aujourd'hui en Europe, la régulation de ces industries se doit d'être compatible avec les obligations du Marché unique. Mon intervention va s'axer sur cette question, sur cette dichotomie entre la régulation des industries de réseau et l'intégration de ces mêmes industries au niveau européen.

Comment intégrer des industries lorsqu'il y a réglementation et que chaque pays peut avoir mis au point des systèmes différents dans le passé ; ou encore comment réglementer des industries lorsqu'il y a intégration, c'est-à-dire lorsque des concurrents peuvent arriver d'autres pays et tenter de fournir des services sur le territoire d'un Etat de l'Union européenne.

Il me semble que pour traiter de ces questions on peut tenter de faire un parallèle tout d'abord avec ce qui a été fait dans d'autres secteurs, pour ensuite passer aux industries de réseau. Quand on évoque l'intégration d'un marché, on sait que cela signifie libéraliser les exportations et les importations et laisser des entreprises étrangères s'établir dans le pays, mais on sait aussi que lorsqu'il s'agit de produits à risque, il peut y avoir une harmonisation des produits avant qu'ils ne soient acceptés dans le pays. Ainsi, sur ces marchés, on doit mettre en place un mécanisme de reconnaissance afin d'autoriser les produits étrangers à entrer sur le marché, non seulement en ce qui concerne le produit fini mais parfois même pour ce qui est des normes de production de ces produits.

C'est chose facile en Europe puisque tous les membres de l'Union européenne partagent des principes similaires et se trouvent à un niveau de développement comparable. Les choses se

compliquent lorsqu'on passe au domaine des services, y compris lorsqu'il s'agit de services moins réglementés. Nous sommes disposés à accueillir des importations ainsi que l'introduction de services fournis par des entreprises étrangères mais – et à cet égard nous avons rencontré des difficultés avec la directive concernant ce secteur – nous commençons à froncer les sourcils lorsque des concurrents en provenance d'Europe de l'est arrivent dans nos pays et proposent des services dont les coûts (du fait du prix du travail) sont très compétitifs mais très différents de ceux de l'Europe occidentale. Les critères sociaux sont différents et certains domaines s'en trouvent restreints, d'ailleurs dans le domaine des services on trouve de nombreux secteurs qui n'obéissent pas à la directive concernant les services.

Les choses se compliquent encore lorsque l'on passe aux industries de réseau car ces dernières possèdent des spécificités que je voudrais rappeler, ce qui les rend très singulières. Des caractéristiques économiques tout d'abord : ces industries ont un effet de réseau très important, elles possèdent parfois des externalités directes. La valeur du réseau augmente avec le nombre de ses utilisateurs ou le nombre de connexions et cela s'applique au transport, aux télécommunications, à la banque, aux cartes de crédit, aux distributeurs automatiques de billets, etc. Certains réseaux physiques impliquent des économies d'échelle importantes et des coûts importants comme nous le savons tous. On peut citer le rail, l'électricité, le gaz, l'eau et même, selon moi, la banque puisque je considère que la banque de détail partage certaines de ces caractéristiques.

Il y a des besoins de coordination et des problèmes de congestion qui doivent être traités avec, l'électricité est un exemple, le rail, le transport. On rencontre aussi la question importante de la chaîne de valeur verticale qui dispose de différentes structures de coût. La structure de coût des infrastructures diffère des éléments de coût des services fournis par le biais de ces infrastructures et, puisqu'il y a infrastructure, il y a un besoin d'accéder à cette infrastructure pour fournir les prestations au client.

Enfin, et je ne fais que passer en revue les éléments de base de la dimension économique des industries de réseau, nous nous trouvons souvent face à une infrastructure héritée, construite à une époque de monopole, qui est censée être utilisée par de nouveaux prestataires axés vers l'avenir. Mais évidemment, le problème causé par les industries de réseau ne se borne pas à la nature particulière de leur économie, il porte aussi de très fortes conséquences au niveau social et politique. Pour résumer, les services fournis par ces industries de réseau sont souvent d'intérêt général et comportent des questions complexes sur leur définition en terme de qualité et de couverture.

Très souvent ces industries sont considérées comme stratégiques ou, du moins (bien que la définition de ce qui est stratégique porte en elle-même la complexité de la notion), ce sont des questions qui ont un rapport avec une chaîne d'approvisionnement ininterrompue et une nécessité de garantir les prestations car ce sont des industries critiques pour l'économie en général. Une fois de plus, puisque je travaille maintenant dans le secteur bancaire, vous constaterez que la banque est elle aussi critique pour l'économie en général. Enfin, les implications politiques sont claires car, souvent, ce sont des entreprises publiques qui ont tenu le rôle d'opérateurs dans ces secteurs.

Ainsi, intégrer ces industries en Europe diffère significativement de l'intégration de produits de base ou de services réglementés de manière légère. On oublie souvent une raison à cette

difficulté : lorsqu'on intègre un produit ou une prestation, on sait que l'on peut tirer des bénéfices de cette intégration par l'accès à un marché plus vaste, par des coûts moins élevés, par un accroissement de la concurrence, et les économistes ont depuis longtemps averti des inconvénients en rapport avec des effets de distribution, mais ceux-ci sont mineurs si on les compare avec les bienfaits potentiels pour la richesse de la société.

Quand on intègre une industrie de réseau, comment être certain des bénéfices apportés par les échanges transfrontaliers, par les prestations de service transfrontalières ? Comment mesurer les gains en matière d'économie d'échelle et d'amélioration de l'efficacité dans ces secteurs ? Ces gains peuvent s'avérer importants, et je reviendrai un peu plus tard sur l'exemple des télécoms, mais certaines incertitudes demeurent quant à ce qui reviendra à la société. Mais nous savons que lorsqu'on intègre une industrie de réseau, on peut se trouver confrontés à des effets potentiels massifs sur la population, sur les citoyens, en termes de distribution, de qualité de service ou d'apport des prestations à certaines parties de la société. Contrôler le rythme de la réglementation et la nature de son processus va devenir encore plus crucial que l'intégration du marché européen et c'est pourquoi nous devons rester très attentifs aux méthodes utilisées pour réaliser le marché unique dans ces secteurs.

Je dirais que trois stratégies sont possibles dans le cas d'une intégration d'industries de réseau qui ont connu différentes structures par le passé.

La première consiste à harmoniser, cela signifie que vous mettez en place un plan directeur valable dans tous les Etats membres et que vous l'imposez par le biais de directives européennes à l'ensemble de l'Union avec une introduction progressive dans le temps. L'harmonisation a des avantages dont le principal est de créer une situation équitable qui signifie que tous les pays de l'Union européenne sont assujettis aux mêmes règles, et dans ces industries les règles permettent de déterminer la compétitivité de chaque entreprise. Les inconvénients de cette stratégie résident dans la diversité des situations selon les pays : la variété de choix pour ce type de prestations n'est pas prise en compte dans le cadre d'une harmonisation totale. C'est un handicap important quand on regarde l'Europe des 27. Un autre inconvénient, selon moi, tient aussi à imposer depuis Bruxelles une forme prédéfinie de déréglementation qui peut, selon le secteur, s'avérer positive ou négative. Dans ce dernier cas, les conséquences peuvent être très importantes au niveau social et politique.

Une autre manière, moins agressive, d'intégrer les industries de réseau européennes serait ce que je nomme, selon la tradition communautaire : la reconnaissance mutuelle. Dans ce cas, chaque pays choisit sa propre voie réglementaire vers la déréglementation, son propre degré de déréglementation et les caractéristiques de cette déréglementation mais il s'engage à accepter comme concurrents n'importe quel autre acteur européen, y compris si celui-ci est sujet à des réglementations locales différentes dans son propre pays. La reconnaissance mutuelle est très efficace même si elle ne l'est pas autant que l'harmonisation comme outil d'intégration. Elle permet de créer une situation équitable, elle permet aussi à chaque Etat membre de faire ses propres expériences, d'inventer son propre modèle, mais elle peut aussi donner lieu à un nivellement par le bas. Chaque pays peut en effet tenter de déréglementer ou de modifier les conditions nationales de ses propres concurrents afin de les rendre plus agressifs sur des marchés extérieurs ou dans d'autres pays de l'Union. Il peut s'avérer que vous souhaitiez conserver certaines préférences locales dans votre pays, mais voilà qu'arrive un prestataire de service venu d'un pays où les réglementations sont plus légères et celui-ci détrône votre propre concurrent, introduisant ainsi des bouleversements sur le marché domestique. C'est donc une manière risquée d'intégrer des industries de réseau.

Nous avons donc la possibilité de l'harmonisation, celle de la reconnaissance mutuelle et maintenant, la troisième possibilité qui est celle que je nomme la règle du pays hôte qui est un système dans lequel chaque pays décide de ses propres règles. Mais bien sûr, nous nous trouvons dans un marché ouvert et chaque pays se doit d'accepter des prestataires extérieurs s'ils suivent les règles domestiques. Vous pouvez proposer des prestations en respectant les règles du pays hôte et il n'y a donc pas de discrimination. Il s'agit là aussi une stratégie efficace d'intégration mais je pense que celle-ci possède certains mérites. Un de ses avantages est de préserver les préférences locales puisque chaque pays décide de ses propres règles ; un autre avantage consiste à permettre un certain degré d'expérimentation au niveau local, chaque pays peut définir sa voie : je veux aller vite, je veux faire comme ci, tu veux faire comme ça... Malgré tout, ce système ne crée pas une situation équitable pour l'ensemble des acteurs potentiels et peut placer les concurrents au sein de l'Union européenne dans des situations très différentes.

Une fois ce cadre établi, je voudrais revenir sur deux industries que je connais bien et sur la manière dont elles ont mis en place les processus de déréglementation/intégration. Il ne s'agit pas du rail que je connais peu. Je connais un peu le secteur électrique ainsi que d'autres industries de réseau, mais surtout la banque, et surtout la banque de détail, et les télécoms. Je voudrais intégrer ces deux entreprises au cadre posé et vous raconter comment les choses se sont passées, en particulier dans le domaine des télécommunications.

Pour résumer, le secteur bancaire a utilisé un mélange de techniques d'intégration pour parvenir à un certain degré d'intégration en Europe, ainsi qu'un bon degré de déréglementation. La banque a choisi la reconnaissance mutuelle comme instrument principal pour générer une déréglementation concurrentielle c'est-à-dire pour se débarrasser de nombreuses réglementations datant des années 1960, 1970 et du début des années 1980. Au niveau local, chaque régulateur a constaté que certaines réglementations étaient totalement inutiles et pouvaient être éliminées car elles entravaient la concurrence au niveau domestique, rendant les entreprises peu compétitives et empêchant la concurrence internationale. Bien entendu, cette reconnaissance mutuelle qui engendrait un nivellement par le bas a été stoppée par l'introduction de l'harmonisation de certains domaines importants dans la banque : les dispositifs prudentiels ont un effet direct sur les coûts, sur le coût d'une banque. J'entends par dispositif prudentiel les ratios de capital imposées aux banques, les fonds propres que les banques doivent détenir pour exercer sur le marché. Il a fallu harmoniser tout cela afin de permettre une concurrence loyale sur le territoire de l'Union. Dans le secteur bancaire, nous avons donc la reconnaissance mutuelle comme principe de base, une pincée d'harmonisation dans certains domaines clé, et une autre de « règle du pays hôte » pour ce qui concerne l'information du consommateur. Pourquoi ? Parce que l'information du consommateur est toujours fortement liée aux lois civiles et commerciales de chaque Etat membre, et qu'elle a été laissée sous la responsabilité du régulateur local. Le chemin suivi par la banque me semble une réussite bien que la récente crise financière internationale ait montré des insuffisances et qu'il reste certain des problèmes importants à résoudre dans les années à venir.

Dans le domaine des télécoms, l'approche fondamentale choisie a été celle de la règle du pays hôte, avec certaines contraintes imposées depuis le centre, c'est-à-dire par Bruxelles. A mon sens, cela a été un bon choix comme instrument d'intégration. Pourquoi ? Parce que les télécoms sont une industrie de réseau dans laquelle l'évolution technologique est incroyablement rapide, ainsi imposer depuis le centre une rigidité excessive en termes de régulation faisait courir le risque de choisir la mauvaise approche réglementaire. Dans une certaine mesure, le système utilisé par l'Union est efficace car il a permis d'éviter ce que je

nomme la rigidité réglementaire. C'est pourquoi la règle du pays hôte s'est avérée un instrument efficace en permettant diverses expériences au sein de l'Europe. Cependant, je dirais que ce n'est pas un succès total, dans le secteur des télécoms, on a rapidement constaté qu'on ne pouvait pas choisir une réglementation « *ex post* » : du fait des difficultés héritées du secteur, il fallait prévoir un traitement à travers des exemptions, c'est à dire avoir un règlement déjà en place et non pas attendre afin d'intervenir *ex post facto* en cas de problème. L'Union européenne a établi des règles générales sur la manière dont ces problèmes héréditaires devaient être réglés, des questions en rapport avec l'accès à l'infrastructure liés aux différents tarifs hérités du passé, aux avantages énormes des opérateurs historiques, et aux risques de basculement du marché dans ce type d'industries.

Des principes généraux introduits par Bruxelles ont tracé le chemin à suivre pour la déréglementation. Je ne vais en mentionner que quelques uns, la portabilité des numéros pour limiter les coûts de commutation, des mesures en rapport avec la séparation comptable et l'indépendance des régulateurs nationaux, des mesures concernant la réglementation des prix des acteurs majeurs du marché, des mesures de réglementation du financement des services universels. Toutefois, globalement, l'approche n'était pas excessivement rigide et permettait un éventail d'expérimentations substantiel chez les Etats membres. Par exemple, si vous imposez un certain degré d'accessibilité non-discriminatoire, tout va bien, mais le diable se loge dans les détails, et si vous analysez les détails, vous vous rendez compte que chaque Etat membre utilisait des mesures de coût différentes pour déterminer les redevances d'accès. On rencontrait donc des variations dans la manière d'appliquer les mesures de déréglementation entre les divers Etats membres. De même, une évolution importante s'est produite dans le secteur des télécoms avec ce qu'on appelle le dégroupage de la boucle locale, ce qui signifie l'accès au dernier kilomètre ou encore au consommateur final. Cette évolution a eu lieu dans toute l'Europe mais, grâce à la flexibilité, à des rythmes différents selon les pays. Certains pays ont avancé très rapidement, la France en fait partie et je pense que c'est l'un des pays qui a bien réussi dans ce domaine, mais d'autres pays ont été un peu lents. Il me semble donc que ce soit globalement une stratégie satisfaisante.

Je ne peux néanmoins que signaler mon accord avec notre président de table, et de m'en désoler en compagnie du président de la SNCF ou le directeur général, sur le fait qu'il faut faire très attention lorsqu'on transpose les règlements ou des systèmes de libéralisation d'une industrie à l'autre. Pour les télécoms par exemple, je pense que le cadre européen de la déréglementation s'est avéré efficace au tout début mais qu'une fois ce cadre été mis en place, une fois que Bruxelles dispose d'un certain pouvoir pour harmoniser le système en Europe, ce pouvoir acquiert une vie propre avec une tendance à la perpétuation qui le conduit à réguler l'industrie comme il l'a fait au cours des 7 ou 8 ans précédents. Dans le cas d'une industrie aux évolutions technologiques rapides comme celle des télécommunications, ce n'est peut-être pas la meilleure stratégie de réglementation.

Aujourd'hui, et je conclurai par ce point, dans le domaine des télécoms, les défis à relever sont par exemple de construire les réseaux de nouvelle génération, de très grande capacité, qui sont très coûteux à mettre en place car ils impliquent un accès au domicile, ou du moins à ses environs, afin de fournir un accès internet haut débit grâce aux fibres optiques ou à d'autres techniques. C'est une problématique délicate, et si nous envisageons la régulation de ces nouveaux réseaux à l'image de celle de réseaux historiques, nous risquons de restreindre l'expansion de cette nouvelle infrastructure. Les conditions d'accès et les réglementations en général que nous mettons en place dans les réseaux de nouvelle génération doivent se démarquer clairement de l'ancienne réglementation en place. Mon expérience des cadres

réglementaires, qu'ils soient nationaux ou plus vastes, est que les changements prennent beaucoup de temps et qu'il leur est difficile de suivre le rythme du marché. Ainsi, mon opinion globale concernant les télécoms est positive dans le sens que la règle du pays hôte a permis un certain degré d'expérimentation domestique, ce qui est positif, mais la réglementation centrale émanant de Bruxelles a petit à petit pris de l'importance et peut à terme devenir une entrave aux progrès du secteur, imposant des contraintes excessives sur la tarification de l'accès au réseau.

Je conclurai sur cela et j'espère que ce vaste tableau de la régulation de ce type d'industries dans le contexte d'un marché qui ne peut rester fermé au reste de l'Union aura été d'une certaine utilité dans le cadre de nos débats sur le sujet de la déréglementation ou de la re-réglementation du secteur ferroviaire. Merci de votre attention.

Claude HENRY

Je remercie le professeur GUAL pour avoir non seulement tiré des leçons, déjà très claires, de l'expérience qu'il a dans ces deux secteurs mais aussi et peut-être surtout pour avoir placé cela de manière très structurée dans le cadre européen car la technologie et l'Europe, sont les deux facteurs essentiels qui pèsent sur le mouvement de dérégulation, re-régulation, réorganisation de ces secteurs dans nos pays.

A cet égard, je pense qu'il faut souligner que pour certains de ces secteurs, je pense en particulier à l'électricité, la cohérence de la régulation en Europe, avec toutes les imperfections que vous avez indiquées, cette cohérence est nettement supérieure à ce que l'on peut à peine appeler la cohérence, mais plutôt l'incohérence de la régulation entre les Etats des Etats-Unis.

Je passe chaque année un temps important aux Etats-Unis, à l'université de Columbia et dans quelques autres endroits, et je suis frappé par l'anarchie profonde de la régulation telle qu'elle est pratiquée par les divers Etats des Etats-Unis. A tel point qu'à l'heure actuelle, par exemple, la Pennsylvanie, l'Ohio, l'Illinois et quelques autres Etats du Midwest, en raison des divergences, des incohérences entre leurs cadres de régulation, n'arrivent pas à démarrer la mise en œuvre du *smart grid* qui est souhaitée par l'administration Obama et par beaucoup et qui est absolument indispensable si on veut, dans le cadre de l'économie électrique américaine, rattacher un nombre important de producteurs diversifiés, décentralisés, qu'ils soient solaires ou qu'ils soient à vent. Ils n'y arrivent pas. Entre Etats et avec l'administration fédérale, ils s'attaquent même en justice, ce qui est quand même une démarche que nous n'avons pas vue en Europe.

Donc nous avons là quelque chose qui souvent apparaît comme si compliqué, c'est vrai dans tous les domaines de l'action européenne, si tortueux, mais c'est souvent moins compliqué et moins tortueux que les relations entre les diverses parties des Etats-Unis. Peut-être est-ce un des points que va faire apparaître maintenant l'exposé de Madame LE BIHAN qui, avant d'être directrice générale de la Commission de régulation de l'énergie, s'est particulièrement intéressée aux enjeux de l'audiovisuel et de la propriété intellectuelle, à la fois dans ses fonctions au Conseil d'Etat et ensuite au ministère de la Culture et de la Communication.

Christine LE BIHAN-GRAF

Succédant aux propos précédents, mon ambition aujourd'hui est plus modeste. Elle consiste à vous dire comment pratique le régulateur dans le domaine de l'énergie et à se demander, en partant de cette réflexion sur les pratiques, quelle est aujourd'hui l'incidence du cadre réglementaire dans un secteur où l'ouverture à la concurrence, c'est le moins que l'on puisse dire, a été lente, et reste difficile.

Je voudrais, en introduction et en écho à ce que vient de dire le président de la table ronde, rappeler, et ce n'est pas un truisme, que, en France, l'ouverture d'un réseau à la concurrence ne se fait jamais que sous l'amicale, sans doute, mais ferme pression de la Commission européenne. Et cela marque très profondément les pratiques des régulateurs sectoriels tant parce qu'ils sont toujours en situation potentielle de conflit d'intérêts, à mi-chemin entre Paris et Bruxelles, que dans les pratiques et les méthodes mises en œuvre par la régulation.

S'agissant de la pression de la Commission européenne, on peut par ailleurs remarquer, et ce sera ma deuxième remarque préalable, que malgré l'impulsion de cette dernière, l'ouverture à la concurrence ne s'opère que très lentement, très graduellement, directive après directive. De ce point de vue, l'ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence semble tout à fait comparable à celle du secteur de l'énergie. Le fait d'ailleurs qu'elle succède à l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie montre le caractère très délicat de cette ouverture. Sans doute était-il plus facile d'ouvrir les marchés des télécoms à la concurrence, moins facile d'ouvrir les marchés de l'énergie à la concurrence, peut-être encore moins facile d'ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence. On peut toutefois penser, et peut-être espérer, qu'il y aura un effet d'influence s'agissant des modes réglementaires, que cet effet pourra s'opérer des télécoms à l'énergie, et de l'énergie évidemment au ferroviaire, ce qui explique sans doute parfois les propos que j'ai entendus sur la nécessité de s'inspirer de la Commission de régulation de l'énergie pour bâtir et pour définir les missions de l'Autorité ferroviaire, la fameuse CRAF ou la fameuse ARAF selon les derniers acronymes utilisés.

Alors faut-il s'inspirer de la CRE ? En tout cas, je pense qu'il y a un effet d'expérience, qui peut sans doute jouer, de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie à celui du ferroviaire, et c'est de ce point de vue que je voudrais témoigner en tant qu'acteur de la régulation sur le secteur de l'énergie.

Dans la première partie de mon propos, je voudrais revenir à des questions simples. Pourquoi faut-il réguler ? Et pourquoi faut-il une autorité administrative indépendante ?

Pourquoi faut-il réguler ? Vous le savez la régulation sectorielle en France s'applique à un opérateur en monopole, qui dispose d'un réseau et qui est verticalement intégré, et dont l'Etat est en général propriétaire ou actionnaire majoritaire. La réponse à la question « pourquoi réguler ? » est assez simple. C'est bien parce que ce modèle heurte de plein fouet le modèle communautaire, d'inspiration libérale, qu'il faut réfléchir à un mode réglementaire. Evidemment, ce modèle est incompatible avec les grands principes communautaires, qui lui sont totalement antagoniques. Quels sont-ils ? Trois principes. Un, le libre choix du fournisseur par les consommateurs. Deux, la liberté d'établissement des producteurs. Et trois, surtout, et cela a été abondamment développé dans l'intervention précédente donc je n'y reviens pas en détail, un droit d'accès non-discriminatoire au réseau qui doit au surplus être transparent, disponible à un juste prix, pour les utilisateurs des réseaux de transport et de distribution.

Donc, l'ouverture à la concurrence passe d'abord par la définition d'un droit d'accès des opérateurs au réseau. C'est dire que le régulateur a un double objectif. Le premier, c'est

comment je régule un monopole naturel. C'est bien l'essentiel de sa pratique comme jeune régulateur, ce qu'est la CRE puisque créée en 2000 elle va fêter l'an prochain ses dix ans d'existence. Comment réguler un monopole naturel de sorte à permettre l'accès des tiers au réseau selon les principes bien connus de la Commission européenne ? Et comment stimuler, favoriser, l'ouverture du marché à la concurrence ? Ce sont deux objectifs qui, sans doute, dans la pratique régulatoire ne se traitent pas de manière synchronique, mais plutôt de manière chronologique.

Réguler le monopole naturel passe d'abord par l'accès aux infrastructures à un tarif non-discriminatoire et par un droit d'accès à l'ensemble des services à exploiter depuis le réseau. Ce sont bien les deux problématiques auxquelles sera confronté immédiatement le régulateur dans le domaine ferroviaire.

Pourquoi faut-il, pour faire cela, une autorité administrative indépendante ? L'Etat est tout à fait capable, non pas seulement de réglementer, mais aussi de réguler. Il y a des tas de secteurs où l'Etat est régulateur. Pourquoi ne serait-il pas régulateur ni dans le secteur de l'énergie, ni dans le secteur ferroviaire ? Tout simplement parce que la fonction de régulation ne peut être confiée qu'à une autorité indépendante car un accès non-discriminatoire au réseau ne saurait être garanti par l'Etat qui cumulerait des fonctions de réglementation et de régulation, de tutelle sur l'opérateur en monopole, et de propriétaire de l'opérateur lui-même. Bref, un accès non-discriminatoire au juste prix au réseau ne peut se faire dès lors que l'Etat est juge et partie.

D'où la nécessité de créer une autorité administrative indépendante, et avec l'émergence de cette autorité administrative indépendante, se généralise un principe de séparation. Séparation entre l'Etat et une autorité administrative indépendante, séparation entre des fonctions de réglementation et des fonctions de régulation, séparation entre un gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs qui utilisent l'infrastructure, séparation entre les opérateurs de transport et de distribution, séparation – le fameux *unbundling* – entre le transport, la distribution et la production. La logique ultime de la généralisation de ce principe de séparation s'exprime notamment dans le secteur énergétique par un certain nombre de mentions dans ce qu'on appelle le troisième paquet énergie, qui vient d'être adopté et sera transposé à horizon de 18 mois, qui précise très explicitement que chaque Etat membre doit désigner une seule autorité de régulation nationale, juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre autorité ou entité publique et privée.

Donc l'existence d'une autorité de régulation répond à deux exigences. Une exigence de principe qui est celle de l'impartialité. L'Etat ne peut pas être juge et partie, on ne peut pas confier à l'Etat l'ouverture d'un marché à la concurrence. C'est une exigence de principe très forte dont il reviendra au quotidien au régulateur, et ce n'est pas toujours sans difficulté, de rappeler l'importance et de donner un contenu à cette réalité.

L'exigence de création d'une autorité administrative indépendante répond à une deuxième exigence, fonctionnelle, celle de disposer quelque part au sein de l'Etat d'une capacité d'expertise fortement spécialisée. La régulation n'est pas une régulation de la concurrence, au sens d'une régulation de droit commun. C'est bien une régulation sectorielle, avec une autorité qui doit démontrer sa capacité à constituer une expertise fortement spécialisée, apte à prendre en compte les besoins des opérateurs, à dialoguer avec les consommateurs et à présenter de sérieuses garanties d'indépendance vis-à-vis du gouvernement.

Ces quelques rappels me permettent d'arriver au cœur du sujet qui intéresse évidemment le praticien, c'est-à-dire comment transposer ce modèle dans le secteur ferroviaire.

A cet égard, je voudrais, partant de la pratique, faire un certain nombre de remarques. Premièrement, la CRE est sans doute un précédent duquel il est possible de tirer des leçons. Deuxièmement, la CRE est bien confrontée à la fois aux contraintes inhérentes à la régulation, et à la nécessité de conceptualiser, ou en tous cas d'énoncer les pratiques réglementaires qui sont les siennes. Je suis frappée, à cet égard, et dans le propos de l'intervenant précédent cela me paraît en filigrane très fort, qu'aujourd'hui émerge toute une réflexion qui distingue évidemment, le droit de la concurrence des droits sectoriels mais qui insiste aussi sur l'émergence d'un droit propre de la régulation. Sans doute n'y a-t-il pas un droit propre de la régulation, je ne m'engagerai pas dans ce débat avec d'éminents juristes, mais sans doute y a-t-il aujourd'hui des pratiques réglementaires communes, et dont les objectifs évidemment convergent. Et c'est sur ces pratiques et sur les objectifs convergents de ces pratiques que je voudrais aujourd'hui rapidement attirer votre attention.

La CRE a été citée dans les débats au Sénat et le sera sans doute dans les débats à l'Assemblée nationale, comme précédent sur lequel s'appuyer pour mettre en place une autorité de régulation du ferroviaire. La première remarque que j'ai envie de faire est que la cible ne sera pas atteinte tout de suite. La CRE, comme autorité administrative indépendante, s'est constituée très progressivement, a développé des missions et des compétences de manière extrêmement graduelle, et ses pouvoirs et ses missions ont procédé par extension, essentiellement sous la pression communautaire. Depuis 2000, date de sa création, il n'y a pas moins de trois lois qui ont progressivement étendu les compétences et les missions de la Commission de l'énergie, c'est-à-dire à peu près une loi tous les deux ans. Et 3 paquets de directives européennes dont le dernier vient d'être voté, et dont la transposition arrivera dans les 18 mois à venir. Donc on le voit, c'est bien sous la pression constante, du droit européen et de la Commission européenne que se constitue un régulateur dont les compétences sont progressivement proportionnées aux enjeux de ses missions. Des compétences étendues et des missions sans cesse renouvelées.

Pour vous rappeler simplement les grandes étapes, grandes étapes que connaîtra sans doute l'autorité chargée de la régulation du transport ferroviaire, c'est d'abord le passage de la régulation de la seule électricité à la régulation du gaz naturel puisque la Commission de régulation de l'électricité n'a d'abord été en charge que du marché de l'électricité. C'est en 2003 qu'on élargit ses missions au gaz naturel. C'est en 2006 qu'on lui donne un pouvoir tout à fait fondamental qui est d'approuver les programmes d'investissement des gestionnaires de réseau, et qu'on lui donne une compétence qu'elle est la seule à posséder au niveau européen, qui la rend comparable à l'Autorité des marchés financiers, qui est une compétence de surveillance des marchés de gros. On crée en son sein, ce qui est aussi envisagé je crois pour l'autorité de régulation ferroviaire, un comité de règlement des différends qui, s'il ne l'apparente pas encore à une quasi-juridiction, pourra sans doute prêter à discussion sur ce sujet.

Alors, des missions sans cesse élargies, des missions de garantir l'accès au réseau, des missions de veiller au bon fonctionnement du développement des réseaux, de contribuer à la construction du marché intérieur de l'électricité, de concilier les exigences du service public

et le développement de la concurrence, et de surveiller les transactions, pour ne citer que les principales. Ceci dans un contexte de garantie de son indépendance, avec un collège dont le mandat est long, 6 ans, et dont les membres ne sont pas révocables.

Ce mouvement montre que la cible ne s'atteint que progressivement et que la CRE n'est pas aujourd'hui ce qu'elle était à son commencement, même si était en germe dans les intentions de la Commission européenne dès 2000 la totalité du champ d'extension des compétences de l'autorité administrative indépendante.

Tout à fait dans la ligne de la réflexion que je vous proposais tout à l'heure sur les pratiques, cette lente maturation des missions et des compétences explique aujourd'hui bien des contraintes de l'autorité de régulation et également le contenu et la physionomie des pratiques réglementaires. La première contrainte est toujours le sentiment d'être à mi-chemin entre Paris et Bruxelles, c'est-à-dire d'être indépendant du gouvernement, contrôlé par le Parlement, tout en étant expert de la Commission européenne, appartenant à une instance européenne qui s'appelle l'EREGG et qui est chargée de conseiller la Commission en matière d'ouverture du marché à la concurrence. Au quotidien, cela se traduit pour le régulateur par la nécessité de concilier les réalités nationales qui, vous le savez, sont assez complexes en matière énergétique puisque l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie s'est faite tout en maintenant des tarifs réglementés de vente de l'énergie, avec un objectif final d'achèvement du marché intérieur.

Il lui faut également concilier l'ensemble des paramètres qui permettent la mise en œuvre d'une régulation efficace. Comment garantir son indépendance vis-à-vis du gouvernement ? Comment garantir son indépendance vis-à-vis d'entreprises du secteur avec lesquelles elle est jour après jour en relation ? Les phénomènes de capture du régulateur, d'empathie avec le secteur régulé ont été amplement analysés, je n'y reviens pas. Comment exercer ces pouvoirs alors même qu'on est dans une situation de totale asymétrie d'information ? Comment réguler un secteur sans avoir une totale transparence sur les informations venant de ce secteur ? Et comment exercer des pouvoirs contraignants sans détruire totalement le dialogue avec les opérateurs sans lequel la régulation ne peut fonder sa légitimité et son autorité ? Comment concilier les objectifs de sécurité d'approvisionnement et les objectifs de développement durable ? Comment contribuer à l'émergence de plusieurs opérateurs efficaces, tout en imposant à ces opérateurs de minimiser leur rente dès lors qu'ils étaient en situation de monopole, de faire davantage de productivité et en même temps de s'attacher à la durabilité ? Autant de contradictions dans lesquelles aujourd'hui, dans sa pratique, est confronté le régulateur.

Cependant, il me semble qu'aujourd'hui, au stade de maturité de la régulation du secteur de l'énergie, on peut relever que, par-delà ces contradictions, il y a trois grandes tendances du cadre réglementaire.

Tout d'abord, la régulation, contrairement à la réglementation, c'est l'émergence d'une méthode nouvelle. C'est une certaine pratique de la concertation, un processus de dialogue constructif, et de concertation systématique. Aucune décision du régulateur n'est prise avant consultation publique, avant table ronde et mise en place de groupes de concertation. C'est

une méthodologie qui est sans doute plus inspirée des pratiques de la Commission européenne que des pratiques administratives internes. On le sait, la tradition administrative française consiste plutôt à rédiger des textes et ensuite à consulter ceux auxquels ces textes s'appliquent. La méthode du régulateur et la pratique de la régulation sont totalement différentes. La régulation ne peut s'exercer que si sa légitimité est reconnue, que si la légitimité du régulateur fait l'objet d'un consensus. On sait que la différence entre le pouvoir et l'autorité, c'est que le pouvoir s'exerce indépendamment de l'assentiment de ceux sur lesquels il s'exerce ; ce n'est pas le cas de l'autorité, celle-ci suppose que ceux sur lesquels elle s'exerce en reconnaissent la légitimité.

Les régulateurs au niveau européen ont construit leur légitimité autour des processus de concertation, qui ont permis l'émergence, et je sais que les juristes très orthodoxes n'aiment pas beaucoup ce terme, mais il imprègne totalement la pratique des autorités de régulation, l'émergence donc de la *soft law*. Ce terme désigne l'élaboration d'un certain nombre de bonnes pratiques, de règles qui sont issues de la concertation et qui finissent par ne pas être dépourvues d'un certain caractère normatif dès lors que ceux auxquels elles s'appliquent sont ceux qui ont contribué à leur élaboration. Donc l'émergence lente, progressive, mais continue, via les instances de concertation d'une loi que l'on dit parfois molle, de cette fameuse *soft law*, permet au régulateur, davantage que par un pouvoir de sanction qui ne lui est guère donné et qu'il lui est parfois difficile d'exercer, de faire émerger un mode de régulation tout à fait original au sein des réglementations publiques classiques.

Deuxième grande orientation qui traverse la pratique des régulateurs aujourd'hui, Monsieur HENRY l'a souligné, c'est la recherche de la cohérence réglementaire au niveau européen. Le souci du régulateur de participer à des instances de concertation européennes, de faire en sorte que les opérateurs ou les gestionnaires de réseau appliquent des règles communes. D'où son investissement dans les initiatives régionales européennes au nom de l'idée pragmatique mais réaliste qu'avant d'atteindre le grand marché unique européen de l'énergie, il faut d'abord constituer des marchés régionaux intégrés, aux interconnexions, aux frontières, qui petit à petit construiront le marché unique.

Et enfin, dernière orientation dans la pratique du régulateur, qui peut sans doute être utile aux régulateurs qui suivront, c'est la capacité qu'a le régulateur, en période de maturité sans doute, à faire la théorie du cadre réglementaire qu'il applique. L'une des règles de la régulation, et l'une des chances je dirais, ou des conditions d'efficacité de la régulation, c'est d'offrir à ceux qui sont régulés la visibilité, la lisibilité des décisions du régulateur. Le régulateur doit être capable de donner de la visibilité sur son action, d'avoir ce que le juge administratif ne lui interdit d'ailleurs pas, une doctrine administrative, dès lors qu'elle n'est pas contraire au cadre juridique qui s'applique. Le régulateur doit donner de l'anticipation, de la profondeur temporelle comme on dit aujourd'hui, au secteur régulé ; profondeur temporelle qui permet aux entreprises d'avoir une visibilité sur l'évolution de leurs investissements, via notamment le travail de la tarification.

En conclusion, ce que je peux dire aujourd'hui sur la pratique du régulateur de l'énergie, c'est que si l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie est limitée, en raison des imperfections du système, la régulation des réseaux, des monopoles naturels, premier objectif du régulateur, est arrivée aujourd'hui à maturité. Le régulateur a réussi dans sa pratique de la concertation à asseoir et à ancrer sa légitimité, à intervenir sur les monopoles naturels et à offrir aux acteurs la lisibilité qui est essentielle à la reconnaissance de son efficacité et de sa légitimité.

Claude HENRY

Votre texte, ainsi que celui de Monsieur GUAL me paraissent être des pierres essentielles à la réflexion à laquelle le nouveau secteur qui va être régulé ne peut pas échapper. A Oxford autrefois, j'ai connu le philosophe Isaïe BERLIN, et un jour où l'on discutait justement régulation, la pratique britannique ne le satisfaisant pas particulièrement, il a comparé le rôle du régulateur à celui d'un général à la tête de ses armées, vers lequel arrivent sans cesse des flots d'informations contradictoires, qui doit prendre des décisions en temps réel sur des enjeux souvent inconciliables, et qui y arrive notamment et de façon essentielle, parce que dans sa tête il y a un modèle et c'est ce modèle que vous nous avez décrit.

Je vais maintenant passer la parole à Monsieur LESAGE qui est directeur juridique à La Poste et qui l'a été avant dans les activités internet de France Télécom, et qui lui aussi a une pierre à apporter à travers l'expérience qu'il a à La Poste.

Bernard LESAGE

Je suis effectivement directeur juridique à la Direction de la régulation de La Poste , qui a été spécialement créée pour appréhender puis accompagner l'entreprise dans ses grandes mutations et prendre en charge la relation avec le régulateur. Je vais passer brièvement sur l'historique, nous sommes je pense dans un contexte, un schéma assez différent de celui qui vient d'être présenté. Il trouve ses origines dans les années 1990 et il a fallu à ce jour trois directives successives pour parvenir à l'objectif qui n'est pas encore atteint de l'ouverture des marchés.

Mais en fait, l'objectif recherché, au-delà même de l'ouverture des marchés, est de travailler sur une façon d'établir des règles communes de fonctionnement permettant de garantir un niveau relativement uniforme du service universel postal en Europe. Le service universel postal est la clé d'entrée du mécanisme qui est mis en place. Sa préservation est l'objectif principal dans un contexte général allant vers la fin des monopoles.

La particularité du mécanisme mis en place dans ce secteur est de prévoir une ouverture extrêmement progressive des marchés, avec plusieurs échéances qui sont en fait des limites de poids et de prix. Il est important de préciser que nous ne parlons ici uniquement du marché des envois de correspondance, du courrier. Initialement, on avait une ouverture pour le courrier de plus de 350 grammes, puis de plus de 100 grammes, puis de plus de 50 grammes, c'est là où nous en sommes actuellement. L'objectif est une ouverture totale des marchés en 2011. Le monopole, le secteur réservé, étant considéré comme un moyen de financement des obligations de service public, il est prévu que sa disparition soit extrêmement progressive de sorte que la période transitoire permette à l'opérateur d'appréhender ce nouveau contexte et de travailler avec l'Etat afin de définir d'autres modèles permettant de garantir le financement des missions de service universel.

En droit interne, c'est essentiellement la loi du 20 mai 2005 qui est venue poser les grands principes de l'organisation du secteur postal, avec bien sûr la création d'un régulateur indépendant, selon les mêmes principes que ceux qui ont été présentés tout à l'heure. Cela s'est traduit en fait par une extension des compétences du régulateur qui était déjà en charge du secteur des télécommunications.

La loi du 20 mai 2005 est donc venue organiser de nouvelles relations, de nouveaux rapports entre La Poste et sa « tutelle », en confiant à l'Autorité des missions particulières. Il s'agit soit des missions totalement nouvelles comme celles qui touchent à l'ouverture des marchés, soit de missions anciennes qui auparavant relevaient des relations entre La Poste et l'Etat.

Cette loi de 2005 pose 2 grands champs de compétences.

Le premier est celui qui a trait au service universel. La Poste reste, et est désignée par la loi, comme étant le prestataire du service universel. La loi pose les grands principes de la prestation, renvoie à un décret le soin de fixer un cahier des charges que devra respecter La Poste, opérateur désigné. L'autorité va être chargée de mettre en œuvre ces grands principes.

Ces grands principes correspondent à quatre exigences. Des exigences de gamme, d'accessibilité, de qualité et de transparence. Finalement au quotidien et de façon très concrète, c'est l'idée de cette intervention, toutes les relations entre La Poste et son régulateur tendent au respect de ces quatre exigences.

Les exigences de gamme, je dirais que c'est tout ce qui a trait au développement des offres. La Poste est tenue d'avoir une multiplicité de gammes, des gammes à destination des entreprises, des particuliers, des gammes de courrier, de colis. Elle a également des obligations très importantes en matière de présence territoriale, d'aménagement du territoire. Et donc elle va répondre à ce cahier des charges avec un catalogue d'offres qui va être examiné de très près par le régulateur qui va vérifier la conformité du respect du cahier des charges, et éventuellement être une source d'amélioration en cas de carence. Si le régulateur estime que telle ou telle gamme devrait être enrichie, il intervient.

L'accessibilité c'est ce qui est le plus visible, c'est l'ensemble des interventions du régulateur dans les aspects tarifaires de l'opérateur. Les tarifs de l'opérateur sont encadrés par un *price cap* défini pour plusieurs années. Et puis tarif par tarif, l'Autorité intervient, soit avec un pouvoir d'approbation lorsqu'on est en secteur réservé, soit via un avis consultatif.

L'exigence de qualité est vérifiée par l'Autorité en permanence sur la base d'objectifs de qualité de service définis par le ministre en charge du secteur postal (qualité des flux en j+1, traitement des réclamations etc....).

D'autres objectifs relatifs par exemple à la présence territoriale sont également définis ainsi que des obligations de collecte et de distribution 6 jours sur 7.

Enfin, l'exigence de transparence se traduit notamment par des impératifs en termes de comptabilité. La Poste est tenue de tenir une comptabilité qui doit répondre à des critères et à des spécifications qui sont arrêtés par l'Autorité. La Poste a à ce titre plusieurs obligations d'information qui permettent à l'Autorité de vérifier que les principes tarifaires, les principes d'abordabilité, les principes d'orientation vers les coûts sont respectés. L'exigence de transparence se traduit également par des obligations en termes de communication et de publication des objectifs de qualité de service et de certains paramètres qui sont fixés par l'Autorité ou par le décret relatif au service universel.

Donc ça c'est le premier champ de l'intervention du régulateur. Il porte sur l'activité de service universel de La Poste qui représente la quasi-totalité des activités courrier de La Poste soit 10 milliards d'euros de CA.

C'est ce même marché qui par ailleurs fait l'objet d'une ouverture à la concurrence, dans la mesure où la quasi-totalité des offres commerciales de La Poste relèvent également par ailleurs du catalogue des offres du service universel. C'est à mon avis un point très important puisque dans la perspective d'une ouverture totale, quasiment l'ensemble des tarifs des prestations actuelles de la poste sont régulés par l'Autorité de régulation au titre du service universel. Cela n'est pas neutre dans une perspective d'ouverture puisqu'un des enjeux sera justement pour l'opérateur de répondre, ou se positionner, ou innover ou proposer des offres « à côté » du service universel ou dans le SU permettant de répondre à des impératifs de concurrence.

L'autre grand volet d'intervention du régulateur est relatif à l'ouverture à la concurrence. Elle est encore à ce stade partielle puisque seul le courrier de plus de 50 grammes est ouvert à la concurrence.

Le législateur a prévu un système d'autorisation administrative préalable délivrée après instruction de l'Autorité qui vérifie l'état du projet industriel de l'opérateur. A ce stade, ces autorisations et les cahiers des charges qui les accompagnent visent essentiellement à garantir un certain niveau de protection des consommateurs.

En effet une des particularités de ce marché est que la concurrence profitera essentiellement aux grandes entreprises émettrices de courrier alors que c'est à l'autre bout de la chaîne qu'elle sera « physiquement » perçue par les particuliers, les destinataires.. Il y a donc un certain nombre de garanties qui lui sont apportées en terme de visibilité.

Il y a des obligations sur les marquages, d'identification des opérateurs, sur les systèmes de réclamation, tout un système qui permet donc au destinataire de savoir à qui il a à faire. Nous sommes plus ici dans des mesures d'accompagnement pour rassurer le marché.

Il y a d'ores et déjà environ 20 ou 25 autorisations qui ont été délivrées par l'Autorité, pour un certain nombre d'opérateurs, soit des opérateurs qui font de l'exportation, du courrier à destination hors de France, soit des opérateurs pour plus de 50 grammes sur le marché domestique.

S'agissant de ces deux grands champs de régulation, ce qu'il est important de noter c'est qu'il n'y a pas beaucoup d'interaction entre ce qui relève de la régulation du service universel d'une part et qui concerne principalement La Poste, et ce qui relève de l'ouverture des marchés d'autre part et qui concerne principalement les opérateurs alternatifs.

Il n'y a que sur quatre points que la loi organise des obligations spécifiques de La Poste vis-à-vis de ses concurrents. La Poste doit à ses compétiteurs quatre prestations qui sont considérées comme indispensables à l'exercice de leur profession par les opérateurs ou les distributeurs indépendants (accès à des bases de données notamment). Nous ne sommes sur ce point absolument pas dans un schéma d'ouverture reposant sur des mécanismes d'accès au réseau comme dans les domaines de l'énergie, du transport ou des télécommunications.

Enfin la loi donne à l'autorité une compétence de règlements des différends qui est classiquement confiée au régulateur.

En guise de conclusion, le bilan actuel sur le service universel et du point de vue de l'entreprise, puisque c'est le point de vue qu'il m'était demandé d'exposer ici, je dirais que nous sommes entrés après trois ou quatre ans de relations quasi quotidiennes avec le

régulateur, dans une phase permanente de travail mais cela demande beaucoup d'apprentissage, beaucoup de temps, beaucoup de travail. Cela exige de faire l'apprentissage de techniques de dossiers tarifaires, La Poste était dans une relation avec l'Etat qui était peut-être moins formalisée. Cela exige de faire l'apprentissage des cycles, des cycles de production de données pour le régulateur, puisqu'on a des obligations de restitutions comptables, des obligations d'audit, des obligations en terme de qualité.

L'entreprise régulée doit faire également l'apprentissage de l'échange d'informations avec le régulateur. En ce qui concerne ces communications d'informations, il est arrivé une fois que La Poste conteste la volonté de l'autorité sur des niveaux de restitution d'informations comptables. Le Conseil d'Etat manifestement a estimé que le régulateur disposait de la faculté d'accéder à un peu plus d'informations que ce qui était strictement prévu par les textes afin d'être en mesure d'exercer les missions que le législateur lui avait confiées. Le contentieux même si il n'est jamais souhaitable fait partie de l'apprentissage des relations entre le régulateur et le régulé.

Sur ce point et depuis 2005, une seule procédure s'est déroulée devant le Conseil d'Etat sur la question de l'information comptable.

Une autre fois, l'Autorité -et La Poste - a fait l'apprentissage d'une saisine du Conseil de la concurrence dans le cadre d'une procédure tarifaire. L'Autorité, avant d'exercer son pouvoir d'approbation et d'avis sur des tarifs relevant du service universel, a préalablement saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis.

Sur le champ concurrentiel de nombreuses autorisations ont été délivrées. Une seule procédure a eu lieu devant le Conseil de la concurrence mais plutôt sur des aspects connexes de marchés, à l'initiative d'un opérateur autorisé. Là encore un système de navette mais du Conseil de la concurrence vers l'Autorité a été mis en œuvre ; c'est un système très intéressant qui est mis en place dans notre système juridique.

S'agissant des moyens indispensables mis à la disposition des opérateurs alternatifs par La Poste il faut faire également l'apprentissage de la relation avec des concurrents. Ce n'est pas nouveau à La Poste mais dans le secteur du courrier c'était encore assez inédit. La mise en place de ces prestations impose de contractualiser avec les opérateurs concurrents. Ce n'est pas une chose naturelle en soi, ce sera peut-être le troisième point de ma conclusion. C'est l'apprentissage interne.

Tout cela finalement conduit non seulement à un important travail avec le régulateur mais également à un important travail en interne pour faire comprendre et accepter les nouvelles règles. Du point de vue de l'entreprise, il est fondamental d'anticiper ces phénomènes et de faire la pédagogie de ces règles parce qu'il faut les accepter et pour les accepter il faut les comprendre et quelquefois, la régulation, dans l'esprit du commun des mortels, c'est assez contre-intuitif. Dans ce contexte particulier, La Poste a mis en place des processus de formation, de sensibilisation vers les financiers, vers les commerciaux, vers les responsables territoriaux pour diffuser l'ensemble de ces messages.

Actuellement, nous sommes dans la dernière ligne droite avant l'ouverture totale qui constituera une nouvelle et importante étape. Nous avons devant nous un projet de loi qui doit mettre en œuvre l'ouverture totale des marchés au 1^{er} janvier 2011, il prévoit également le changement de statut de La Poste au 1^{er} janvier 2010. Le projet qui est actuellement mis en

consultation, du point de vue du régulateur, va plutôt dans le sens d'un accroissement de ses compétences, notamment pour intervenir dans le domaine tarifaire, non seulement dans le domaine du service universel mais également au-delà, donc hors service universel.

Un nouvel enjeu consistera à adapter les offres de La Poste qui majoritairement relèvent du service universel au nouveau contexte résultant de l'ouverture totale des marchés et à garantir le financement des obligations spécifiques incombant à La Poste.

Claude HENRY

Merci Monsieur LESAGE, on a retrouvé dans votre exposé des éléments fondamentaux de base communs avec ce que l'on a appris en matière de régulation de l'énergie et aussi une grande spécificité. Et les leçons que vous nous apportez, en matière d'apprentissage, dans tous les sens, sont peut-être parmi les plus précieuses pour les futurs rapports entre le régulateur ferroviaire et la et les entreprises du secteur.

Nous avons eu jusqu'à présent le témoignage d'un académique qui est aussi un praticien dans le secteur bancaire, ensuite de Madame qui exerce la régulation en matière d'énergie, vous-même qui la construisez avec le régulateur en matière de poste. C'est un autre regard que porte Monsieur Marc SENAC de MONSEMBERNARD en sa qualité d'avocat engagé, en particulier au cabinet KGA.

Marc SENAC de MONSEMBERNARD

Merci Monsieur le Président.

J'interviens ici avec une double qualité. En tant qu'avocat, associé d'un cabinet qui intervient régulièrement devant la Cour d'appel de Paris pour la défense de décisions de règlements de différends prises par une autorité de régulation sectorielle. Autre qualité, plus ancienne : j'ai été il y a 10 ans le premier directeur juridique de la Commission de régulation de l'électricité puis de l'énergie. Je vais donc évoquer les premières années, presque la préhistoire, de la régulation, ainsi que des problèmes plus spécifiques, sur le plan juridique et, en particulier, sur le plan procédural, qui peuvent se poser aux autorités de régulation.

Je vais être bref. Le regard du praticien juriste sur la régulation est un regard plein d'interrogations. Il y a une dizaine d'années, se sont multipliées les réflexions s'interrogeant sur la nature de la régulation et croyant percevoir dans les évolutions du droit l'émergence d'un droit de la régulation, voire d'une nouvelle branche du droit. J'avoue qu'en tant que praticien, j'ai toujours été un petit peu surpris de cette vision d'un droit de la régulation dont je n'ai jamais eu la révélation. Il faut, en tous les cas, se garder, en matière de régulation, des généralisations qui, si elles peuvent fournir un cadre à l'analyse, ne correspondent pas toujours précisément à la réalité particulière de chaque secteur. Et la première généralisation dont il faut se garder serait de vouloir associer, au point d'en faire des synonymes, la régulation sectorielle des industries de réseaux à la régulation de l'ouverture à la concurrence de ces industries, voire à la régulation des marchés ouverts à la concurrence. Or, force est de constater que la régulation de l'ouverture à la concurrence ne se résume pas à la régulation assurée par le régulateur sectoriel. L'action du régulateur sectoriel n'est pas toute la régulation d'un secteur qui s'ouvre à la concurrence.

Certes, les missions du régulateur sectoriel peuvent être définies de manière assez large. Par exemple, la loi définit, en termes très généraux, la mission de la Commission de régulation de l'énergie, qui est de concourir au bon fonctionnement des marchés dans l'intérêt du consommateur final. Cette définition est intervenue, du reste, plusieurs après la création de la Commission de la régulation de l'énergie qui n'en avait pas pour autant été empêchée de fonctionner. Quelle que soit la généralité de la mission du régulateur sectoriel, il n'en demeure pas moins que ses pouvoirs ne couvrent pas l'ensemble des champs que pourrait nécessiter le fait de concourir au bon fonctionnement du marché.

Quels sont les pouvoirs en réalité d'un régulateur sectoriel, voire sa raison d'être ? Réguler le marché, sans doute, mais à condition de concevoir la régulation du marché comme correspondant à la détermination des règles permettant d'assurer l'égalité de concurrence des opérateurs sur le marché concurrentiel et au contrôle de leur respect. Et pourquoi faut-il cette mission de régulation ? Parce qu'on l'a souligné, les marchés ouverts à la concurrence se caractérisent par la présence d'opérateurs historiques qui cumulent différents types d'activités : des activités ouvertes à la concurrence, et des activités qui continuent à s'exercer sous monopole ou, en tout état de cause, par la présence d'opérateurs historiques qui, sur certains segments du marché, occupent une position fortement dominante. Ainsi, dans le secteur de l'énergie, en particulier, dans le secteur de l'électricité, il sera nécessaire de veiller notamment à ce que les activités sous monopole ou, plus largement, les activités qualifiées de service public, qui recouvrent à la fois certains aspects de la production et de la fourniture d'énergie ainsi que l'ensemble des activités de réseaux, ne subventionnent pas les activités ouvertes à la concurrence.

Donc c'est le premier aspect de la mission de régulation : le respect de l'égalité dans la concurrence, qui se traduira notamment par des pouvoirs en matière de détermination des tarifs des activités sous monopoles ou des compensations des charges de service public pesant sur les opérateurs historiques, ainsi, plus largement, que de la détermination de règles permettant d'empêcher, *a priori*, les subventions croisées entre activités ouvertes à la concurrence et activités de service public.

Deuxième volet dans la mission de régulation, c'est la régulation de l'accès des tiers au réseau. Dans le secteur de l'énergie, les réseaux sont exploités sous monopole ; les concurrents de l'opérateur historique et les consommateurs doivent pouvoir accéder au réseau dans des conditions, pour reprendre les termes classiques du droit communautaire, non-discriminatoires, transparentes, sur la base de tarifs publiés, établis selon des critères objectifs etc., afin que puisse se déployer la concurrence. Mais, toujours dans le secteur de l'énergie, cet accès au réseau se fait tout de même dans des conditions extrêmement particulières. Ce n'est pas le régulateur qui définit les règles d'accès au réseau. Il y contribue, certes, mais les règles d'accès au réseau sont définies dans une large mesure par les pouvoirs publics, notamment dans le secteur électrique, dans les cahiers des charges des contrats de concession et également dans d'autres textes réglementaires qui s'imposent aux autorités concédantes. Il n'est dès lors par étonnant qu'analysant l'exercice par la Commission de régulation de l'énergie dans son pouvoir de règlement de différends, le Professeur Laurent Richer, dans sa contribution aux « Mélanges en l'honneur de Franck Moderne », avait pu estimer que le régulateur de l'énergie, lorsqu'il réglait des différends d'accès au réseau, faisait presque office finalement de juge administratif : le régulateur est, en effet, saisi d'un différend portant sur une décision prise par des gestionnaires de réseau et il en apprécie finalement la légalité au regard de textes réglementaires ou législatifs qu'il interprète.

D'une certaine manière, en l'espèce, le régulateur est finalement plus un régulateur des services publics dans un contexte d'ouverture à la concurrence qu'un régulateur de la concurrence. Il est, si on se laissait aller à des penchants d'ancien juge administratif, finalement le gardien de la neutralité des services publics.

Ceci également vrai d'une certaine manière (mais sans doute à un degré moindre, car chaque secteur est spécifique, dans le secteur postal) où le régulateur va veiller à la neutralité des modes de financement du service universel et veiller à ce que le secteur réservé ne vienne pas financer la concurrence dans les secteurs ouverts à la concurrence.

Il est vrai, qu'à l'inverse, dans le secteur des communications électroniques, le régulateur sectoriel a, dans le *design* des marchés, une action essentielle par la régulation *ex ante* en imposant des obligations sur les opérateurs dominants. Mais sans doute est-ce une spécificité du secteur des télécommunications, en tous les cas, au stade actuel de la régulation des autres secteurs.

Le régulateur sectoriel n'est donc pas toute la régulation, l'ouverture à la concurrence ne se résume pas, loin de là, à l'action du régulateur sectoriel. Bon nombre d'autres autorités y contribuent. Que ce soit l'Autorité de la concurrence dans son action de répression des abus de position dominante. Que ce soit la Commission européenne par ses enquêtes ou ses actions en matière d'abus de position dominante. Que ce soit également la Commission européenne dans son contrôle des aides d'Etat.

Ainsi, des procédures en matière d'aides d'Etat existent à l'encontre de la France, visant notamment le maintien de tarifs réglementés, fixé par voie administrative, dans le secteur de l'électricité et du gaz, maintien dont on peut penser qu'il perturbe le jeu du marché. Leur issue pourrait être déterminante sur les conditions d'exercice de la concurrence sur le marché de la fourniture de l'électricité et du gaz et introduirait un bouleversement du fonctionnement des marchés qui ne serait pas directement imputable au régulateur sectoriel. Le régulateur sectoriel n'a, en effet, qu'une compétence consultative en la matière mais qui n'a pas le pouvoir de décider du niveau des tarifs et, encore moins, de leur existence.

Cette suppression des tarifs réglementés ne peut être atteinte que par un régulateur général de la concurrence, ou par la Commission européenne au titre des aides d'Etat. Enfin, d'une certaine manière intervient, dans les conditions d'ouverture à la concurrence, le juge administratif lorsqu'il est saisi notamment, et ça a été le cas à plusieurs reprises, de recours contre des arrêtés fixant des tarifs réglementés de vente d'énergie, plus précisément de gaz naturel sur lesquels le Conseil d'Etat a statué en décembre 2007, sur des recours de la société POWEO, après, du reste, avoir saisi le Conseil de la concurrence pour disposer d'une analyse des conséquences du niveau des tarifs réglementés sur le fonctionnement des marchés de la fourniture du gaz naturel.

J'aborderai de manière brève, une deuxième question relative à la nature des autorités de régulation sectorielle. Je ne reviendrai pas sur les thèmes bien connus de l'indépendance du régulateur sectoriel ou sur la collégialité des autorités de régulation. Je m'interrogerai, en revanche, sur une évolution qui est aujourd'hui perceptible, mais dont on ne sait pas si elle est générale ou si elle sera cantonnée au secteur de l'énergie, et qui est celle de la dissociation des fonctions au sein de l'autorité de régulation.

On caractérisait souvent l'autorité de régulation par le fait (et sans doute était-ce une généralisation un peu hâtive) qu'elle disposait à la fois du pouvoir de fixer la règle et de celui d'en sanctionner la méconnaissance : il y avait une confusion entre une compétence de nature réglementaire et une compétence quasi-juridictionnelle. Or, on observe, s'agissant de la Commission de régulation de l'énergie, une dissociation de ces deux fonctions puisque, à côté du collège des commissaires, a été créé un comité de règlement de différends et de sanctions (CORDIS), composé exclusivement de juristes puisqu'il comprend, à parité, des membres du Conseil d'Etat et de membres de la Cour de cassation. Du point de vue de la qualité des décisions de sanction ou de règlement de différends, il est difficile d'avoir une opinion générale sur cette évolution.

Un juriste peut même considérer favorablement cette évolution, car lorsqu'il saisit la Commission de régulation de l'énergie d'un règlement de différends, il est certain que le règlement de différend sera traité par des juristes appartenant aux plus hautes juridictions : il sera plus familier de la manière dont les membres de la Cour de cassation et les membres du Conseil d'Etat font du droit que de celle, parfois moins classique, dont des ingénieurs ou des économistes peuvent en faire. Il y a donc un côté rassurant dans cette évolution.

Mais, par un autre aspect, cette évolution suscite l'interrogation. N'est-on pas en train d'assister finalement à la création d'une sorte de juridiction spécialisée dans le domaine de l'énergie, du fait de la spécialisation des fonctions et de leur répartition entre différents organes. Et cette évolution ne va-t-elle pas s'étendre à d'autres secteurs, que ce soit le ferroviaire, la poste ou les communications électroniques.

Juridiction spécialisée dont on peut s'interroger à la fois sur les modalités d'action, puisque son immersion dans le secteur régulé et donc, sa connaissance de ce secteur, seront nécessairement moindres que ne peuvent l'être celles du régulateur sectoriel, qui y consacre la totalité de son activité. Et l'on pourrait également s'interroger sur les raisons de l'existence d'une juridiction spécialisée pour les problèmes d'accès au réseau. Après tout, les problèmes d'accès au réseau sont-ils si essentiels, par rapport à d'autres secteurs de la vie sociale, qu'ils justifient ainsi la création de juridictions spécialisées ?

La troisième interrogation se rapporte de la place du régulateur dans les règlements de différends et plus exactement dans les procédures à l'encontre des décisions qu'il prend en matière de règlement de différends. On peut considérer que les procédures ne lui confèrent pas actuellement la place qui devrait être la sienne. Classiquement, lorsqu'on fait du contentieux administratif, on est assez habitué des contentieux triangulaires qui mettent en jeu l'auteur d'une décision administrative, le destinataire de cette décision et un tiers qui justifie d'un intérêt contester cette décision. En matière de règlement de litiges, ou de règlement de différends, on aurait pu penser que la situation serait la même et que l'autorité de régulation serait conduite à défendre sa décision devant la Cour d'appel de Paris, puis devant la Cour de cassation. Tel n'est pas exactement le cas.

L'autorité de régulation n'est pas partie devant la Cour d'appel de Paris. On a même lu dans un arrêt que la Cour d'appel de Paris estimait que le règlement de différends opposait deux personnes privées, que l'autorité de régulation n'avait finalement pas à intervenir dans le règlement de ce litige privé ou, en tous les cas, n'avait pas à développer de moyens et de conclusions propres. Cela est un peu surprenant : le règlement de différend oppose certes deux personnes privées, mais il y a quand même dans le règlement de différend, du moins en ce qui concerne l'énergie, une personne privée d'une nature tout à fait particulière puisque

c'est une personne privée investie par la loi d'une mission de service public, et exerçant cette activité de service public sous forme de monopole.

En tout état de cause, quel que soit le secteur, les parties dans un règlement de différend ne sont pas nécessairement égales. La relation qui existe entre ces deux personnes privées parties à un règlement de différent est donc déséquilibrée. Le fait que l'autorité de régulation ne soit pas partie n'est pas systématiquement gênant. D'expérience, ce ne le sera pas lorsque les positions de l'autorité de régulation convergent avec les points de vue qui sont défendus par un opérateur bien établi, habitué des procédures, et disposant de tous les moyens juridiques pour faire prévaloir ses vues. Ça peut être plus gênant lorsque la relation est asymétrique et lorsque les positions de l'autorité de régulation convergent avec celles d'un nouvel opérateur, ou d'un utilisateur, modeste et peu habitué aux procédures devant la Cour d'appel de Paris. Il y a là une dissymétrie que l'autorité de régulation ne peut pas corriger devant la Cour d'appel de Paris.

Mais surtout, et j'en terminerai là, que l'autorité de régulation ne soit pas partie devant la Cour d'appel de Paris devient franchement gênant devant la Cour de cassation, puisque n'étant pas partie devant la Cour d'appel de Paris, l'autorité de régulation, non seulement ne peut pas se pourvoir en cassation, mais ne peut même pas produire d'observations devant la Cour de cassation. Or, l'autorité de régulation, alors même qu'elle peut faire une lecture du droit sectoriel orientée par les missions qui lui sont imparties par la loi, une lecture que l'on pourrait qualifier de théologique, ne peut pas la faire prévaloir ou l'expliciter devant la Cour de cassation. Le litige, pour le coup, devant la Cour de cassation, étant pleinement renvoyé aux deux parties, sans l'intervention de ce tiers investi pourtant d'une mission d'intérêt général de régulation qui serait de nature à faire advenir une certaine lecture du droit en fonction des objectifs d'ouverture à la concurrence et de transparence dans l'activité de gestion des réseaux.

Voilà les trois questions, parmi de nombreuses autres, qu'un praticien du droit de la régulation peut se poser et je ne sais pas dans quel sens il y sera répondu s'agissant de l'autorité de régulation ferroviaire, si l'on va répéter ce qui peut-être analysé comme des erreurs dans les précédents secteurs régulés ou si, au contraire, le législateur va profiter de l'expérience désormais longue de régulation en matière de télécommunications, de poste et d'énergie, pour corriger certains de ces errements.

Claude HENRY

Je vous remercie, les trois questions que vous avez présentées sont, vous nous l'avez fait comprendre, extrêmement importantes dans les processus de la régulation et relativement méconnues par rapport à d'autres. Par conséquent, le message est particulièrement important pour les héritiers que vous avez désignés.

Table ronde 2 : Les réseaux de transport ferroviaire en Europe : quelles concurrences ?

Bruno LASSERRE

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de préciser, en tant que Président de l'Autorité de la concurrence, quels vont être les objectifs et les instruments que va utiliser cette dernière pour jouer sa partition en France, notamment dans le secteur du rail. Régulateurs sectoriels et autorités de la concurrence remplissent des rôles bien différents, mais nécessairement complémentaires.

Premièrement, les régulateurs sont les bâtisseurs d'une certaine concurrence, ils ont à projeter leur vision prospective de ce qu'ils veulent construire. Comme des jardiniers de demain, c'est à eux de dire quelle concurrence est désirable dans l'industrie qu'ils régulent. La tâche qui incombe à l'Autorité de la concurrence en France est tout autre, car nous sommes une autorité transversale, compétente pour l'ensemble des secteurs économiques. Nous n'avons pas à projeter notre vision subjective sur ce que devrait être la concurrence, mais devons faire en sorte qu'une fois qu'elle est organisée la concurrence fonctionne au bénéfice des consommateurs ; c'est-à-dire que les entreprises qui doivent la faire vivre n'abusent pas du pouvoir de marché dont elles disposent.

Deuxièmement et cet aspect est pour moi crucial, la politique de la concurrence, que ce soit à Bruxelles, Paris ou dans les autres capitales nationales, a clairement changé de dimension et d'objectif. La politique de la concurrence a longtemps été perçue comme le moyen de protéger certains acteurs du marché, les concurrents - notamment les petits contre les puissants, ou encore les nouveaux entrants contre les *entranced* ou les *incumbent operators*. Pourtant, je ne crois pas que ce soit l'objectif fondamental que doit poursuivre la politique de concurrence. Celle-ci doit avoir pour but d'encourager toutes les entreprises à faire des gains d'efficacité et à les restituer aux consommateurs, et ce par le biais d'une vraie compétition entre concurrents qui les incite à innover, à élargir leurs gammes de biens et de services et à réduire les prix. Je voudrais donc dire très clairement que notre objectif est le bien-être du consommateur final. Dans le contexte de l'ouverture d'un secteur économique à la concurrence, cette préoccupation se concrétise par une question simple : quel bénéfice le consommateur peut-il retirer de cette nouvelle concurrence dessinée par le régulateur ?

En comparaison avec les régulateurs sectoriels, nous avons donc des objectifs, des instruments et des moyens d'action différents. Mais doit néanmoins s'instaurer entre nous un dialogue permanent pour nous aider et nous épauler dans l'accomplissement de nos missions respectives. Je me réjouis de voir que le projet de loi sur l'organisation et la régulation des transports ferroviaires crée ces passerelles nécessaires entre l'ARAF et l'Autorité de la concurrence, sur un modèle déjà éprouvé dans le contexte d'autres industries de réseau. L'ARAF devra nous saisir des abus de position dominante ou des ententes qu'elle pourrait constater dans le secteur des transports ferroviaires. Inversement, nous devons communiquer à l'ARAF toute saisine entrant dans le champ de ses compétences et pourrons solliciter son avis pour obtenir un éclairage technique sur toute question relative à cette industrie.

Contrairement à certains pays où les relations entre régulateurs sectoriels et autorités de concurrence fonctionnent moins bien, mon expérience m'a enseigné que ces passerelles marchent très correctement en France. Nous avons tous beaucoup œuvré pour créer de bonnes relations et un climat de travail apaisé avec les régulateurs sectoriels. Mais c'est un équilibre à reconstruire et à adapter en permanence, car les lignes de partage bougent avec le temps. Les régulateurs sectoriels ont pour mission de faciliter la transition du monopole vers la concurrence, ce qui, au fil de leur succès, conduit à un effacement, puisque c'est aux autorités de concurrence que revient la surveillance du bon fonctionnement de cette concurrence. Il me semble, à cet égard, que trois phases distinctes se succèdent en cas d'ouverture d'un secteur à la concurrence.

La première se caractérise par l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. La deuxième est celle du contrôle de la dominance. Enfin, la troisième est celle de la concurrence établie qui suppose une surveillance beaucoup plus comportementale des pratiques à l'œuvre sur le marché. Afin de préserver le bien-être du consommateur, l'Autorité de la concurrence, à l'image de ses homologues en Europe, dispose de trois leviers d'action très importants.

Le premier est le contrôle des concentrations, dont le but est de s'assurer que les rachats d'entreprises ou d'activités ainsi que les fusions-acquisitions ne conduisent pas à des pouvoirs de marché si significatifs qu'ils pourraient restreindre la concurrence. Ce contrôle se fonde sur une analyse prospective des marchés et peut conduire à imposer des remèdes pour éviter la constitution de pouvoirs de marché affaiblissant substantiellement la concurrence au détriment des consommateurs. Nous allons par exemple avoir prochainement à traiter d'affaires concernant la SNCF, notamment dans le secteur du fret.

Le deuxième levier est la surveillance des comportements et leur sanction dans les cas d'entente ou d'abus de position dominante. De ce point de vue, la récente modernisation de la réglementation de la concurrence en France, axée sur la transformation du Conseil en Autorité, donne au système plus d'efficacité et de rapidité en intégrant les phases d'enquête et d'instruction qui étaient jusqu'alors séparées.

Enfin, et je voudrais insister plus longuement sur ce point, le troisième levier est la pédagogie. En France, la culture de la concurrence est encore relativement récente et fragile. Les Français croient à la concurrence en tant que consommateurs et, tout à la fois, en tant que citoyens, doutent des bénéfices qu'elle peut apporter. Il faut donc instiller de la confiance dans la concurrence et faire de la pédagogie pour expliquer les bénéfices que chacun peut en retirer.

C'est dans cet état d'esprit que la loi nous a donné un pouvoir nouveau qui consiste pour l'Autorité à s'autosaisir pour prendre parti sous forme d'avis publics et motivés sur tout sujet lié à la concurrence et, le cas échéant, formuler des recommandations au gouvernement, au parlement ou aux acteurs économiques en général. Il est intéressant de noter que le premier cas dans lequel nous avons utilisé ce nouveau pouvoir d'autosaisine est justement le secteur ferroviaire.

Au mois de mai dernier, l'Autorité s'est autosaisie en vue d'émettre en octobre un avis sur la question des gares et de l'intermodalité sur laquelle cette table ronde va peut-être revenir. Quel est le périmètre des prestations relevant des facilités essentielles au sein des gares ? Existe-t-il un marché de l'intermodalité ? Comment garantir un accès non-discriminatoire aux informations qui commandent la bonne articulation entre les différents modes de transport ?

Comment faire en sorte que la diversification de la SNCF soit faite avec suffisamment de précautions pour ne pas restreindre excessivement la concurrence sur les marchés aval ? Voilà les thèmes pour lesquels l'Autorité de la concurrence s'est donnée mission d'approfondir, là encore de manière pédagogique et préventive.

Dans cette approche, il faut être humble. Le premier écueil à éviter est de répliquer dans le rail, de manière mécanique, ce qui a été fait dans d'autres industries de réseau. Sans réfléchir suffisamment en amont, on entend parfois dire que ce qui a été bon pour les télécoms ou l'énergie devrait l'être également pour le rail. Je dis: attention ; parce qu'il faut comprendre et bien analyser les enjeux qui gouvernent ce secteur. Il y a bien évidemment des points communs, notamment la question des ressources rares, ou celle de l'accès au réseau et à certaines facilités essentielles. Mais il y a aussi des points divergents qui sont au moins, à mon sens, au nombre de deux.

Premièrement, les externalités de réseau constatées dans le ferroviaire sont-elles les mêmes que celles caractérisant d'autres industries de réseau ? Etant actuellement très débattue, cette question du fonctionnement de l'effet réseau dans le secteur ferroviaire mérite d'être posée et approfondie pour correctement appréhender ce secteur d'activité.

Deuxièmement, une autre question me paraît tout aussi importante : faut-il privilégier la concurrence pour le marché ou la concurrence sur le marché ? Cette problématique est commune aux autorités organisatrices de dessertes locales, autorités qui vont devoir mettre en compétition des opérateurs pour exploiter des services ou des réseaux ferroviaires à l'échelle des régions notamment. Faut-il privilégier une mise en concurrence unique en amont, ou au contraire surveiller une concurrence active en aval ? La réponse à cette question est évidemment structurante pour le modèle de concurrence qui va être appliqué en pratique.

Toutes ces considérations nous ramènent inévitablement à la question dont doit débattre ce deuxième panel: « quel modèle de concurrence construire ? » Ce thème est volontairement large et appelle naturellement des questions, par exemple sur les leçons pouvant être tirées des expériences allemande et britannique, pays dans lesquels l'ouverture à la concurrence a été réalisée de longue date. Pour ce faire, je suis heureux d'accueillir les différents membres du panel. Nous allons commencer par Monsieur Chris NASH qui est économiste à l'université de Leeds et spécialiste de l'économie du rail. Nous continuerons avec Monsieur Thomas KAUFMANN, Policy officer de la DG TREN de la Commission européenne, qui nous exposera les exigences communautaires en la matière ainsi que les actions en cours de la Commission. Nous poursuivrons avec Monsieur Bill EMERY, Chief Executive de l'Office of Rail Regulation britannique, qui nous apportera son expertise de régulateur. Monsieur Hans LEISTER, Directeur de Keolis Allemagne filiale d'un *incumbent* en France, mais d'un *challenger* en Allemagne, nous confiera son retour d'expérience sur le fonctionnement du marché allemand et sur les difficultés pour pénétrer le marché du rail. Nous terminerons enfin par Madame Delphine BRINCKMAN-SALZEDO qui appartient à l'association des opérateurs et gestionnaires des infrastructures ferroviaires en Europe, la Community of European Railways.

Je vais laisser maintenant la parole à Chris NASH, qui a étudié les différents modèles de concurrence dans le ferroviaire, tant aux Etats-Unis qu'en Europe. Peut-on dire qu'il y a un modèle meilleur qu'un autre et quels enseignements en tirer pour la mise en œuvre d'un régulateur en France ?

Chris NASH

Je remercie les organisateurs de m'avoir invité, c'est un grand plaisir pour moi de prendre part à ce colloque. Puisque je suis le premier intervenant de cette table ronde, je vais essayer de poser trois questions fondamentales. Quel type de concurrence souhaiter pour le secteur ferroviaire ? S'il y a concurrence, faut-il qu'il y ait régulation ? Si la réponse est oui, que faut-il réguler ?

J'aimerais revenir sur l'expérience américaine. Si vous posez ces questions à un économiste nord-américain, il vous répondra ce qui suit : il faut des entreprises ferroviaires intégrées verticalement se faisant concurrence sur des lignes parallèles en utilisant chacune leur propre infrastructure, et il faut faire disparaître quasiment toute régulation. Que le marché s'en charge, c'est ainsi qu'on avance. Et ils vous diront qu'ils disposent de preuves très convaincantes que cela fonctionne. Lorsqu'ils ont dérégulé avec le Staggers Act en 1980, on a assisté à une diminution des tarifs de fret au cours des 15 années suivantes de 4 ou 5% par an, le trafic a augmenté, le secteur du rail a fait de meilleurs profits, ce qui est donc assez impressionnant. Mais cela tient en partie au fait que leur système de régulation, qui empêchait les opérateurs de réduire leurs charges, était particulièrement stupide. Mais ils vous répondraient qu'il y a une énorme concurrence, entre les entreprises, entre les modes, entre les sources d'approvisionnement (si vous n'aimez pas les tarifs demandés par la ligne qui vous livre votre charbon, approvisionnez-vous ailleurs, utilisez une autre ligne, ou optez pour le pétrole !). Ils vous diraient que les possibilités sont innombrables. Et donc ça marche.

Cela fonctionnerait-il en Europe ? Le système européen est totalement différent. Nous avons un volume de fret international important : je pense que 50% du fret en Europe est international. Dans ce contexte, je dirais qu'il est absolument impossible de créer un petit nombre de compagnies internationales intégrées verticalement ; l'infrastructure est nationale, et je ne vois aucun signe de changement à cela. Pour promouvoir la concurrence dans le fret, la politique de libre accès semble la seule possibilité d'avancer. En Europe, nous avons bien sûr aussi un taux de trafic passager important dans lequel les gouvernements sont fortement impliqués ; les gouvernements européens ne sont certainement pas désireux de laisser le trafic passager à la merci du marché. En ce qui concerne ce secteur, je reste assez septique sur les résultats possibles du passage au libre accès. Une large part du réseau passager ne génère pas de profits, ou est carrément à perte, il n'y a pas un grand surcroît de capacité dans des endroits clés. Si les nouveaux entrants pouvaient agir à leur guise, ils pourraient avoir tendance simplement à écrémer, et donc en fait à bouleverser tout le réseau. On pourrait ainsi se retrouver avec des services bien moins performants. Le libre accès peut avoir un rôle à jouer sur le marché du trafic passager, mais par le biais de mises en concession, c'est-à-dire une concurrence pour le marché plutôt que dans le marché. Si l'on choisit cette approche de la concurrence, c'est à dire une concurrence « dans le marché » pour le secteur du fret, et « pour le marché » dans le secteur passager, cela impliquera sans aucun doute de séparer infrastructure et prestations de transport, dans un cadre européen où en principe l'infrastructure appartient à l'Etat. La situation britannique est complexe mais je dirais qu'en réalité elle est assez similaire. Ce qui signifie que nous sommes en train de créer un gestionnaire d'infrastructure monopolistique relevant du secteur public, financé par l'Etat d'une manière ou d'une autre, directement ou par des subventions en échange des services, et donc isolé du marché. Comment s'assurer que le gestionnaire d'infrastructure agit de manière efficace ? Voilà où réside le véritable défi.

La législation européenne requiert un certain degré de séparation entre les infrastructures et les prestations de transport mais elle laisse une grande liberté sur le mode de mise en place. Différents pays ont donc adopté différents modèles. Certains, comme la Grande-Bretagne, ont totalement séparé infrastructures et prestations. De tous les modèles, c'est ce choix qui facilite le plus la tâche du régulateur car il laisse peu de place aux incitations à opérer une discrimination envers les nouveaux entrants. Le gestionnaire d'infrastructure peut toujours avoir la tentation de favoriser les opérateurs dominants, ceux qui disposent du plus de pouvoir, mais dans les autres modèles, les risques de discrimination sont bien plus importants. Je décris toujours le modèle français comme le modèle de la séparation des pouvoirs : vous avez une infrastructure autonome, responsable de la programmation, de l'investissement, de l'attribution de capacité, de la perception des redevances, mais les opérations au quotidien et l'entretien de l'infrastructure sont toujours dans l'escarcelle de la SNCF. Le modèle allemand est encore différent. Il s'agit d'un modèle de holding dans lequel le gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs principaux sont des filiales différentes de la même compagnie. Dans ces deux cas, évidemment, il est à craindre que les relations entre le gestionnaire d'infrastructure, le responsable des activités quotidiennes et l'opérateur principal ne donnent lieu à une certaine discrimination et le régulateur se devra d'être extrêmement vigilant. Et je rappelle que la législation européenne autorise le ministère à avoir un rôle de régulateur, mais, et en particulier dans ces deux cas, le ministère est directement lié, tant par la propriété que par le financement, avec le gestionnaire d'infrastructure. Ainsi, je ne crois pas que le ministère puisse disposer du degré d'indépendance nécessaire pour réguler correctement.

Dans quels domaines y a-t-il interaction entre le gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs ferroviaires ? L'investissement, de toute évidence, le matériel roulant et l'infrastructure doivent être compatibles, l'interface rail-route doit être gérée. Dans le domaine de l'accès et des horaires, la maintenance des voies donne lieu à des conflits, et l'exploitation en temps réel. En cas de retards, quel train a la priorité ? Nous avons réfléchi à ces interactions et dans le domaine ferroviaire, les interactions au quotidien sont très importantes ce qui n'est pas autant le cas dans d'autres industries régulées. Je pense que cela reflète bien la complexité des interactions dans l'industrie ferroviaire et cela constitue un véritable défi pour le régulateur. C'est pourquoi je crois qu'il est nécessaire que les régulateurs ferroviaires soient de véritables experts du secteur.

Il est clair que les redevances constituent un facteur d'accès majeur à l'infrastructure et on a dit plus haut que les pays avaient des approches différentes, mais je pense que l'industrie ferroviaire arrive à des extrêmes. Les redevances, pour un train de fret en Europe, s'échelonnent entre une petite fraction d'un euro par train par kilomètre et neuf euros par train par kilomètre. Tout le monde ou presque opère selon le même principe, défini par la législation, de faire payer les coûts directs plus des suppléments si nécessaire pour des raisons financières, mais voilà le genre d'éventail avec lequel on se retrouve. Si on regarde le trafic passager, au niveau local ou pour la banlieue, l'Inter City, on a encore un large éventail. Ce sont des redevances typiques. Dans la plupart des cas, pour les lignes à grande vitesse, comme en France et en Grande-Bretagne, les redevances sont bien plus élevées. Ce type de redevances est inquiétant à plusieurs titres. Selon moi, certaines redevances sont bien inférieures à toute définition raisonnable de coût direct ; mais d'autres modes demandent des redevances trop faibles et il y a peut-être une justification économique à tout cela. D'autres redevances encore montrent des majorations « mark-up » de 100% ou plus. Si le marché peut supporter ça, tant mieux, mais cela peut aussi gêner la concurrence intermodale et ferroviaire. Nous avons d'ailleurs vu qu'en Europe de l'Est en particulier, l'on trouve de très fortes

redevances pour le fret et de très faibles pour le secteur passager, alors que dans certains pays de l'ouest de l'Europe, c'est le contraire : de fortes redevances pour le secteur passager, et de faibles redevances pour le fret. Dans les deux cas se pose la question des subventions croisées. C'est pourquoi réguler ces redevances d'accès, s'assurer qu'elles sont justes et efficaces, fait clairement partie des attributions principales du régulateur.

Pour conclure, et quoi que puisse vous affirmer un économiste nord-américain spécialisé dans le transport, je pense qu'en Europe la régulation ferroviaire est très importante et que le régulateur doit jouer un rôle majeur pour garantir un accès non discriminatoire au réseau, pour mettre en place des redevances justes et performantes, mais aussi pour s'assurer que le gestionnaire d'infrastructure a une gestion efficace en termes de coûts, de qualité de service et d'investissement. Dans le cadre d'un monopole assez isolé du marché, le défi principal de la régulation ferroviaire demeure de parvenir à remplir toutes ces fonctions.

Merci beaucoup.

Bruno LASSERRE

Merci beaucoup. Maintenant nous nous tournons vers Monsieur Thomas KAUFMANN de la DG TREN à la Commission européenne, je pense que tout le monde ici vous attend sur un retour d'expérience vis-à-vis de la situation actuelle dans les différents Etats membres et s'agissant des obligations de transposition des diverses directives ferroviaires. Qu'attendez-vous en France du régulateur sectoriel qui doit être bientôt créé ? Et peut-être pourriez vous en dire davantage sur un sujet plus difficile et sur lequel les opinions s'opposent souvent, qui est la question de l'intégration verticale au sein de l'industrie ferroviaire ?

Thomas KAUFMANN

Je suis heureux de parler juste après le professeur Nash car presque tout ce qu'il vient d'exposer, en termes économiques, a été intégré – peut-être pas littéralement – dans la législation européenne et la plupart des gens ne le savent pas. Il vient d'expliquer qu'en Europe il est impossible d'avoir plusieurs entreprises ferroviaires intégrées, avec leur propre réseau, et se faisant concurrence. Chaque pays a son réseau, chaque pays a un réseau principal, et si vous n'êtes pas propriétaire de ce réseau mais que vous voulez avoir une activité dans ce pays, vous devez avoir accès au réseau, ce qui donne lieu bien entendu naturellement à un conflit d'intérêt. Si quelqu'un contrôle le réseau et l'exploite aussi, pourquoi laisserait-il d'autres opérateurs avoir accès à ce réseau ? Il perdrait des parts de marché, il gagnerait moins d'argent. S'il laisse d'autres exploitants se charger des opérations de transport qu'il réalisait, on assiste à la naissance d'un conflit d'intérêt entre le fait d'être exploitant et de posséder un réseau et le fait de gérer ce réseau de manière non discriminatoire vis-à-vis des autres opérateurs. C'est pourquoi la législation européenne prévoit que ces fonctions capitales pour la concurrence – ce que nous nommons les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire – doivent être exercées indépendamment de tout entrepreneur ferroviaire. On trouve dans nos directives trois articles principaux sur ces

questions dont l'article 6.3 de la directive 91/440 introduite en 2001, qu'on appelle aussi le « premier paquet ferroviaire ». Cet article énonce que ces fonctions sont confiées à des organismes ou des entreprises ne fournissant pas elles-mêmes des services de transport ferroviaire. La question est bien sûr de savoir quelle est cette entreprise ? Si vous avez plusieurs institutions séparées et juridiquement indépendantes regroupées dans une holding, se trouve-t-on face à une holding ou face à des entreprises séparées au plan juridique ? Cette question trouve sa réponse dans les articles 4.2 et 14.2 qui précisent que s'il ne s'agit pas d'entreprises différentes, si c'est la même compagnie, la même holding, alors le gestionnaire d'infrastructure (en ce qui concerne ces deux fonctions essentielles) doit être indépendant dans sa forme juridique, son organisation et ses modalités de prise de décision. Sur cette base, comme l'a expliqué le professeur Nash, nous nous trouvons face à plusieurs possibilités. Dans le cas de la séparation totale entre possession et exploitation, il n'y a aucun problème et les trois critères essentiels sont remplis. Dans le modèle dit « holding », vous avez une holding dotée de diverses filiales dont l'une s'occupe de gérer l'infrastructure, une autre du transport passager, une autre encore du fret par exemple, et il peut y avoir encore d'autres filiales remplissant des fonctions auxiliaires telles que l'électricité ou les communications.

La Commission a développé des critères pour ce type de holding car nous voulons savoir s'il est possible d'avoir une holding au sein de laquelle le gestionnaire d'infrastructure appartienne au même titre que les opérateurs ferroviaires alors que, selon notre directive, le gestionnaire d'infrastructure se doit d'être indépendant des exploitants. Nous répondons que c'est possible en théorie, mais seulement si la holding ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle sur le gestionnaire d'infrastructure, dans le cas contraire, ce dernier ne saurait être indépendant ; un gestionnaire d'infrastructure n'est pas indépendant s'il est contrôlé par la holding. Nous avons donc mis au point des critères permettant d'éliminer ce contrôle. Je ne vais pas énumérer ici tous ces critères mais l'un d'entre eux est très important, c'est : qui nomme les membres du conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure ? Si c'est le fait de la holding et que les membres du conseil d'administration dépendent pour leur carrière, pour leur existence professionnelle, de la holding, il est évident qu'ils agiront dans l'intérêt financier de la holding, qu'ils recevront des instructions sur les comportements à avoir, indépendamment ou pas. De nombreux pays qui abritent ce type de structure assurent que le gestionnaire d'infrastructure a signé une déclaration selon laquelle il s'est engagé à ne pas suivre les instructions de la holding dans sa gestion de l'infrastructure. Je ne crois pas que cela ait une grande utilité car il n'y a nul besoin d'instructions explicites pour savoir où se loge l'intérêt de la holding. La holding a besoin que ses propres opérateurs fonctionnent correctement, conservent leurs parts de marché et fassent de bonnes affaires. Si le gestionnaire d'infrastructure accorde une marge trop importante aux nouveaux entrants, aux autres opérateurs, cela peut s'avérer contraire aux intérêts de la holding. Il y a toutefois une exception : c'est le cas où le gestionnaire d'infrastructure peut gagner davantage en générant le plus de trafic possible dans son infrastructure qu'en réalisant des profits sur les filiales de transport. Cela devient une question économique mais, normalement, il y a un conflit d'intérêts et nous devons donc nous assurer que les gestionnaires d'infrastructure ont la liberté de prendre leurs décisions de manière indépendante ce qui ne peut être le cas que si, par exemple, ils ne peuvent être démis par la holding dans le cas d'une prise de décision contraire aux intérêts de celle-ci. Il doit donc y avoir une autorité indépendante, comme le régulateur, qui ait un pouvoir de contrôle. Si un Etat membre souhaite mettre en place une holding, il doit introduire ce système et dans ce cas il peut y avoir une assurance de l'indépendance du gestionnaire. Il est bien sûr impossible que les mêmes personnes siègent au conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure et à celui de la holding car on ne peut être indépendant de soi-même. Ce sont des critères assez évidents et si vous regardez le troisième paquet énergie dont il a été question ce matin, vous constaterez que des critères très similaires

ont été mis en place afin de garantir l'indépendance des opérateurs de transmission d'énergie par rapport aux producteurs. C'est tout simplement une question de bon sens. Enfin, ça devrait être du bon sens mais certains Etats membres ne veulent toujours pas l'accepter.

Ce qui nous amène au point suivant qui concerne les procédures de gestion des infractions. Nous avons étudié la situation pendant plusieurs années ; le premier paquet a été mis en place en 2003 et, en 2006, nous avons publié un rapport établissant les critères que je viens d'évoquer, comme par exemple l'indépendance des fonctions essentielles mais aussi sur d'autres aspects. Nous avons ensuite analysé la situation au sein de chaque Etat membre et, il y a un an, en juin 2008, nous avons lancé des procédures en infraction sur divers aspects. Tout d'abord bien entendu, l'indépendance des fonctions essentielles, ensuite, l'indépendance de la gestion, bien qu'il y ait aujourd'hui moins de problèmes sur la question de l'indépendance de l'approvisionnement, sur le fait que l'Etat ne doit pas interférer avec la gestion quotidienne des entreprises ferroviaires ce qui reste le cas dans certains pays. Puis sur la tarification de l'accès au réseau, comme l'a évoqué le professeur Nash, nous avons le principe des coûts marginaux. Si vous ne faites pas payer les coûts marginaux, ou les coûts directs comme le requiert la directive, vous devez analyser la situation, en tant que gestionnaire d'infrastructure, et voir si le marché peut supporter des tarifs supérieurs aux coûts directs. Nous avons aussi étudié cette question et nous avons constaté que dans de nombreux Etats membres ce critère n'est pas respecté, les tarifs sont établis sans que personne ne sache trop de quelle manière, que ce soit avec des visées politiques ou autres.

Et bien sûr reste une question très importante dont nous débattons profusément ici, qui est celle du régulateur. Un bon nombre de pays n'a pas respecté, selon nous, la directive qui prévoit les critères suivants en ce qui concerne le régulateur : il devrait être indépendant du gestionnaire d'infrastructure car il vérifie ce que fait ce dernier ; il devrait être indépendant aussi de l'organisme chargé de la tarification si celle-ci ne relève pas du gestionnaire d'infrastructure ou des entreprises ferroviaires. Notre position – et nous avons eu à plusieurs reprises ce matin l'explication de cette absolue nécessité – est qu'un régulateur n'est pas indépendant s'il fait partie du ministère qui possède l'infrastructure ferroviaire. Si c'est le cas, on ne peut alors dire que le régulateur est indépendant, pour les raisons qui ont très bien été explicitées ce matin, par exemple par le président du régulateur de l'électricité en France. Le régulateur doit avoir une compétence pour entendre des plaintes et avoir un rôle de contrôle et il ne suffit pas, comme le font certains Etats membres, d'assurer qu'en cas de plainte un officiel *ad hoc* du ministère sera nommé et entreprendra une enquête, sinon il ne se passe jamais rien dans ce secteur. Un contrôle est essentiel, qui doit être opéré par un personnel permanent contrôlant, surveillant le marché, et regardant de manière proactive les obstacles à la concurrence qui pourraient se dresser sur ce marché pour ensuite prendre les mesures nécessaires. Que doit faire le régulateur ? Nous rencontrons ici un problème de frontière avec les autorités de la concurrence mais les choses sont clairement établies dans les directives : il est possible de faire appel sur des questions concernant le réseau, le contrôle des procédures d'attribution, la tarification, la mise en place et la surveillance des obligations de sécurité, même si ces questions de sécurité relèvent parfois d'une autorité séparée. Les redevances doivent être surveillées et vérifiées en dehors de toute plainte afin de s'assurer qu'elles ne soient pas discriminatoires et qu'elles soient basées sur le coût direct. Le régulateur doit aussi disposer du pouvoir de demander des informations, de formuler une requête d'information, ce qui en pratique est très important. Il soumet une requête d'information au gestionnaire d'infrastructure ou à l'entreprise ferroviaire et, en cas de non-réponse, ou de réponse insuffisante, le régulateur doit avoir la possibilité de l'y obliger, par exemple en imposant des sanctions. J'ai moi-même travaillé pendant une dizaine d'années dans l'autorité de concurrence européenne : sans sanctions, personne ne bouge. Parfois, répondre aux questions n'est pas dans l'intérêt du gestionnaire d'infrastructure car cela pourrait conduire à une

procédure et à des pénalités ou autres, alors il ne répond pas. C'est dans ce cas que le régulateur doit disposer de moyens d'imposer ses requêtes.

Enfin, la directive précise que le régulateur doit trancher sur les plaintes et remédier aux problèmes dans les deux mois. C'est un point de comparaison très important avec une autorité de la concurrence car notre directive prévoit que le régulateur doit rester très proche du marché et être capable de réagir extrêmement rapidement. Nous sommes face à des questions d'accès, les opérateurs veulent avoir accès au réseau, le gestionnaire d'infrastructure bloque cet accès et on ne peut attendre des années une fois que la plainte a été déposée. L'affaire doit être résolue, la décision doit être prise dans les deux mois ce qui demande de disposer d'un pouvoir d'imposer des sanctions importantes afin que les décisions soient obéies.

Nous pensons que tout se trouve d'ores et déjà dans les directives et que les Etats membres doivent les respecter.

Merci beaucoup.

Bruno LASSERRE

Merci beaucoup. Je pense que nous reviendrons sur ces problématiques.

Vous sous-entendiez que les autorités de la concurrence prenaient longtemps à régler les différends et à prendre la mesure des comportements sur le marché. Il faut souligner la particularité de la France. Nous avons été actifs et productifs grâce à l'utilisation de mesures provisoires, en particulier dans le domaine des industries de réseau comme les télécoms et l'électricité. L'autorité a le pouvoir, et l'a souvent utilisé, après une évaluation préliminaire qui ne doit pas prendre plus de trois ou quatre mois, d'imposer des injonctions à une entreprise dans le cas où son comportement est susceptible d'être qualifié d'anti-concurrentiel et que nous pouvons prouver qu'il fait courir un risque à l'économie, à la concurrence ou à l'intérêt des consommateurs. Je crois qu'il faut souligner cela car, en effet, la rapidité d'action est un élément essentiel. Si nos actions ne sont pas synchronisées avec le monde des affaires, nous prenons le risque d'être moins efficaces.

Je vais maintenant céder la parole à Bill Emery, président de l'ORR en Grande-Bretagne. On m'a dit, mais je ne suis pas certain que ce soit le cas, que vous vous faites l'avocat d'une régulation douce dans le secteur ferroviaire et peut-être n'est-elle pas moins efficace qu'une autre. Pourriez-vous, en dix minutes, nous apporter votre éclairage ?

Bill EMERY

Je vais m'y appliquer.

Bonjour à tous.

L'ORR (Office of Rail Regulation) agit comme régulateur, tant en matière économique que de sécurité, de la totalité du système ferroviaire britannique, incluant les grandes lignes, le métro ainsi que le réseau ferroviaire urbain. Je vais retracer pour vous le contexte historique de la régulation ferroviaire en Grande-Bretagne, et décrire brièvement l'industrie britannique du rail. On a parfois l'impression d'une grande complexité mais, en extrayant ses caractéristiques principales, on se rend compte que ce n'est pas si compliqué. Je vais parler du rôle et des fonctions de notre organisation, de notre approche de la régulation et de ce que nous voyons comme bénéfiques au terme de près de 15 ans d'expérience. Et je pense que dans la majeure partie des cas, nous satisfaisons aux exigences de l'Union européenne même si tout a commencé dans une optique très différente.

Pour le contexte réglementaire, la régulation est née en Grande Bretagne au début des années 1980 et n'a pas été, à l'origine, suscitée par des règles européennes mais par une volonté politique de l'époque de s'occuper des grandes corporations publiques en les privatisant, afin de s'appuyer sur la capacité du secteur privé à offrir efficacité et service, pour pouvoir accéder aux marchés financiers, permettant ainsi un financement autre que par les deniers publics, et afin de pouvoir introduire la concurrence. Ces sociétés étant des monopoles régionaux, il fallait une régulation pour s'assurer qu'il n'y avait pas d'abus de leur monopole et pour stimuler autant que possible les pressions des marchés concurrentiels, et bien sûr pour œuvrer dans le sens d'une véritable concurrence du marché. Dans la plupart des secteurs, les régulateurs devaient garantir et protéger les intérêts des investisseurs dans ces industries nouvellement privatisées. Sans disposer d'un régulateur indépendant ayant l'œil sur les intérêts à long terme des fournisseurs de services, il semblait peu probable que le financement arriverait autrement que de l'Etat. En général, les régulateurs des services publics demandent à chaque entreprise régulée de justifier de l'exécution de leurs obligations, d'effectuer des bilans périodiques tous les 4 ou 5 ans, de déterminer les prix, les revenus et les rendements nécessaires, d'examiner les structures incitatives et encadrantes afin de s'assurer que tous les intervenants du secteur travaillent dans l'intérêt à long terme des utilisateurs et des clients.

Je vais maintenant tenter de décrire la structure du système ferroviaire. Commençons par les fonctions-clé du rail. Il y a bien sûr les passagers et les clients du fret, et si vous ne leur donnez pas satisfaction, c'est un échec cuisant. Il existe en Grande Bretagne un organisme, Passenger Focus, dont le rôle est de sauvegarder l'intérêt des passagers. Les opérateurs ferroviaires fournissent leurs prestations aux passagers et aux clients du fret. Il y a environ 30 opérateurs dans le domaine des trains de passagers, et 10 dans le fret. Ils obtiennent leur autorisation d'accès par le gestionnaire d'infrastructure qui est Network Rail. Nous avons un Code du Réseau assez compliqué qui définit les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs. Les opérateurs ferroviaires ne sont pas propriétaires des trains, ils les louent auprès de sociétés de leasing de matériel roulant car, dans la plupart des cas, les contrats qu'ils passent avec le gouvernement ou les autorités régionales ou locales sont des contrats à relativement court terme, alors que les trains eux-mêmes sont des biens à longue durée de vie. Il y a bien sûr des industries d'approvisionnement. En outre, nous avons un organisme qui a pour mission de s'assurer qu'à l'intérieur de ce système dégroupé, la sécurité et les normes ferroviaires s'appliquent de manière constante sur tout le secteur. L'industrie dispose ainsi d'un Comité des normes de sécurité ferroviaires (Railway Safety Standards Board) qui gère collectivement ces questions pour le secteur.

L'ORR se trouve au milieu de tous ces intervenants. Nous exigeons la présentation des comptes de Network Rail, nous nous assurons de l'exécution conforme des obligations de service, nous effectuons des bilans périodiques. Pour les bilans d'imputation, le gouvernement nous guide et nous oriente selon ce qu'il souhaite voir le secteur fournir, c'est-à-dire un

rendement de haut niveau. Le gouvernement s'engage aussi sur le niveau des fonds publics alloués au secteur ferroviaire. Et ceci est particulièrement important pour le gestionnaire d'infrastructure. Cette organisation peut sembler complexe, mais elle permet de garantir l'existence d'entreprises qui restent concentrées sur chaque partie individuelle du réseau.

L'ORR a été mis en place en 1994 par le biais de statuts. Nous avons fusionné en 2006 avec l'autorité de sécurité ce qui signifie que nous gérons maintenant la sécurité ainsi que l'aspect économique du rail. Nous fonctionnons indépendamment de tout contrôle ministériel. Nous avons un conseil d'administration composé de 11 présidents non exécutifs, de 5 membres non exécutifs et de 5 membres exécutifs, qui sont tous nommés par des ministres mais qui ne peuvent être démis. Nous sommes responsables devant le parlement et les tribunaux. Ceci est le premier mécanisme par lequel nous rendons des comptes. Nous sommes une organisation de bonne taille : 300 personnes dont 40% s'occupent de l'économie et 60% de la sécurité, et nous coûtions environ 32 millions de livres sterling, soit 40 millions d'euros. Cette somme est issue en totalité de l'industrie ferroviaire par le biais d'une redevance versée par Network Rail et d'un impôt prélevé sur les acteurs redevables du réseau. Nous avons pour rôle de faire appliquer les règles de santé et de sécurité ferroviaires par chacun des acteurs redevables, de contrôler et de faire exécuter les obligations de service, en particulier pour Network Rail. Nous définissons le régime pour l'accès et pour l'octroi de licences, et nous gérons les questions liées à l'accès de sorte qu'il faut à chaque opérateur ferroviaire une série de droits d'accès afin de pouvoir faire fonctionner ses services. C'est Network Rail qui transforme ces droits d'accès en horaires et en trajets, et tout cela doit être conforme au code du réseau. J'ai mentionné plus haut les bilans périodiques. Nous venons d'achever une étude concernant la période 2009-2014 comprenant les montants des droits d'accès ainsi que les objectifs de rendement que Network Rail doit atteindre pour se conformer aux exigences gouvernementales jusqu'en 2014. Notre rôle principal consiste là à fournir un commentaire concernant les performances de l'industrie et à nous assurer de la circulation des informations. Et je suis totalement en accord avec Thomas sur le fait que celle-ci est cruciale pour le processus dans son ensemble, et que notre capacité à exiger des informations de la part de Network Rail est déterminante. Enfin, nous agissons aussi comme organe d'appel dans tous les différends du secteur, et dans la plupart des cas, nous tenons le rôle d'autorité de la concurrence pour le ferroviaire. Voici l'essentiel de notre rôle.

Abordons maintenant notre approche de la régulation. Nous souhaitons encourager le secteur à résoudre ses propres problèmes par ses propres solutions et à ne pas se tourner vers le régulateur ou vers le gouvernement pour les résoudre. Ainsi, en principe, nous sommes en faveur de l'auto-régulation qui prend la forme d'un partenariat contractuel entre le gestionnaire d'infrastructure, Network Rail, et les opérateurs ferroviaires. Cela fonctionne dans certains domaines et pas dans d'autres et le régulateur a dû intervenir dans certains cas. Peut-on parler d'une intervention légère ? Je suis sûr que ce n'est pas l'avis de Network Rail. Nous sommes bien plus interventionnistes, dans un sens réglementaire, que les régulateurs d'autres secteurs. Nous publions une information claire sur les performances et les coûts. Le flux d'informations est régulier et il y a une quantité énorme de données rassemblées par le secteur ferroviaire qui fournissent des informations fiables et utiles. Cela nous demande un travail important. Nous croyons fermement que si l'on dispose d'informations fiables de meilleures décisions peuvent être prises dans le secteur ferroviaire ce qui sera dans l'intérêt des usagers sur le long terme. Nous développons et nous mettons en œuvre des incitations efficaces dans le domaine des performances et de l'efficacité, et nous restons attentifs aux pratiques incitatives dans le secteur afin de les renouveler dans le cadre de nos bilans périodiques. Notre but est bien sûr de promouvoir l'utilisation des marchés et la concurrence directe lorsque cela est possible. L'accès ouvert commence à produire un certain impact dans

certaines secteurs, sur certaines lignes mais pas sur d'autres. Nous sommes partisans d'une évolution de la prise de décision plus proche des usagers et éloignée du gouvernement central de Londres ou d'Edimbourg, d'aller vers le local. Enfin, nous favorisons une implication active de l'industrie.

Quels sont donc les bénéfices d'une régulation indépendante ? Je pense qu'elle garantit très clairement des incitations efficaces et une prise de responsabilité par le biais d'un cadre réglementaire cohérent et systématique. Au Royaume-Uni, nous avons développé des principes de régulation convaincants qui permettent à tous de savoir ce qui se passe. Ce système permet à tous de partir sur un pied d'égalité. Il offre des assurances et un bon rapport qualité-prix pour les usagers et pour le contribuable. En ce qui concerne les lignes, les usagers se disent de plus en plus satisfaits, ce n'est pas le cas en termes de rapport qualité-prix mais cela dépend en grande partie de décisions politiques, de savoir si le service du rail doit être payé par l'utilisateur ou par le contribuable. Une régulation indépendante conforte l'investissement du secteur privé dans des actifs de longue durée, elle donne aux investisseurs une idée juste des rapports raisonnables, à la fois pour les entreprises et pour les bailleurs de fonds, et il est très important d'apporter ce type d'assurance et de stabilité dans une vision à long terme.

Pour conclure, nous avons en Grande Bretagne, depuis une quinzaine d'années, un secteur ferroviaire dégroupé, dont le cahier des charges est défini par les pouvoirs publics et exécuté par le secteur privé. Au cours de toutes ces années, nous avons mis au point et nous disposons maintenant d'un régulateur indépendant, disposant pleinement de sa propre expertise et de ses propres ressources, qui constitue un élément essentiel du modèle britannique. Je ne pense pas qu'il soit envisageable de réduire sa place de manière significative. C'est un organisme-clé qui procure les assurances nécessaires au gouvernement, aux usagers et aux entreprises du secteur ferroviaire, notamment aux opérateurs qui veulent travailler avec Network Rail. Il est évident qu'une rupture majeure s'est produite après l'accident de Hatfield en l'an 2000, lorsque les coûts se sont envolés et que le niveau d'exécution des prestations s'est effondré. Mais depuis lors, les prestations se sont chaque année améliorées, le nombre de passagers a augmenté, l'efficacité s'est améliorée, pas aussi rapidement que nous le souhaiterions mais on a mis Network Rail face au défi de faire encore plus. Le marché du fret est en croissance dans ce contexte d'ouverture de l'accès et il y a eu, et il y aura encore, un haut niveau d'investissement dans le rail et le matériel roulant. Globalement, je pense que le bilan est très positif.

Voici donc résumée notre expérience de régulation telle que souhaitée par le gouvernement en Grande-Bretagne.

Merci.

Hans LEISTER

Oui, merci.

Je ne suis pas spécialiste de la régulation, ni expert en droit. Je ne suis qu'un opérateur et je vais tenter d'apporter ma contribution à ce débat.

Tout d'abord, laissez-moi vous expliquer ce que nous faisons en Allemagne. Keolis exploite quatre réseaux. On observe qu'il s'agit d'un marché sous contrat, qu'il s'agit de transport régional et que tout est localisé dans la région du Rhin-Westphalie du nord. Nous avons acquis une compétence particulière : nous sommes l'un des rares opérateurs du réseau principal (avec les trains ICE) à utiliser les mêmes lignes que les trains à grande vitesse ; ce qui est plus ambitieux que d'être concurrentiel sur des lignes rurales où vous êtes l'opérateur unique.

Passons au marché allemand. En Allemagne, les demandes, se montent environ à un milliard de kilomètres/train, les $\frac{3}{4}$ pour le trafic passager, et $\frac{1}{4}$ pour le fret. $\frac{3}{4}$ du secteur passager concerne le trafic sous contrat, c'est-à-dire des trains régionaux de passagers sous contrat avec les autorités, ou les régions. Ainsi, environ 60% de la totalité du marché est organisé par l'Etat et non par le secteur privé puisque 60% de tous les trajets ferroviaires sont sous contrat avec les autorités. Les concurrents de la Deutsche Bahn détiennent environ 20% des transports régionaux, pour le fret comme pour les voyageurs, et presque rien sur les grandes lignes qui ne sont pas sous contrat ; le libre accès dans le secteur des voyageurs ne représente encore qu'une possibilité en Allemagne, ce n'est pas une réalité à l'heure actuelle.

Quelle est la situation du marché voyageurs ? Nous observons une division très nette entre marchés sous contrat et marchés hors contrat, division qui ne recoupe pas les notions de distance. Dans le marché sous contrat, on trouve des lignes comme le Munich-Prague qui couvre près de 500 kilomètres à l'international et dont on ne peut guère dire qu'elle soit « régionale ». La question qui se pose est plus ou moins celle-ci : des subventions sont-elles nécessaires pour faire fonctionner la ligne ? Et ce qu'on appelle le marché longue distance est composé de lignes non subventionnées, exploitées à ses propres risques par la Deutsche Bahn. Nous retrouvons la même division dans le secteur passager puisque nous avons deux systèmes tarifaires différents : le premier pour les trains longue distance (les billets sont aussi valables dans les trains régionaux) et le second, composé de nombreux sous-systèmes tarifaires, pour les trains régionaux (normalement, les billets ne sont pas valables dans les trains longue distance). Si un nouvel entrant veut pénétrer sur le marché ouvert, il n'a aucun lien avec les autres tarifs et cela constitue très clairement un obstacle à l'entrée.

En ce qui concerne le transport régional, les Länder allemands obtiennent un budget auprès du gouvernement fédéral. Au cours des 13 dernières années, la Deutsche Bahn a perdu environ 20% de ses parts de marché mais est restée stable en ce qui concerne les chiffres d'exploitation. Ainsi, 80% de parts de marché produisent le même résultat en valeur absolue, ce qui est dû à la croissance du marché liée au projet « Regionalisierung » et aux effets très substantiels de la concurrence. Le marché a progressé et 80% en valeur absolue équivalent à 100% avant la mise en place de ce projet.

Les trains voyageurs sont presque tous exploités par ligne et dans le cadre d'un horaire cadencé, et on peut dire que ce système est organisé par les autorités. Les Länder ont mis au point un système d'horaires dans lequel tous les trains se croisent dans certains centres à la même heure, dans lequel les trains se rejoignent dans certaines gares, et la plupart des trains passent toutes les heures ou toutes les demi-heures. En cela nous suivons l'exemple suisse dans lequel les horaires et les tarifs forment un système complètement intégré, et dans de nombreux Länder, les Autorités prévoient d'instaurer un système similaire. Ce système a rencontré un large succès commercial et généré une augmentation du nombre de clients mais il limite les possibilités pour les trains qui ne font pas partie du système. Il limite surtout l'ouverture du marché. En effet, compte tenu de l'existence de plusieurs goulets d'étranglement, avec une telle organisation horaire, il devient très difficile pour un nouvel entrant de se connecter au réseau.

Avec le projet « Regionalisierung », nous avons la *success story* allemande du transport sous contrat. Au début, en guise d'incitation, le système a bénéficié d'un petit financement, mais désormais, la concurrence permet aux autorités de réaliser des économies : l'augmentation de la demande a amené 20% de trains supplémentaires sur le marché et le nombre de voyageurs a augmenté de 30% à 50%. La réussite est évidente et trouve principalement son origine dans la concurrence. En 1996, lorsque le projet « Regionalisierung » a été mis en place, la Deutsche Bahn avait déjà commencé, deux ans auparavant, à améliorer les trains afin de se préparer à la concurrence. L'expérience allemande a donc été de voir les effets positifs de la concurrence

avant même sa mise en place effective, puisque l'opérateur historique s'y est préparé en amont.

Dans le domaine des trains longue distance, le nombre de voyageurs stagne, le nombre des Tkm a chuté, et il y a quelques années nous avons même connu un problème de rentabilité. On ne dispose pas d'une réelle vision de l'avenir dans ce secteur, on assiste à des débats animés pour décider si l'Etat fédéral devrait gérer plus directement le secteur longue distance passager en suivant l'exemple des trains régionaux. Aucune décision n'a encore été prise et cette question fera partie des sujets débattus au cours de la prochaine session parlementaire.

Dans le domaine du fret, le libre accès s'est avéré une expérience positive en Allemagne. Le fret ferroviaire a progressé davantage que tous les autres modes de transport marchandise au cours des 5 dernières années. On peut y voir un très bon signe pour le secteur ferroviaire dans son ensemble mais, surtout, cela résulte directement du libre accès sur le marché allemand.

Venons-en maintenant aux problèmes rencontrés par un exploitant ferroviaire privé en Allemagne, ou plutôt aux problèmes qu'il ne rencontre pas ! Comment se passe le travail d'un exploitant ferroviaire dans le contexte allemand ? Je dois dire qu'en général, au quotidien, nous ne rencontrons pas de problèmes majeurs, les seules difficultés proviennent de la complexité du système. Comme Chris Nash l'a souligné dans son intervention, le système ferroviaire est effectivement complexe. Des problèmes se posent entre opérateurs, gestionnaire d'infrastructure, gares etc. mais rares sont ceux générés directement par les relations entre la Deutsche Bahn et les autres exploitants. Notre exploitation au jour le jour se poursuit sans difficultés et nous ne ressentons pas de discrimination directe. Nous avons un bon niveau de coopération avec l'infrastructure, avec les gares et avec tous les opérateurs dans le cadre du service à nos clients communs. C'est un fait à souligner avant de passer aux problèmes que nous rencontrons.

On trouve bien entendu dans les media les litiges entre le régulateur et la Deutsche Bahn, mais il s'agit parfois d'une simple question de procédure juridique puisque la Deutsche Bahn fait systématiquement appel de toutes les décisions du régulateur, ce qui donne lieu à une action en justice qui dure deux ans et à des gros titres dans les journaux. Mais c'est loin de représenter notre expérience quotidienne, nous ne consultons pas nos avocats chaque jour, cela tient plutôt de la dispute juridique entre la Deutsche Bahn et ses filiales d'un côté et le régulateur de l'autre.

Nous rencontrons parfois de réelles difficultés, avec la redevance d'infrastructure par exemple. L'évolution de la redevance n'est pas claire. L'énergie électrique nous coûte 5% de plus qu'à la Deutsche Bahn, ce qui pourrait d'ailleurs un jour faire l'objet d'une procédure judiciaire. Les opérateurs considèrent que le fait que la Deutsche Bahn réalise des profits importants en exploitant l'infrastructure est problématique. Cela constitue un danger car si la Deutsche Bahn persiste dans cette voie, cela signifiera que nous devons payer l'accès plus cher que nécessaire. Au sein d'une holding, cela n'a pas de conséquences, mais pour ceux qui n'en font pas partie, ces redevances élevées se traduisent par des profits réalisés par l'exploitation de l'infrastructure et non par les filiales de transport qui pourraient les utiliser pour leur développement.

Dans le domaine du rail, comment mettre en place le marché le plus efficace ?

Très clairement, en Allemagne, dans notre expérience du marché voyageur, on peut dire que la concurrence en open-access n'est pas une réalité. Les usagers s'attendent davantage à trouver un système doté d'un tarif unique, d'un horaire, organisé par les autorités, au niveau des Länder éventuellement, plutôt qu'une véritable concurrence entre trois opérateurs différents sur le trajet entre deux villes données.

Dans le fret, la situation est différente. L'open access convient à ce secteur et donne de très bons résultats. Il faut bien entendu une régulation pour établir des conditions visibles à long terme pour les exploitants ; la régulation crée ainsi un climat de confiance. Les opérateurs ont

besoin de fonds pour investir et ne peuvent en obtenir qu'en démontrant que le marché est stable et qu'il sera possible de faire rouler des trains, même dans un avenir lointain, dans de conditions équitables. Si les redevances d'infrastructures devraient être contrôlées par l'Etat, ou par un régulateur, les coûts marginaux seraient bien inférieurs aux droits que nous payons à l'heure actuelle. Nous espérons de meilleures conditions et des redevances d'infrastructures plus justes pour tous les opérateurs.

Le tableau du transport ferroviaire est contrasté mais la concurrence permet des améliorations entraînant de bons résultats. Un système d'open-access pour le fret, et pour le secteur voyageurs, un système transparent, suivant davantage le modèle de la Suisse que celui du libre accès, voilà qui pourrait constituer la meilleure solution.

Bruno LASSERRE

Maintenant, je vais donner la parole à Madame Delphine BRINCKMAN-SALZEDO qui va nous donner le point de vue des opérateurs historiques et des gestionnaires d'infrastructure.

Delphine BRINCKMANN-SALZEDO

Je vous remercie.

Tout d'abord, juste une petite correction, la CER ne représente pas juste les opérateurs, et certainement pas les opérateurs historiques. Nous représentons les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructure, nous avons plus de 90% du marché ferroviaire chez nous, et nous avons des opérateurs historiques et des nouveaux entrants, donc notre objectif est de faire fonctionner le marché et de travailler conjointement avec les institutions européennes pour essayer de leur insuffler les spécificités du secteur afin de s'assurer que la législation adoptée puisse prendre en compte ces spécificités du secteur ferroviaire.

Les contributions que nous avons entendues jusqu'ici étaient très intéressantes. Elles ont mis en avant un certain nombre de questions, certains dysfonctionnements, ou des prétendus dysfonctionnements du marché. La séparation entre gestionnaire d'infrastructures et entreprises ferroviaires a été évoquée, les problèmes de concurrence, d'accès aux sillons, de niveaux d'accès aux sillons ont été également abordés, et d'autres questions encore relatives à la concurrence et à l'accès au marché. Ce sont des problématiques importantes. Les régulateurs, ainsi que les autorités de la concurrence, sont censés répondre à ces questions, apporter des solutions à ces problèmes.

A ma connaissance, aucun marché ouvert à la concurrence n'a évité certains hoquets, certaines difficultés, que ce soit entre opérateurs, entre opérateurs et régulateurs, difficultés souvent résolues finalement devant les tribunaux qu'ils soient nationaux ou européens. Je dirais qu'il s'agit là d'un « *comportement normal* » sur le marché : les grandes entreprises ont tendance à tenter de conserver leurs parts de marché, les opérateurs ont tendance à se plaindre des barrières qui rendent difficile leur entrée sur le marché, etc. La concurrence et les forces du marché finiront toutefois par prévaloir, sous l'œil aiguisé des régulateurs nationaux et des autorités de la concurrence.

Nous avons donc entendu évoquer un certain nombre de problèmes. La CER est en désaccord avec la Commission sur la question de la séparation. Selon la législation, lorsque les activités sont séparées, il y a une certaine liberté dans la mise en place de différentes structures. La législation est extrêmement claire sur ce point. M. Kaufmann vient de détailler pour nous cette législation : selon celle-ci, l'indépendance doit être respectée, et les accès accordés de manière non discriminatoire. Si ce n'est pas le cas, les institutions doivent alors jouer leur rôle. A cet égard, il est grand temps que les institutions soient organisées de telle manière

qu'elles puissent assurer une concurrence loyale sur le marché. Ces débats concernant les différentes structures destinées à gérer les entreprises sont toutefois, aux yeux de la CER, des points de détail. Pour la CER, l'important est que la concurrence se développe de manière efficace sur le marché, quelle que soit sa structure, et l'expérience jusqu'ici montre que diverses formes de séparation existent sur le marché et qu'elles fonctionnent plutôt bien.

Toutefois, d'autres problèmes structurels, des *problèmes structurels fondamentaux*, qui sont d'ailleurs prévus par la législation européenne, ne sont pas gérés correctement par les institutions européennes et s'ils ne sont pas gérés, une concurrence loyale ne saura se développer sur le marché. Je vais tenter d'être brève et de passer en revue ces problèmes structurels fondamentaux qui affectent le marché de manière dramatique.

Afin de comprendre les détails, il faut avoir une vision parfaitement claire du paysage global du secteur ferroviaire en Europe.

Que se passe-t-il sur le marché ferroviaire ?

On peut lire une déclaration commune de la Commission européenne, une déclaration que vous trouverez dans toutes sortes de documents – j'ai pris ici le plus récent que j'ai trouvé, une note d'information de la Commission au Conseil datée du 10 juin 2009. En substance, il y est dit que *la libéralisation conduit à une concurrence accrue et à une croissance renforcée*. Voilà une déclaration intéressante. Je pense que les économistes trouveront cela très intéressant eux aussi. C'est vrai, mais seulement en partie. Et c'est à ce moment que je commence à m'enflammer. La libération n'est pas le SEUL moyen de générer une concurrence accrue et de renforcer la croissance du marché. Il s'agit là d'une erreur fondamentale que la Commission a fait jusqu'ici, et je voudrais insister sur cela afin que les régulateurs et les autorités de la concurrence ne commettent pas la même. La libéralisation contribue à renforcer la concurrence et la croissance. En effet, c'est fondamental. La législation adoptée par les institutions européennes jusqu'ici s'est concentrée sur un certain nombre de questions. Maintenant, avec les premiers litiges, la Commission se penche sur les mesures de libéralisation dans leur détail, mais oublie bien d'autres éléments.

Ce que la Commission a tendance à faire, et nous le déplorons, est de regarder le marché par le « trou de la serrure » plutôt que « d'ouvrir la porte » et de considérer tous les éléments nécessaires au bon fonctionnement du marché. En d'autres termes, les mesures de libéralisation doivent être accompagnées d'autres mesures structurelles afin de garantir un développement harmonieux de la concurrence. Ces autres mesures structurelles sont d'ailleurs prévues par la législation européenne. Il faut maintenant les activer correctement. Sinon, les mesures de libéralisation ne seront jamais à même de produire les effets désirés. La Commission européenne et les autorités nationales ont un rôle important à jouer à cet égard.

Quels sont les autres éléments structurels ? Ils ont déjà été mis en place dans le Livre blanc en 2001. Vous avez trois piliers : tout d'abord, l'ouverture du marché et la concurrence, c'est celui sur lequel la Commission européenne fait maintenant porter tous ses efforts. Ensuite, une concurrence loyale entre les modes de transport : la concurrence ne peut exister si les autres modes (routier ou aérien) ne subissent pas des taxes similaires à celle du rail en incluant les coûts externes. Ce type d'injustice favorise les reports modaux illégitimes du rail vers d'autres modes de transport moins respectueux de l'environnement. Enfin, une infrastructure ferroviaire moderne est fondamentale pour permettre le développement de la concurrence sur le marché. Sans ces trois piliers, les effets d'une législation visant l'ouverture du marché ne peuvent rester que très limités.

Après huit ans de cette politique des transports, un seul pilier est presque droit. Un certain nombre de lacunes demeurent : il faut intégrer la concurrence dans le marché de manière plus efficace. En ce qui concerne la concurrence intermodale, la concurrence loyale entre les modes, des efforts ont été faits mais nous n'y sommes pas encore. Enfin, il reste beaucoup à

faire pour ce qui est des besoins de modernisation de l'infrastructure ferroviaire... Dans les nouveaux Etats membres, l'infrastructure est dans un état dramatique. Comment voulez-vous mettre en place une concurrence loyale et assurer les droits des voyageurs avec des trains qui seront obligatoirement en retard du fait de l'état de l'infrastructure ?

Je vais maintenant passer en revue rapidement ces trois piliers.

- Le premier pilier, « ouverture du marché et concurrence », je n'entrerai pas dans les détails. Il existe une panacée de législation destinée à permettre l'ouverture du marché. Pour celui du fret, c'est fait ; le marché passager international sera ouvert dans les mois qui viennent ; l'ouverture du marché passager national est à l'étude. Il existe déjà de nombreuses dispositions destinées à améliorer la concurrence, y compris la création de régulateurs forts. Et cela est essentiel : si vous ne disposez pas de régulateurs et d'autorités de la concurrence puissants pour vous assurer que la législation est correctement appliquée, le secteur sera incapable d'aller de l'avant. Sur ce point, la CER soutient totalement le travail de la Commission. En revanche, un certain nombre de lacunes demeure. Dans le domaine de la concurrence intermodale, un sérieux problème vient entraver une concurrence loyale entre les opérateurs. Les exploitants ferroviaires doivent être placés dans une position d'égalité des conditions de concurrence. Je ne citerai que deux exemples.

La rémunération du service public :

Les autorités de l'Etat, ou de la région, ont clairement l'obligation de financer les services qu'elles requièrent. Toutefois, dans plus de la moitié des Etats membres – tous les Etats d'Europe de l'est et certains pays d'Europe de l'ouest – les services publics sont imposés mais non financés. Les entreprises subissent 40% à 60% de pertes qu'elles doivent couvrir elles-mêmes. Ce qui a d'importantes répercussions sur le système dans son ensemble, sur l'infrastructure, et aussi sur les activités du fret. Mais cela a aussi un impact sur la concurrence intermodale puisque certains opérateurs ferroviaires – ceux qui voient leurs activités de service public rémunérées correctement – occupent clairement une position de force par rapport aux autres. Les premiers peuvent facilement se lancer à l'assaut des marchés nouvellement ouverts, alors que les autres doivent mettre toute leur énergie à lutter et à garder la tête hors de l'eau. Il ne faut pas oublier que la législation européenne stipule que l'opérateur ferroviaire doit être traité comme un « *opérateur économique* ». Dans ces circonstances, comment peut-il fournir un service et agir de manière concurrentielle alors qu'il n'est pas payé ? Une telle situation serait-elle acceptable dans n'importe quel autre secteur économique ?

La dette ferroviaire :

Encore une fois, la législation européenne prévoit qu'il faut faire quelque chose pour la dette ferroviaire afin que les opérateurs historiques se trouvent à égalité avec les nouveaux entrants. Comment voulez-vous donner le départ d'une course dans laquelle vous auriez les nouveaux opérateurs tout frais et prêts à partir alors que les autres ont le boulet de la dette historique attaché à la cheville ? Il arrive aussi que le boulet soit attaché au gestionnaire d'infrastructure et non à l'opérateur ferroviaire et que l'on demande au GI de gérer ses finances avec aussi peu d'aides de l'Etat que possible. Si je ne me trompe pas, c'est le cas en France. Cela a pour conséquence d'affecter le niveau des redevances de l'infrastructure, et par ricochet la concurrence intermodale en favorisant la route pour laquelle les charges d'infrastructure sont presque inexistantes. Il y a là un certain nombre de lacunes, la législation existe bien mais malheureusement, la Commission n'est pas prête à poursuivre les Etats membres pour s'assurer qu'ils gèrent correctement la dette historique.

- Le deuxième pilier : une concurrence intermodale loyale. Du fait du temps qui m'est imparti, je passerai rapidement sur ce sujet. Ici, c'est surtout la question de la concurrence entre la route et le rail qui se pose et donc le problème du principe du financement de l'infrastructure par l'utilisateur. La directive Eurovignette a favorisé le secteur routier. La

Commission a fait de très importants efforts en proposant de rediriger cette taxe, mais l'affaire est désormais bloquée par le Conseil. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

- Le troisième, et très important, pilier concerne la nécessité d'un financement adéquat de l'infrastructure. Le transport est loin d'être une priorité financière et budgétaire chez de nombreux Etats membres. Les autorités publiques tentent donc de trouver le moyen d'échapper à leurs obligations de financer l'infrastructure. Que font-elles ? Elles mettent en place un système de péages très onéreux. Pourquoi ? Les péages pour le fret sont très élevés, en Europe de l'est en particulier, ce qui compense le très faible coût du niveau des péages sur le segment des voyageurs. On pourra se demander pourquoi le trafic passager est si peu coûteux. Cela tient simplement au fait que les autorités publiques ne veulent pas compenser correctement les charges de service public, que donc elles demandent des redevances d'infrastructure basses ce qui a pour conséquence de réduire leurs « factures impayées ». Les péages élevés pour le fret financent donc les pertes du secteur voyageurs. Le gestionnaire d'infrastructure finit par devoir gérer son budget sans avoir de revenus du trafic passager et avec très peu d'apports de la part des autorités publiques. En résultat, certains opérateurs ferroviaires préfèrent contourner certains petits pays où les péages sont très élevés, au prix même de rallonger le trajet, afin de limiter les coûts. Je doute que cela soit susceptible de favoriser le développement d'une zone ferroviaire européenne comme la Commission européenne l'a requis. De plus, est-ce vraiment le type de concurrence que nous souhaitons sur le marché ?

Ajoutons que si l'infrastructure n'est pas financée correctement, sa qualité finira par se détériorer ce qui affectera inévitablement la concurrence *per se* et favorisera une fois de plus le secteur de la route. L'absence de contrats pluriannuels dans de nombreux pays assombrit encore le tableau. De fait, ces contrats pluriannuels sont fondamentaux puisqu'ils permettent aux gestionnaires d'infrastructure de se comporter comme de bons « businessmen » : ils se doivent d'avoir une vision budgétaire sur les trois à cinq années à venir afin de gérer leur infrastructure selon des principes économiques adéquats.

A la longue, le sous-financement du secteur ferroviaire – service public, infrastructure, dette historique – ne permet pas aux mesures de libéralisation de produire les effets souhaités sur le marché. Il faut faire quelque chose ! Ainsi, regarder de petits détails, de minuscules imperfections, des mesures de libéralisation par le trou de la serrure ne viendra pas en aide au marché. Il faut chercher à avoir une vision d'ensemble, étudier les éléments structurels et définir les lacunes les plus importantes avant de s'attaquer aux détails. Cela concerne toutes les institutions : non seulement européennes mais aussi les régulateurs et les autorités de la concurrence nationaux. Tous doivent jouer leur rôle dans le bon fonctionnement du marché. S'il y a un problème dans la concurrence sur le marché, avant de s'attaquer aux petits détails, les autorités compétentes doivent analyser pourquoi il y a un problème et qui en est responsable. Elles doivent regarder si les autorités de l'Etat ne remplissent pas leurs obligations financières en ce qui concerne les compensations de service public, le financement des infrastructures, ou bien s'il s'agit d'un problème résultant simplement du poids de la dette historique. Tous ces éléments sont essentiels pour avoir une vision claire et prendre la bonne décision en faveur de la concurrence sur le marché.

En conclusion, quel est le rôle des autorités nationales ? Il est grand temps que ces organismes régulateurs soient mis en place et dotés des pouvoirs prévus par la législation européenne, et qu'ils puissent agir de manière indépendante. Je ne peux qu'y être favorable. Ils doivent coopérer avec les autorités de la concurrence et tisser des liens avec les autres régulateurs comme cela est prévu dans la législation européenne. Il n'y a donc pas besoin de légiférer davantage mais seulement de mettre en place ce qui est prévu ! C'est précisément la mise en place d'un cadre de base qui permettra l'épanouissement de la concurrence sur le marché. Se limiter à une vision restreinte axée sur les problèmes de procédure, risque de contribuer à

l'effondrement du secteur ferroviaire dans bien des pays, en particulier chez les nouveaux Etats membres.

Bruno LASSERRE

Merci beaucoup. Y a-t-il des questions ? Thomas KAUFMANN voudrait peut-être répondre.

Thomas KAUFMANN

Absolument.

Je ne peux que dire que malheureusement la CER nous répète la même ritournelle à chaque intervention et à chaque conférence. Toutefois, le problème est que le diable se niche dans les détails.

A la Commission, nous ne pouvons qu'appliquer la législation existante et madame Brinckmann nous a montré des diapositives où apparemment tout est déjà en place dans la législation, que celle-ci inclut le fait que les pays doivent financer leur infrastructure etc. Hélas, ce n'est pas si simple. Il n'est pas question pour nous d'aller voir les Etats membres et de dire « merci de verser 2 billions à cette infrastructure », nous n'avons aucune base légale pour cela. Seule l'article 6 de notre directive dit que les comptes du gestionnaire d'infrastructure doivent être équilibrés, mais pas si les comptes sont équilibrés grâce à la négligence ! Vous pouvez très facilement équilibrer les comptes en prenant l'argent des usagers et celui de l'Etat, en acceptant d'autres entrants et en négligeant l'infrastructure ce qui fait que vous n'avez pas besoin de plus d'argent et que vos comptes sont équilibrés. Dans ce cas, je crains que nous ne puissions rien faire. Et je voudrais entendre une argumentation juridique de la CER avant qu'elle ne continue à faire ce type de déclarations en public, je veux entendre votre argumentation juridique, et comprendre comment vous trouvez cette obligation de financer l'infrastructure dans l'article 6 de la directive ou dans toute autre partie de la législation.

Il est très facile de faire des déclarations en public, mais lorsque vous demandez aux gens où sont leurs preuves, quels sont vos arguments, vous n'avez en général aucune réponse et je crains que ce ne soit pas très sérieux. Ensuite, sur la question de l'obligation de service public, la législation est extrêmement claire. Les Etats membres doivent conclure des contrats de service public et un contrat est un contrat. Si celui qui a exécuté le contrat n'est pas payé pour son travail, il doit aller devant les tribunaux. C'est la sanction prévue dans le système. Ce que la Commission peut contrôler est si les contrats ne contiennent pas de rémunérations excessives, puisque ceci relève de la notion d'aide d'Etat. Si l'Etat verse trop d'argent, s'il on constate un profit excessif, alors la Commission peut jouer son rôle de contrôleur. Mais si vous avez un contrat et que vous n'êtes pas payé, vous allez devant les tribunaux. Il y a des centaines de contrats de service public dans l'Union européenne et la Commission ne peut pas – il n'existe d'ailleurs aucune base juridique pour cela – contrôler si, au sein de ces centaines de cas, les autorités publiques ont bien versé leur dû aux opérateurs. Telle est la situation au plan juridique et bien sûr on peut discuter de ce qu'il en est au niveau politique... et je suis aussi d'accord sur le fait qu'il devrait y avoir un meilleur financement de l'infrastructure.

La Commission a pris de nombreuses initiatives comme celle de l'Eurovignette, comme vous l'avez dit, les Etats membres l'ont bloquée. Nous avons de multiples programmes de financement des infrastructures, surtout dans les nouveaux Etats membres, et dans tous les programmes préalables à l'entrée dans la Communauté. Nous avons le programme TEN-T mais bien sûr nous dépendons nous aussi du législateur européen qui met ces fonds à notre disposition. La Commission ne peut pas aller chercher des fonds dans le ciel, elle les obtient du législateur européen sur la base d'un budget adopté par le Parlement européen et le Conseil européen. C'est un fait incontournable. Quoi qu'il en soit, il me semble évident que la libéralisation a contribué positivement au développement du marché, sans la libéralisation, il

y aurait encore des monopoles dans chaque Etat, et en introduisant la concurrence nous avons aussi gagné plus de transparence dans le domaine financier. Nous avons des règles, en matière de séparation comptable par exemple, et elles ne sont pas respectées, j'en suis bien conscient, nous allons devoir contrôler cela car, avant même d'aborder les question de financement croisé entre les secteurs fret et passager, il faut avoir des comptes séparés et ce n'est pas le cas. Votre aide serait la bienvenue pour connaître le détail de ce qui se passe sur le marché. Et cela me paraît plus important que faire des déclarations d'ordre général.

Bruno LASSERRE

Des questions dans la salle ?

Question de la salle

Une question pour Thomas KAUFMANN, lors de votre exposé tout à l'heure, vous avez mentionné les questions que vous vous posiez sur le mode de fixation des tarifs, des redevances d'infrastructure, en soulignant que la règle (...) en soulignant que le dépassement était effectivement supportable par l'opérateur (inaudible). Je termine ma question ; vous considérez qu'un certain nombre d'Etats ne respectent pas ces règles, je voulais savoir de quels pouvoirs la Commission disposait pour les faire respecter.

Thomas KAUFMANN

Je vais répondre en anglais pour des questions de traduction. Comme je l'ai expliqué, la directive comprend des règles sur la tarification. Par principe : les coûts directs, exceptionnellement : coûts entiers selon ce que le marché peut supporter. Nous avons entamé des recours en manquement contre les pays qui, selon nous, ne satisfont pas à ces obligations. Mais nous ne pouvons le faire que sur la base des informations dont nous disposons et selon les réponses des Etats membres. Dans ces recours en manquement, nous devons nous fier largement aux réponses des Etats membres. Si nous n'obtenons pas d'autres informations de la part des opérateurs ou d'autres intervenants du secteur, nous n'avons pas le choix. Et donc nous avons entamé des recours à ce sujet et, dans ce cas, c'est l'Etat membre qui doit fournir des preuves, il doit prouver qu'ils ont utilisé le système des coûts directs, ou, s'ils ont choisi de ne pas le faire, qu'ils ont effectué toutes les vérifications prévues par la directive pour s'assurer que le marché peut supporter un système de coûts entiers. Dans le meilleur des mondes... il faut être clair, ce sont des questions très compliquées, et naturellement nous devons travailler sur le long terme car les recours en manquement sont des procédures lourdes qui ne peuvent être introduit tous les deux mois, il faut du temps pour passer devant les tribunaux etc. ... mais sur le long terme nous souhaitons que les régulateurs qui, selon le texte de la directive, sont dotés de ce pouvoir, vérifient les redevances. J'ai appris que dans certains pays c'est le ministère qui définit les redevances, ce qui n'est pas correct à nos yeux car cela relève du gestionnaire d'infrastructure : pour que le gestionnaire d'infrastructure puisse calculer ce dont il a besoin pour ses exploitations, il doit donc avoir le pouvoir de décider des redevances. Dans ce cas, le régulateur a tous pouvoirs à l'égard du gestionnaire d'infrastructure pour contrôler les redevances sur les bases des principes établis par la directive.

Question de la salle

Je vais essayer en anglais. Nous avons parlé des tarifs et des coûts, mais quelle est, ou devrait être, l'implication du régulateur dans les décisions d'investissement, en particulier en ce qui concerne le gestionnaire d'infrastructure, si c'est le cas ?

Bill EMERY

En tant qu'un Régulateur, en Grande-Bretagne, nous sommes fortement impliqués dans l'étude du plan mis en place par Network Rail, par lequel il détermine les prix pour l'atteinte des rendements définis par le gouvernement en tant qu'obligations du secteur ferroviaire. Nous émettons une opinion et s'il est clair que les rendements demandés par le gouvernement sont cohérents avec les fonds publics alloués, ce fait se réfléchira dans l'accord réglementaire. C'est intéressant car s'il y a un écart entre les attentes ou les rendements demandés par le gouvernement et les fonds disponibles, c'est le régulateur qui décide de ce qui est possible et qui ajuste les rendements à la baisse. Une fois que ces rendements sont définis, la décision est dans le camp de Network Rail. Selon nous, c'est à eux de gérer ça et nous leur demandons de respecter les rendements demandés. Ils sont seuls responsables de la manière dont ils y parviennent. Nous n'intervenons pas dans la prise de décision au quotidien quant aux investissements, une fois que le plan quinquennal est finalisé. Mais nous nous intéressons de très près au plan qu'ils présentent. Lorsque nous avons effectué la dernière évaluation quinquennale, cela a pris trois ans pour étudier en détail les plans de l'entreprise, pour définir les rendements demandés par le gouvernement. Un deuxième plan a ensuite été mis au point. Il s'agit donc d'un processus assez compliqué à mener jusqu'à la prise de décision sur le bon rendement à attendre et le bon niveau de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure. Le système britannique répond à des problématiques qui je crois ont été évoquées par ailleurs par le panel.

Bruno LASSERRE

Je pense qu'on peut prendre une dernière question.

Question de la salle

Ma question va s'adresser à monsieur LASSERRE puisque je ne sais pas à qui la poser. On n'a peut-être pas tout à fait évité ce matin ce que j'appelle une vue statique des choses, c'est-à-dire un régulateur essentiellement orienté vers le bon fonctionnement du marché, l'égalité des conditions d'accès, l'ouverture du marché. Mais, dans le transport ferroviaire, il y a aussi un besoin de dynamique, de transformation, et il faut que le système soit capable de générer, que l'ensemble des acteurs du système, soient capables de générer son propre progrès, sa propre transformation, sa propre capacité à se projeter dans l'avenir et sur le long terme et non pas dans une vision d'un marché donné dont il faut assurer le bon fonctionnement à périmètre constant. Et cela veut dire qu'il faut être capable, dans un but de répartition modale la meilleure possible, il faut être capable, pour le mode ferroviaire, de rouler plus vite, de transporter plus de monde, de faire circuler davantage de trains, d'être moins cher, d'offrir davantage de services, de maintenir ou d'améliorer la sécurité, la qualité de service, la régularité, et d'offrir des services associés, et c'est cette dynamique qu'il faut arriver à créer entre les acteurs, et c'est cela je trouve qu'on ne voit pas très clairement dans nos débats.

Bruno LASSERRE

La question que vous posez est essentielle. Comment le régulateur peut-il donner les bonnes incitations aux acteurs économiques ? C'est son rôle. Il n'a pas à se substituer à eux, à définir leur stratégie, il ne peut intervenir en réalité que si le marché échoue, en cas de *market failure*, et c'est là où il devient légitime, parce que le marché ne peut pas répondre à tout. Ce qu'il est essentiel de faire, c'est effectivement de donner les bonnes incitations, et les décisions individuelles qu'il prend, on parlait des redevances, des tarifs, interagissent avec des choix très importants. Va-t-on encourager l'investissement ? Va-t-on encourager les transitions technologiques qui sont parfois nécessaires ? Finalement, la règle d'or est que chaque décision individuelle est le morceau d'un puzzle qui pris ensemble va former la « *global picture* », c'est-à-dire contribuer à créer des règles du jeu claires et prévisibles. Je crois que ce que l'on demande à un régulateur, c'est la clarté et la prévisibilité sans lesquelles il n'y a ni confiance ni investissement, et donc pas d'innovation.

On va terminer par Madame BRINCKMAN qui veut répondre à Monsieur KAUFMANN.

Delphine BRINCKMANN-SALZEDO

Je voudrais juste clarifier un certain nombre de points. Tout d'abord, Monsieur KAUFMANN effectivement le nouveau règlement sur les services publics est un règlement d'aides d'Etat, mais pas le règlement existant, 11/91/69 n'est pas un règlement sur les aides d'Etat. Si vous lisez les considérants de ce règlement, vous verrez l'esprit qui a été insufflé en 1969 qui était de dire justement on met en place un règlement qui vise à s'assurer que l'Etat paie les services publics qu'il requiert et que ceci soit fait en équité afin d'éviter que l'Etat écrase son entreprise ferroviaire. Et je trouve regrettable qu'aujourd'hui en 2009 que cet esprit de 1969 qui était de donner une certaine indépendance, une certaine autonomie à ces opérateurs économiques sur le marché, cet esprit a disparu. Et aujourd'hui la Commission dit oui, le financement de l'infrastructure, la législation n'est pas claire, nous ne faisons rien là-dessus, nous ne cherchons pas à légiférer pour clarifier la situation, pour régler le problème, mais par contre nous allons légiférer sur les *rail related services*, sur toute une série d'autres détails qui ne concernent que le premier pilier de la concurrence. Ces détails, certes, il faudra peut-être légiférer un jour. Ce que je dis simplement, c'est qu'il faut s'occuper des autres piliers. Vous avez fait attention à celui du milieu, il y a des difficultés. Maintenant il faut faire attention aux autres piliers, à celui de l'infrastructure afin de permettre au marché d'évoluer sur le marché. Et se cacher derrière une attitude très juridique de dire la législation n'est pas là, nous n'avons pas les moyens, le marché débrouillez-vous, ne me paraît pas très équitable.

Bruno LASSERRE

Je voudrais vraiment remercier tous les membres de cette table ronde qui nous ont délivré un message avec passion, avec beaucoup d'intérêt et de contenu, et vous dire que vous avez beaucoup de chance, parce que moi qui ai connu les débats sur les télécoms au début des années 1990, vous ne vous rendez pas compte combien c'est passionnant lorsque tout est encore à construire. La suite peut être plus embêtante !

Table ronde 3 : Mise en place d'un régulateur ferroviaire en France – Quels leviers d'actions ?

Pierre CUNEO

Je vais vous présenter la troisième table ronde de cette journée. Le sujet en est plus ciblé que ceux des deux précédentes, peut-être plus ouverts et plus généraux. J'observe qu'avec les échanges que nous avons eus ce matin, nous avons pu mesurer que le degré de maturation de la régulation était différent selon les secteurs et selon les pays, mesurer aussi que Paris-Bruxelles, c'était à la fois très loin parfois dans les échanges, et en même temps très proche dans les préoccupations et les kilomètres. Pour introduire donc cette troisième table ronde qui traite spécifiquement des enjeux du ferroviaire en France, après avoir parlé des autres secteurs puis des autres pays, on se consacre là sur le ferroviaire en France, je passe la parole tout de suite à Emile QUINET, professeur émérite à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, que chacun sans doute connaît ici, et qui a accepté de présider cette troisième table ronde.

Emile QUINET

Avant de donner la parole aux différents intervenants de cette table ronde, je voulais situer l'ARAF parmi l'ensemble des changements actuellement en train de s'opérer dans le paysage ferroviaire français.

Nous nous trouvons en effet à un tournant dans le système ferroviaire, un tournant au niveau des acteurs d'abord.

Il va y avoir bien sûr l'apparition de l'ARAF, l'objet de notre réunion ; mais le projet de loi qui va la créer comporte aussi quelques dispositions qui donnent au service de gestion des trafics et des circulations une très grande autonomie vis-à-vis de la SNCF dans la structure de laquelle il est inséré ; on se trouvera un peu dans la situation où était RTE vis-à-vis d'EDF il y a quelques années. Il y aura bien sûr aussi également d'autres acteurs qui sont les concurrents de l'opérateur historique, car la concurrence sur les lignes voyageurs internationales (et sur le cabotage national) finira bien par prendre corps d'une manière ou d'une autre. Les expériences étrangères montrent qu'elle est progressive. Et, de ce point de vue-là, il est intéressant de voir que, comme on l'a vu ce matin dans les interventions de la deuxième table ronde, la situation du système ferroviaire français, en matière de nature de la concurrence, sera probablement assez différente de ce qu'elle est en Angleterre et en Allemagne. Essayons de nous figurer les formes que prendra la concurrence ferroviaire en France dans un certain nombre d'années, lorsque, comme cela se produira bien un jour, à la concurrence internationale s'ajoutera une certaine forme de concurrence sur les liaisons intérieures et sur les liaisons régionales, dans des délais, sous des formes que l'on ne peut bien sûr pas encore définir. Eh bien ! la concurrence devrait, si l'on extrapole les tendances, surtout s'exercer « sur » le marché, sur les rails, à l'inverse de ce que nous constatons en Angleterre et en Allemagne où, comme nous l'avons vu ce matin, la concurrence s'exerce majoritairement « pour » le marché. Bien sûr des inflexions peuvent se produire dans le mouvement actuellement amorcé.

Il y a d'autres changements à attendre dans le système ferroviaire français, des changements en termes d'infrastructures. Il y a un programme d'infrastructures de lignes nouvelles qui

n'est pas du tout négligeable et qui va constituer au moins une poursuite des évolutions que l'on a connues au cours de ces dernières années et qui contribuera à transformer la structure du réseau et à accroître les performances du système ferroviaire national en termes de vitesse et de qualité de service.

Il y a donc des modifications très importantes, et nous sommes bien à un tournant. Mais avec des permanences, et ces permanences qui résultent de la spécificité de notre pays et de l'industrie ferroviaire, je voudrais très rapidement les rappeler.

C'est d'abord la permanence dont David AZEMA disait qu'il ne fallait jamais l'oublier, à savoir la géographie. Notre pays est à la fois vaste et de transit, deux caractéristiques contradictoires mais bien réelles. Chez nous aussi, les parts de marché des différents segments sont très différentes de ce qu'elles sont par exemple en Allemagne, et cela résulte clairement de la géographie. J'étais très frappé par la présentation de ce matin qui montrait chez notre voisin des proportions du trafic régional beaucoup plus fortes que ce qu'elles sont chez nous, et des proportions du trafic interrégional nettement plus faibles. Les croissances de ces segments diffèrent également fortement dans les deux pays ; chez nous le segment le plus dynamique est le trafic interrégional poussé par les TGV, alors qu'outre Rhin c'est le trafic régional qui connaît la croissance la plus forte.

Il y a aussi une autre permanence et une autre spécificité du secteur ferroviaire qui sont l'importance et la nature des obligations de service public. On a rencontré ce matin ces obligations de service public qui, pour La Poste, prennent le nom de « service universel » ; elles y consistent essentiellement dans l'imposition d'un tarif unique pour toutes les lettres. Les obligations de service public dans le secteur ferroviaire sont de nature plus complexe et on peut en distinguer deux sortes. Il y a d'abord celles qui régissent le trafic régional à travers les contrats entre l'opérateur historique et les régions ; pour ces réseaux les déficits résultant des tarifs souhaités par les régions sont compensés par des subventions de ces régions au profit de l'opérateur. Et puis il y a aussi des dessertes d'utilité publique, des lignes interrégionales, qui sont opérées bien que non rentables et non-conformes à l'intérêt commercial de l'opérateur historique et qui constituent une autre forme d'obligation de service public ; elles sont financées par subventions croisées entre les lignes rentables et les lignes non rentables ; le financement de ces obligations de service public vont poser des problèmes de financement quand les profits des lignes rentables vont être érodés par l'ouverture à la concurrence.

Autre permanence, qu'il faut avoir bien présent à l'esprit quand on réfléchit au système ferroviaire, c'est l'importance des financements publics. Il y a des échanges financiers très importants et excessivement complexes entre les différents acteurs du système, l'Etat, les Régions, la SNCF et RFF pour ne citer que les plus importants. Et je me rappelle d'un rapport parlementaire dans lequel figurait un graphique visant à synthétiser ces circuits financiers, avec des flèches qui allaient d'un acteur à l'autre, et c'était véritablement, comme on dit communément, une usine à gaz. Et j'en veux également pour preuve le fait que la Commission des comptes de transport de la nation dont le nouveau président est à ma droite consacre je crois deux pages de chiffres avec des flèches pour décrire tous ces concours. Ceci est vrai dans tous les pays et c'est vrai en France aussi, bien sûr. Cela veut dire que l'Etat est un acteur incontournable du système, et que le régulateur ne pourra pas en faire abstraction, dans la mesure, inévitable, où ses décisions ont des conséquences financières.

Le dernier point que je voudrais soulever est une sorte de réponse à une question posée ce matin par Chris NASH, et qui concerne l'interdépendance entre la gestion des infrastructures

et l'exploitation. Elle est forte, beaucoup plus que dans les autres modes, ce qui donne au système ferroviaire une complexité particulière, et le rend plus délicat à gérer que les autres modes, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité.

Voilà quelques caractéristiques générales que je voulais rappeler pour situer dans quel ensemble, dans quel cadre, doit se situer l'ARAF, et pour essayer de préciser – c'est l'objet de cette table ronde – avec quels leviers d'action, et pour quelle action, elle peut envisager d'opérer.

Je vais maintenant donner la parole à Jean-Paul OURLIAC qui est Président de la 2^e section du CGEDD, le Conseil général de l'environnement et du développement durable du ministère. Il a largement contribué à préfigurer cette ARAF et je lui cède la parole pour qu'il nous la présente plus en détail.

Jean-Paul OURLIAC

La nécessité de confier à une autorité de régulation indépendante la régulation du secteur ferroviaire a été annoncée dans un des premiers discours du président de la République, le 26 juin 2007 à Roissy. Elle figurait d'ailleurs dans ce discours juste après la transformation du statut des grands ports maritimes. Le projet de loi qui est au centre de nos réflexions a été adopté par le Conseil des ministres le 10 septembre 2008, il a été déposé au Sénat, c'est l'évolution de ce projet, son contenu, la manière dont il peut être mis en œuvre que je vais essayer d'exposer.

La création de l'Autorité de régulation répond incontestablement, cela a été rappelé ce matin par le représentant de la Communauté européenne Monsieur KAUFMANN, à une exigence des directives européennes dans le cadre de l'ouverture du marché unique. Trois textes ont été cités, comme vous les connaissez tous parfaitement je n'insiste pas. La directive 91/440 qui comme son nom l'indique remonte quand même à 1991 et qui impose la mise en place d'un organisme indépendant pour contrôler la concurrence. La directive 2001/14 qui souhaite que cet organisme indépendant puisse agir comme recours notamment. Et puis, à un degré que d'aucuns jugeront moindre, la directive 2007/58 pour déterminer, dans le cadre de l'ouverture du transport voyageur à la concurrence, si le transport entre deux gares situées dans des Etats membres différents est possible ou n'est pas possible.

Dans ce cadre ouvert par la directive 91/440, la France est actuellement dotée d'une autorité de régulation qui s'appelle la Mission de contrôle des activités ferroviaires. La transposition en droit interne de la directive par un décret de 2003 a en effet créé cette mission, qui est placée auprès du ministre chargé des transports, présidée par Roland PEYLET qui est conseiller d'Etat, et qui comprend trois hauts fonctionnaires. La mission a un rôle consultatif. Elle publie chaque année un rapport qui est disponible sur le site internet de la MCAF. Ces rapports traduisent d'ailleurs les difficultés qu'elle a rencontrées pour obtenir communication d'informations en l'absence de pouvoir de contrainte, et la mission elle-même a régulièrement chaque année appelé de ses vœux la mise en place d'un véritable régulateur ferroviaire.

On a rappelé ce matin que la Commission européenne avait adressé en juin 2008 des lettres de mise en demeure ou d'observations à plusieurs Etats membres sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, et notamment sur le régulateur. Si l'on veut aller jusqu'au fond, sur les 27 Etats membres, 24 ont reçu une lettre de mise en demeure ; les 3 autres sont Malte

et Chypre qui n'ont pas de réseau ferroviaire, et le 27^e qui est le seul à être lavé de tous soupçons : les Pays-Bas dont le régulateur dénommé NMA a effectivement un fonctionnement sur lequel il serait bon de s'attarder à l'occasion.

Le projet de loi, qui répond donc aux directives, a été mis en chantier longtemps avant les mises en demeure de la Commission européenne comme le montre le calendrier. Le projet de loi arrête un statut pour cette autorité de régulation. Et le statut comme on l'a dit ce matin, c'est un statut d'autorité administrative indépendante. Je ne reviendrai pas sur sa qualification juridique sauf pour rappeler, parce que ça ne doit pas être étranger à nos réflexions, que le Conseil d'Etat a, en 2001, consacré son rapport public à une analyse complète des autorités administratives indépendantes. Quand le Conseil d'Etat consacre son rapport à une analyse complète à un sujet, peu de choses restent à l'extérieur de ce rapport. Et d'autre part, les assemblées parlementaires, à travers l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, ont également consacré en 2006, ce qui est plus récent, un rapport au fonctionnement ou à l'analyse du fonctionnement des autorités indépendantes, à leur rapport avec le Parlement et avec l'administration. C'est donc dans un ensemble de réflexions, que ces deux rapports permettent de cadrer, que s'inscrit la nouvelle autorité, c'était une commission et c'est devenu une autorité pour que l'acronyme ne soit pas CRAF mais ARAF ce qui se prononce mieux, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. On a dit qu'elle était construite sur le modèle de la Commission de régulation de l'énergie, c'est vrai sur la plupart des facteurs. Elle est administrée par un collège de 7 membres dont le président est désigné par décret, pour 6 ans, non révocable ; 3 membres sur les 6 autres que le président sont désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le président du Comité économique, social et environnemental. Les 3 derniers membres étant désignés par les ministres compétents.

L'autorité de régulation dispose de services dont on a dit ce matin qu'ils devaient avoir une forte expertise. Le secrétaire général de ce service, qui est nommé par le président, agit dans le cadre des orientations fixées par le collège comme l'indique le texte. C'est lui qui fixe l'organigramme, qui recrute les agents, qui conclue les contrats, conventions et marchés. On peut retenir également du débat parlementaire et des échanges qui ont eu lieu au Sénat, que la Commission devrait comporter une soixantaine de personnes dans les services ce qui me paraît tout à fait compatible avec les chiffres qui sont donnés pour d'autres autorités de régulation.

Sur la loi elle-même, les compétences de l'autorité de régulation sont détaillées dans 4 articles, et je voudrais revenir sur la construction parce qu'il n'est pas inutile de s'y arrêter. Il y a des missions générales, des interventions spécifiques, un pouvoir réglementaire et la possibilité de prononcer des sanctions.

Les missions générales, c'est effectivement d'être un régulateur. Cela dit, le régulateur dans la théorie économique régule un monopole, et le seul monopole dans ce système, c'est le monopole de l'infrastructure et donc la distribution des sillons. Tout le monde doit pouvoir avoir des sillons ou, plutôt, la distribution doit être faite avec équité et transparence. Si le texte va un petit peu plus loin, c'est que la réalité est plus complexe. Dans les missions générales, il y a :

- les conditions d'accès au réseau dans lesquelles on a inclus dans le débat parlementaire les facilités essentielles, et notamment les questions d'accès aux gares
- la cohérence du dispositif économique et financier des différents acteurs, je n'insisterai pas, mais vous voyez bien qu'il y a matière à discussion,

- et, bien sûr, la participation aux échanges entre régulateurs européens pour que le système ferroviaire européen puisse fonctionner normalement.

Pouvoir réglementaire ensuite : l'autorité de régulation a un pouvoir réglementaire subordonné comme disent les juristes ; elle a la possibilité de préciser des règles, ce ne sont ni des décrets ni des arrêtés mais ce sont des règles qui, sauf opposition manifestée par le ministre, s'appliquent dans les mêmes conditions et sont publiées au Journal officiel, sur les conditions de raccordement au réseau ferroviaire, les conditions d'accès au réseau, l'accès aux facilités essentielles et les périmètres comptables, c'est-à-dire la manière dont sont tenus les comptes de chacune des activités, fret et voyageurs notamment, mais également gestion des infrastructures et exploitation des services de transport.

Ces compétences sont déjà assez larges. S'y ajoutent des interventions spécifiques, nombreuses, parmi lesquelles je noterai l'avis sur l'ouverture des services internationaux de voyageurs et le cabotage, sur la fixation des redevances d'infrastructure, sur le document de référence du réseau.

Dernier point qui est développé : le traitement des litiges et les sanctions, qui ont été évoqués notamment par la représentante de la CRE et Bruno LASSERRE ce matin, dans un schéma qui est le même que celui de la CRE, c'est-à-dire des décisions qui peuvent prononcer des sanctions, d'un montant non-négligeable puisqu'il peut aller jusqu'à 375 000 €, avec un plafond à 5% du chiffre d'affaire, et qui est susceptible de recours auprès de la Cour d'appel de Paris.

Qu'a apporté le débat parlementaire ? Le débat parlementaire a été extrêmement fouillé et je crois qu'il faut saluer le travail du rapporteur du texte au Sénat, le sénateur GRIGNON, qui a permis d'enrichir le texte et de clarifier les différentes équivoques. Dans le même moment, le sénateur HAENEL, à travers différents rapports dont on a rappelé certains, a abordé les questions en souhaitant un régulateur fort. Et pour l'Assemblée, Monsieur PATERNOTTE, a également, au titre de la Commission des affaires économiques, proposé des amendements qui donnent naissance au texte qui a été diffusé à l'entrée puisque, dans le cadre de la réforme parlementaire, c'est sur le texte de la Commission des affaires économiques, et non pas sur le projet de loi initialement déposé par le gouvernement, que les assemblées sont appelées à voter. Dans son rapport, Hervé MARITON a également traité de la question sur les péages ferroviaires.

Très rapidement les quelques points qui vont d'ailleurs, je crois, être largement développés, et qui sont apparus au cours des débats. C'est tout d'abord les relations de l'ARAF avec d'autres institutions publiques. J'en citerai deux. L'Autorité de la concurrence, cela a été parfaitement exposé par Bruno LASSERRE ce matin, avec le rôle respectif de l'un et de l'autre et également avec l'établissement public de sécurité ferroviaire. En Angleterre par exemple, l'ORR est à la fois établissement de sécurité ferroviaire et autorité de régulation. La question s'est posée de savoir si dans la mesure où, à travers notamment son pouvoir réglementaire, ou à travers les instructions de réclamation, l'autorité de régulation pouvait intervenir sur la sécurité, quelles étaient les relations de l'un et de l'autre. Dans le texte retravaillé par le sénateur GRIGNON, le début de l'article 9 répond à la question.

Sur les autres points, simplement, je me limiterai à dire que les parlementaires ont attribué à l'autorité de régulation ferroviaire, la personnalité morale et l'autonomie financière. Ce qui me paraît important parce que parmi les Autorités Administratives Indépendantes, seule

l'autorité des marchés et le contrôle des assurances je crois, disposent de la personnalité morale et de l'autorité financière.

Le débat a étendu son rôle aux facilités essentielles et notamment aux gares. Le débat a également porté, et on va y revenir, sur le document de référence du réseau qui sera examiné par l'ARAF. Et au niveau des accords tarifaires entre le gestionnaire des infrastructures et les opérateurs ferroviaires, la question reste ouverte ou sera sans doute précisée dans la logique qui a été introduite par l'Assemblée.

Dernier point, le quorum pour le fonctionnement du collège a été ramené de 5 à 4 membres sur 7, ce qui était une condition jugée souhaitable par les autres autorités qui avaient été pénalisées par cette règle du quorum.

Le texte a été examiné par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 23 juin dernier, il n'est pas inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet à l'heure actuelle, pour des raisons de place dans le calendrier ; il est plausible qu'il soit inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire du mois de septembre, ce qui permettrait une promulgation de la loi au début de l'automne. Je rappelle que le texte prévoit que l'autorité de régulation qui est installée de suite entre dans la plénitude de ses fonctions le premier jour du cinquième mois qui suit la publication de la loi.

Emile QUINET

Merci de cette introduction qui nous permet de bien connaître l'état du projet de loi, et notamment les évolutions qu'il a connues au cours du débat parlementaire.

Je vais maintenant demander à Marc IVALDI, Professeur à l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse et l'un des artisans de cette journée. C'est un économiste de réputation internationale spécialisé dans l'économie des transports et de la régulation et il va nous donner le point de vue de l'économiste sur la régulation et sur cette loi.

Marc IVALDI

Je vais commencer par rebondir sur le texte de la loi, et déjà souligner que le législateur pense que les choses vont évoluer. Une des grandes missions de l'ARAF est marquée ici et dit une phrase assez complexe : « s'assurer de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, avec leurs contraintes économiques, juridiques et techniques. » Je pense que ça laisse beaucoup de choses à faire et à imaginer et qu'on évoluera. Et donc je pense que le débat d'aujourd'hui sera nécessaire à un *design* plus précis de cette agence, même si les règles classiques et les interventions classiques d'un régulateur sont déjà en place, en particulier l'approbation des tarifs, sur laquelle je reviendrai plus tard.

Je remarque, évidemment c'est important, que la partie action, c'est-à-dire sanction, sera probablement développée dans le futur.

Une chose qu'exprime la loi, c'est d'abord qu'on a besoin d'un régulateur. Cela veut dire qu'on considère tout de suite que la politique de la concurrence ne peut pas réguler le secteur ferroviaire. Je remarque aussi que ce régulateur est consacré au ferroviaire et touche relativement peu l'aérien. Je pense que l'aérien en France est un peu différent d'ailleurs, mais enfin on n'a pas pour l'instant un régulateur de l'aérien et on n'a pas du tout un régulateur du terrestre. Je noterais aussi les contrastes qui ont été évoqués ce matin par Chris NASH.

Aux Etats-Unis, on a des régulateurs très forts dans les télécoms, dans l'électricité, et bizarrement le régulateur ferroviaire est quasiment inexistant et très peu présent. En fait, on a utilisé beaucoup le droit de la concurrence. Pour résumer, ce sont travaux sur lesquels j'ai travaillé : l'histoire du ferroviaire aux Etats-Unis, c'est essentiellement du fret. Dans les années après le Staggers Act, au début des années 1980, une trentaine d'entreprises se font concurrence, pas uniquement sur des réseaux parallèles, mais également sur les réseaux des autres par des contrats. Donc un système dont la seule régulation est la concurrence. On observe qu'on a à peu près maintenant 7 entreprises, résultant essentiellement de fusions, et les travaux ont montré que sur toute cette période, de 1980 à nos jours, le surplus du consommateur par cette situation a continué à progresser et en plus l'industrie est devenue très profitable. Je ne crois pas qu'il faille jeter le bébé avec l'eau du bain, je pense que ces enseignements sont très importants parce que derrière ça veut quand même dire qu'il y a des enjeux assez importants.

De l'autre côté, en Europe, ce qui a été important c'est de rendre le plus compatible possible la régulation sectorielle avec la politique de la concurrence, et j'y reviendrai aussi.

Ce qu'on demande maintenant au régulateur, c'est d'agir *ex ante*, on l'a dit déjà. Il met en place les bonnes conditions pour qu'il y ait de la bonne concurrence. On verra ce qu'est la concurrence dans le ferroviaire. On peut en parler, essayer d'observer les conditions de la concurrence. Ça implique nécessairement de développer une expertise. Cette expertise, et c'est un gros avantage pour les entreprises qui rentrent, ça permet aussi d'avoir une certitude sur les possibilités d'affaires. Et donc la régulation de ce point de vue a des avantages.

Mais on sait aussi que la régulation et la réglementation peuvent avoir des désavantages. On parle de *regulatory capture*, la capture du régulateur, à force d'avoir des relations entre entreprises, on tient compte uniquement des contraintes du secteur et on ne voit plus l'ensemble des contraintes. Effectivement, la question qui a été posée à la fin de la deuxième table ronde : est-ce que le régulateur va être bien capable de tenir compte des évolutions parce qu'il y a de plus en plus consanguinité dans la mesure où on échange en permanence les mêmes efforts ?

Au passage, un régulateur doit être évalué à un moment ou un autre. Un bon régulateur, finalement, c'est celui qui va mettre Monsieur LASSERRE au chômage, normalement l'Autorité de Concurrence devrait avoir moins de travail si le régulateur a bien fait le sien. Je pousse un peu l'argument, mais vous voyez bien que s'il y a beaucoup d'interventions pour abus de position dominante auprès de l'Autorité de Concurrence, c'est bien qu'il y aura eu, un problème de la régulation.

Ceci dit, ce qui va être très clair, c'est que les interventions et les interactions entre l'Autorité de Concurrence et le régulateur vont être de plus en plus importantes. Je pense par exemple aux alliances et aux coopérations entre opérateurs ferroviaires en Europe, la nature des services va entraîner de plus en plus ce type de situations. D'ailleurs l'exemple américain est,

là, très intéressant. Ce qu'on observe aux Etats-Unis, c'est de très grosses entreprises de fret qui se sont mises en place, et donc ces coopérations sont naturelles et vont avoir lieu. Du coup, est-ce que ces alliances, qui sont comme des fusions, vont être acceptées ? Ne vont pas avoir d'impact ? Est-ce qu'on va leur donner des accords ? Là-dessus, l'Autorité de la concurrence va avoir un rôle très important, et il y aura un lien avec le régulateur sectoriel.

C'est un peu aussi le même problème sur les aides d'Etat et sur les compensations en particulier, et sur les aides des régions aux opérateurs. Là il y aura, et on le voit de plus en plus en Europe, des interactions.

Pourquoi il y a eu un régulateur ? Il y a eu un régulateur essentiellement parce que, je vais prendre un peu les choses à l'envers, on a séparé. Et quand on sépare, il y a deux choses auxquelles on peut s'attendre, soit des coûts, et on peut avoir des coûts dans le ferroviaire qui sont assez caractéristiques, soit de fortes interactions entre les services. Pour faire une image, j'avais utilisé ça une fois, il faut que les roues des trains soient bien rondes, si elles ne sont pas rondes, elles abîment les rails et donc ça ne va pas. Donc il faut qu'il y ait une interaction forte entre l'utilisateur et l'infrastructure. Par contre, le problème est peut-être l'interaction entre les différents services, le fret, le régional, le passager, et là il peut y avoir des « anticomplémentarités » de coûts. C'est ce qui explique peut-être pourquoi on a pris une position différente en Europe et aux Etats-Unis. Mais bizarrement, ce qui est en jeu, ce qu'on aurait dû faire, ce n'est pas la séparation entre infrastructure et services, c'est plutôt une séparation entre les différents services qui créent ces déséconomies.

Les coûts de la séparation peuvent être compensés par un certain nombre de gains qui sont liés à la transparence, à l'accès aux différents... ceci dit, on voit que sur la table, quand on a séparé, il y a des enjeux très importants de coordination qui sont liés à la séparation. Et ces enjeux de coordination, qui sont liés au fait qu'il va y avoir des services et des infrastructures, c'est normalement au régulateur de les prendre en compte. Donc la question c'est : est-ce que l'ARAF est bien dimensionnée ? 8 millions d'euros, 60 personnes est-ce que c'est suffisant ? C'est une première question. La deuxième question, qui a été évoquée un petit peu ce matin, c'est est-ce qu'il faut le faire doucement, est-ce qu'il faut déréguler, organiser lentement ou rapidement le secteur ? Les résultats montrent qu'en fait la progression lente des réformes tend à être plus efficace que la mise en place rapidement, en un coup, des réformes. Tout simplement parce que c'est un problème de coordination.

Sur le dimensionnement du régulateur, il y a beaucoup de questions et Emile QUINET m'avait demandé de faire un ensemble de toutes les questions qui sont posées. Mais tout le monde les a déjà soulevées plus ou moins. Et je ne vais pas y revenir parce qu'on va les aborder dans la table ronde. Je crois que les grands enjeux peuvent se mettre sous trois pôles.

Tout ce qui est l'accès au réseau, avec un élément essentiel qui est sa tarification.

Tout ce qui est conditions de la concurrence, avec les formes de concurrence, et ici quelque chose qui va être très particulier c'est que l'on va avoir des entreprises publiques sur le secteur. Il va falloir aussi voir, et on n'en a pas beaucoup parlé, l'état de la concurrence sur l'accès aux locomotives, à tout ce qui est les inputs qui font le système ferroviaire. Quel est l'état de cette concurrence, et comment joue-t-elle en particulier sur les choix des investissements ?

L'autre grand pôle de questions, c'est évidemment tout ce qui est obligations de service public. Est-ce que s'il y a un endroit où on perd de l'argent et un endroit où on gagne de l'argent, comment faire ? On peut avoir de la concurrence sur les services où il y a de l'argent mais peut-être qu'il faut imaginer d'autres systèmes pour financer les endroits où on perd de l'argent. Peut-être des systèmes d'enchères, différents systèmes pour financer ce système ferroviaire.

Je voudrais en conclusion faire rapidement deux contributions de l'analyse économique à la discussion. La première est rappeler que l'accès à l'infrastructure va être offert par une entreprise en monopole qui va être astreinte à l'équilibre budgétaire, ce qui veut dire des transferts monétaires qui sont coûteux et donc il faut trouver une tarification qui combine à la fois la tarification au coût marginal et ces impératifs d'équilibre et c'est la tarification à la Ramsey-Boiteux.

Je ne veux pas revenir là-dessus mais j'entends beaucoup les avocats dire « non-discriminatoire », « non-discriminatoire », « non-discriminatoire », oui, c'est l'inverse, la situation optimale appelle la discrimination. C'est ce que nous dit Ramsey-Boiteux, on aura des tarifs différents, d'ailleurs si vous regardez les tarifs de RFF ils sont différents. Je ne sais pas si c'est les bons, l'ARAF le dira. Mais les tarifs sont discriminants et ils sont là pour répondre à la demande.

Alors qu'est-ce que ça veut dire ? Et c'est très important pour les missions et l'organisation à mon avis du régulateur, c'est de savoir de quel système d'information a besoin un régulateur. Et je veux insister sur le fait que ce qui est important, c'est d'avoir des informations sur la demande. Essentiellement parce que, quand on a les informations sur la demande, on peut inférer ce que vont être les coûts du système. Donc connaître les coûts parce que ça fait partie du système, mais parler coûts c'est la meilleure manière de rester dans le même monde. Tandis que bien comprendre et connaître comment la demande réagit au prix est un élément essentiel.

L'autre point qu'Emile voulait qu'aussi j'aborde, c'est qu'effectivement cette tarification, Jean-Paul OURLIAC l'a soulevé, c'est la tarification de RFF régulé mais derrière, et pour un certain temps, il y a un autre monopole. Donc, quand on a des monopoles bilatéraux comme dans ce cas, l'application de la tarification peut poser des problèmes, en tout cas il faut y réfléchir encore.

Je voudrais quand même dire quelque chose sur la concurrence. Il y a plusieurs éléments que l'on peut dire. A très court terme, on ne peut pas faire des profits rapidement dans cette industrie en raison du niveau des élasticités. Peut-être à plus long terme mais en tout cas, à court terme, les gains de profit ne sont pas très forts. En revanche, et comme je l'ai déjà dit, les économies de densité sont élevées et dans ces cas-là, toute concurrence par les prix peut avoir un effet important sur les quantités, peut être extrêmement profitable. Donc il y a des possibilités et des incitations à casser les prix et donc à faire de la concurrence. Ceci dit, dans ces conditions, on ne peut pas s'attendre à des centaines d'entreprises qui rentrent sur le réseau. On ne peut pas considérer qu'on va définir la concurrence dans ce réseau avec beaucoup d'entreprises. On peut s'attendre à peu d'entreprises avec des parts de marché importantes, et même très souvent, probablement asymétriques. Donc la concurrence va se déplacer ailleurs et où les entreprises ferroviaires, et ça a été évoqué ce matin, essaient de réduire leur concurrence, c'est sur les autres éléments, sur un certain nombre de services, sur

l'accès aux informations et sur les problèmes d'interopérabilité des tickets et donc là le régulateur à un rôle très important.

L'autre élément que je voulais développer, mais que Madame BRINCKMANN a très bien développé ce matin, c'est l'importance de la concurrence intermodale et sa non-prise en compte dans un certain nombre de contextes.

En conclusion, je voudrais dire : qu'est-ce qui va se passer ? Est-ce que c'est suffisant de faire un régulateur national pour développer le ferroviaire ? Est-ce qu'il ne faut pas penser d'abord à séparer les réseaux au niveau européen et pour cela aller vers un régulateur européen ou un gestionnaire d'infrastructure européen ? Ce sont des questions sur lesquelles je travaille avec un certain nombre de collègues.

Emile QUINET

Merci beaucoup Marc de cette présentation très complète du point de vue de l'analyse économique. Parmi les nombreux points que tu as évoqués, je voudrais souligner deux choses qui me paraissent spécialement importantes. C'est d'abord la question du dimensionnement de l'ARAF et ensuite celui de la régulation intermodale et internationale, le dernier point que tu as cité. Je vais maintenant donner la parole à Monsieur Bruno GAZEAU, qui est délégué général de l'UTP, qui va nous présenter le point de vue des opérateurs que représente son organisation.

Bruno GAZEAU

Je vous rassure, comme parmi mes adhérents, j'ai à la fois de nouveaux entrants et la SNCF, j'observe un certain devoir de réserve qui me permet de tenir en dix minutes.

Après ces deux remarquables exposés, en particulier la présentation de ce qu'est l'ARAF, je vais essayer de vous dire comment, de l'UTP, on voit les choses.

Pour ceux qui ne connaissent pas très bien l'Union des transports publics et ferroviaires, c'est un syndicat professionnel qui regroupe en premier lieu toutes les entreprises de transport qui exploite des réseaux de transport de voyageurs dans toutes les villes de France. Donc on a à peu près 170 entreprises qui exploitent des réseaux de voyageurs : métro, tramway, bus en province ; assez peu en Ile-de-France puisque l'organisation y est un peu spécifique, et se rajoutent à cela deux adhérents un peu particuliers, la SNCF et la RATP, qui font toutes les deux du transport de voyageurs. La particularité de ce secteur, par rapport à d'autres, c'est que ces 170 entreprises sont regroupées dans trois groupes, qui s'appellent KEOLIS, TRANSDEV et VEOLIA, et puis un quatrième, les régies, qui font à peu près 10% du marché. On a donc une structure relativement concentrée, même si on a près de 170 adhérents. Et j'observe d'ailleurs que dans ce secteur, la concurrence existe depuis une trentaine d'années et qu'il n'y a pas de régulateur, hormis l'Autorité de la concurrence et que cela fonctionne bien, alors qu'il y a séparation des infrastructures et des exploitants, alors qu'il y a du public et du privé, alors qu'il y a des régies, des SEM et des entreprises privées. Finalement on arrive à trouver

un système où, avec une convention collective unique pour tout le monde, la concurrence joue entre les entreprises et entre les modes, et il n'a pas été jugé nécessaire par le législateur de créer un régulateur depuis une trentaine d'années.

L'UTP, et c'est surtout cela qui vous intéresse, s'est ouverte au transport ferroviaire il y a trois ans, pour préparer l'ouverture à la concurrence du fret. Et comme on avait déjà comme adhérents VEOLIA Transport et la SNCF, cela paraissait tout à fait naturel qu'on s'ouvre à ces nouveaux entrants. On a donc comme nouveaux entrants ceux qui ont une licence ferroviaire, outre VEOLIA Cargo : ECR, COLAS RAIL, VFLI filiale de la SNCF, aux côtés de la SNCF. Donc ils ne sont pas très nombreux jusqu'à présent.

On s'intéresse beaucoup au ferroviaire, qui représente environ 25 % de notre activité mais, en réalité, c'est un sujet qui est très central et qui, depuis quelques mois, connaît un regain d'intérêt étonnant dans un secteur qui n'a pas encore économiquement fait ses preuves. Dans ce contexte, les attentes de la profession par rapport à l'ARAF sont effectivement très importantes. J'observe que l'ARAF va être créée alors que l'ouverture à la concurrence existe déjà, en tous cas pour le fret et bientôt pour le voyageur. On a un peu d'expérience pour le fret pour savoir où est notre malaise, où sont nos incertitudes. Je ne sais pas si ce seront les mêmes sur le voyageur grande ligne mais on a déjà un peu d'expérience et on a beaucoup d'attentes à l'égard de l'ARAF.

Les incertitudes traditionnelles concernent les problèmes d'affectation de sillons, pour lesquels il y a eu pas mal de concurrence entre voyageurs et marchandises. Le fret est souvent défavorisé par rapport au voyageur. Il y a eu beaucoup d'incertitudes sur la tarification des sillons. Il y a quelques problèmes qui ont émergé sur les facilités essentielles, les gares et quelques autres sujets. L'ouverture à la concurrence va intervenir sur les grandes lignes ; sur le TER, on ne sait pas exactement quand cela interviendra mais on s'y prépare, on y travaille beaucoup. L'UTP travaille beaucoup sur l'aspect social puisque à partir du moment où le fret a été ouvert à la concurrence, l'UTP a reçu mandat de négocier une convention collective, et en particulier pour le fret, de déterminer les conditions de travail des salariés des entreprises qui exercent sur ce métier. Un accord a été signé avec les organisations syndicales sur l'organisation du travail, permettant finalement de dire où on mettait le curseur entre la convention collective de la route et le statut de la SNCF. On n'a pas beaucoup parlé de la route mais peut-être qu'on y viendra tout à l'heure quand on parlera un peu plus de l'ARAF. Il y a là pour nous un sujet d'inquiétude majeur. On travaille également sur l'ouverture à la concurrence des TER, et l'on a même beaucoup avancé là-dessus, il y a des choses qui se font : le sénateur GRIGNON conduit des travaux et on avance bien. Juste pour dire tout de même qu'à côté du régulateur, la dimension sociale est un élément de concurrence très important, au moins aussi important que le régulateur. On est là pour parler du régulateur mais l'inéquité de ce point de vue-là peut être très forte.

Le projet de loi qui met en place l'ARAF, nous le trouvons positif. Il y a des choses qui nous inquiètent quand même mais globalement il est jugé positif par l'ensemble des adhérents, c'est-à-dire la SNCF et les nouveaux entrants. Sur la régulation économique, le fait que l'ARAF donne un avis sur les tarifs est essentiel. Cela nous pose tout de même deux problèmes.

Le premier, c'est que les tarifs sont déjà décidés, Bercy est passé par là en son temps, et donc l'histoire est quand même déjà largement écrite.

Et on peut s'en inquiéter à deux titres :

- Le premier, c'est que les tarifs vont évoluer largement, sans qu'on sache comment va évoluer parallèlement la qualité des services qui seront apportés. Que les tarifs évoluent, ce qui est normal, mais enfin il faut quand même payer un prix pour un service en regardant quel est le service qui est effectué. Les travaux sont en cours, il est question d'évaluer la performance du réseau. Est-ce qu'il faut l'évaluer globalement ? Ligne par ligne ? On va tout de même payer selon les types de lignes. Pour cela, il faut mettre en place des indicateurs, on en a beaucoup parlé, on est presque arrivés à un accord. Mais pour autant, les systèmes d'information ne sont pas encore en place, et donc on est dans le déphasage de délai, entre le moment où on aura de quoi juger de la performance et de l'évolution de la performance, et le moment où les tarifs risquent d'évoluer.

La deuxième question qui nous pose problème sur les tarifs est la suivante : on aurait voulu, mais cela n'a pas été retenu, que l'ARAF puisse assumer un rôle de porte-parole de la profession ferroviaire dans la défense de son modèle économique par rapport à d'autres modes d'exploitation comme la route. Et là, notre crainte est que les tarifs puissent évoluer, sans qu'à un moment ou à un autre soient confrontés le modèle économique ferroviaire, et on sait qu'aujourd'hui il est quand même très affecté par la crise, comme celui de la route. Et je ne parle pas de ce qui devrait être pris en compte au titre du Grenelle de l'environnement et du reste. Donc je trouve qu'on a eu beaucoup de précipitation dans la définition des tarifs et de leur évolution, et sur ces deux points-là, en particulier sur le second où les amendements que nous avons déposés n'ont pas été retenus à l'Assemblée nationale, on aurait souhaité que l'ARAF soit un peu un organisme d'alerte de l'équilibre du modèle économique ferroviaire, et de l'équilibre entre les modes. Peut-être qu'on y arrivera un jour ou l'autre.

- Ensuite, un deuxième point concernant le rôle de l'ARAF sur lequel on n'a pas été suivi et qui nous pose problème, c'est l'avis que l'ARAF pourrait donner sur le programme d'investissement de RFF. Cela n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale, et nous trouvons que c'est dommage parce que il y a là des questions de priorité qui sont posées entre le fret et le voyageur, qui méritent plus de clarté, plus d'explications, plus de débats, et nous pensions que c'était l'occasion d'avoir ce débat et y compris de faire retour, avec la masse de travaux qui va avoir lieu dans les 10 ans qui viennent, sur la qualité des sillons et sur leur prix. Dans d'autres pays, comme en Angleterre, cette dimension-là est davantage prise en compte et c'est ce qui avait un peu inspiré notre proposition.

Si je sors de l'économie, il y a un autre sujet qui nous préoccupe parmi l'équité dans l'accès à cette profession, c'est tout ce qui touche à la sécurité. La sécurité n'est pas de la compétence de l'ARAF bien sûr, c'est celle de l'EPSF, mais nos entreprises savent très bien que la sécurité peut s'exercer de façon différenciée selon les entreprises et suivant l'image qu'on en a d'ailleurs. Et donc nous avons déposé des amendements qui ont été repris par l'Assemblée et par le Sénat, qui pointent les discriminations possibles dans le rôle de l'EPSF vis-à-vis des entreprises ferroviaires.

Je voudrais dire un mot quand même de l'avis de l'ARAF sur le document de référence du réseau puisqu'elle devra donner un avis *a posteriori*. Même si le mode d'élaboration du document de référence évolue depuis sa première version –parce que RFF a plus d'interlocuteurs en face de lui maintenant– globalement, c'est davantage un contrat

d'adhésion qu'un catalogue général de conditions de vente ou qu'un contrat négocié entre des opérateurs et un monopole qui fixe les droits et les obligations par les pénalités des uns et des autres. Donc cette inégalité dans la négociation nous pose problème. C'est vrai que les modalités au fur et à mesure de l'élaboration de ces documents, année après année ou plusieurs années après, vont dans le bon sens, mais il y a là aussi un point sur lequel le fait que l'ARAF puisse se prononcer est intéressant.

Dernier point, c'est l'indépendance de l'ARAF et de ses moyens. Je ne vais pas reparler de son indépendance financière, le fait qu'elle ait une double rémunération est déjà positif. Son rôle et son poids dépendront évidemment de l'audience de son président. Je dis un mot du nombre et de la qualité de son recrutement, il ne s'agit pas que tout son personnel vienne de la SNCF. Je crois que certains régulateurs étrangers ont élargi leur recrutement de façon à s'affranchir un peu de ces difficultés. On avait proposé par ailleurs mais cela n'a pas été retenu, mais cela pourrait être repris dans un règlement intérieur, que des règles de déontologie extrêmement précises soient fixées. Nous préconisons que l'ARAF s'en dote, comme l'ont fait d'autres régulateurs. Il faut aussi qu'elle ait suffisamment de moyens pour faire appel à des experts extérieurs indépendants.

Un dernier mot aussi sur les délais de réponse de l'ARAF. Pour cela, il faut qu'elle ait les moyens. Le projet de loi ne borne pas complètement le délai de deux mois. Il le borne quand il y a constat d'atteinte à l'équité mais il ne le borne pas sur des questions d'une autre nature qui lui seraient posées. Or il est extrêmement important que lorsqu'on est sur un marché concurrentiel, les délais de réponse soient compatibles avec l'activité sur ce marché.

Et dernière chose qui a été évoquée, c'est le souci d'un flot d'informations extrêmement important pour qu'on sache d'une façon très accessible, et internet le permet, quelle est la philosophie du régulateur dans ses choix et dans ses décisions et quelles sont les bonnes sources d'information.

Juste en conclusion et pour évoquer ce point, pour vivre au quotidien l'ouverture à la concurrence, elle comporte beaucoup d'autres aspects qui ne sont pas couverts du tout par le régulateur et qui sont des éléments d'inéquité dans la concurrence.

Je cite tous les aspects sociaux extrêmement importants et surtout dans le TER. Il faut bien voir qu'entre la grande ligne et le fret qui sont des marchés ouverts à la concurrence, le secteur du TER et de la DSP sont d'une autre nature et donc vraisemblablement posent des questions un peu différentes, mais l'occasion sera certainement donnée d'y revenir.

Emile QUINET

Merci beaucoup Monsieur GAZEAU de cette présentation qui montre que pour vous le projet d'ARAF, c'est pour résumer : « bon élève, peut mieux faire » si je puis dire. On va voir ce qu'en pensent les deux grands acteurs du sujet et la SNCF d'abord, avec Jean-Yves LECLERC, qui est Directeur Stratégie et Finances à SNCF Voyages.

Jean-Yves LECLERC

Je vais essayer de vous donner, dans le temps qui m'est imparti, le point de vue de l'opérateur historique sur les évolutions qui sont devant nous puisque, dans quelques mois, on va voir émerger cette nouvelle autorité de régulation des activités ferroviaires, simultanément avec l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs. Ces deux événements ouvrent pour nous une nouvelle ère pour les acteurs du système ferroviaire français qui sont présents autour de cette table. Et d'abord pour la SNCF qui est aujourd'hui le principal transporteur.

Cette échéance, nous l'attendons avec impatience puisque la concurrence, cela fait des mois voire des années que nous nous y préparons, en travaillant sur notre offre de produits et de services, en travaillant sur notre efficacité. On revoit nos organisations en ce moment, on revoit nos méthodes de travail pour gagner en efficacité et en réactivité et surtout on accélère l'innovation pour répondre aux attentes des clients et des consommateurs. On ne perçoit pas aujourd'hui l'ouverture à la concurrence comme une menace – bien au contraire nous considérons que nous sommes plutôt bien armés pour nous positionner dans ce nouveau contexte – mais plutôt comme l'opportunité de gagner à l'étranger de nouveaux marchés, et surtout, et c'est ça qui est le plus important à mes yeux, comme un aiguillon pour accélérer notre transformation.

L'ouverture à la concurrence est aussi, de notre point de vue, l'occasion de remettre à plat le fonctionnement du système ferroviaire français, et d'établir une véritable régulation de ce secteur qui soit fondée sur les objectifs principaux du législateur. Ces objectifs c'est de promouvoir le développement le secteur ferroviaire, dans un objectif de report modal, de réduction de l'impact sur l'environnement en général et évidemment dans l'intérêt du consommateur final. C'est là-dessus que je vais concentrer mon propos aujourd'hui parce que c'est ce qui me paraît le plus important.

Force est de constater aujourd'hui que toutes les conditions nécessaires pour atteindre ces objectifs ne sont pas réunies. Le système ferroviaire français, plusieurs personnes l'ont dit depuis ce matin et c'est aussi le cas dans un certain nombre d'autres pays européens, se caractérise aujourd'hui par un sous-financement chronique, que la réforme de 1995 n'a pas réglé et même loin de là. Ce sous-financement chronique mine de notre point de vue le système depuis un certain nombre d'années, et surtout crée les conditions d'une opposition structurelle entre l'opérateur historique et le gestionnaire d'infrastructure qui va pénaliser l'ensemble du système. On voit, année après année, selon le contexte politique, le rapport de forces évoluer dans un sens ou dans l'autre, mais d'un point de vue général, on peut se dire qu'il y a assez peu de chance de parvenir spontanément à un équilibre satisfaisant et surtout durable.

D'abord, parce que le coût d'entretien et de maintien en conditions opérationnelles du réseau aujourd'hui est largement supérieur à la capacité contributive des transporteurs, même en jouant, comme on le fait depuis quelques années, et comme on va le faire dans les années qui viennent, sur la mutualisation pour couvrir les coûts du réseau fret et du transport régional en exploitant la capacité contributive du transport à grande vitesse.

Ensuite, le développement du réseau est de plus en plus difficile à financer, d'abord parce que les coûts de construction évoluent assez fortement à la hausse et ensuite parce que les lignes nouvelles qui sont programmées dans les années qui viennent sont nettement moins rentables, on le sait, que les lignes qui sont déjà exploitées aujourd'hui. On a des débats difficiles sur le financement de ces lignes, et on voit qu'on aura beaucoup de mal à en sortir sur la base des projets actuels. Enfin, la forte hausse des péages qui a été engagée depuis 2008, et surtout la grande incertitude sur leur évolution à moyen et à long terme remet en cause le modèle économique de la grande vitesse, tel qu'on l'a connu au cours des dernières années. Et surtout, et par là même, la capacité que nous avons, nous transporteurs, c'est le cas de la SNCF mais ce sera aussi le cas des nouveaux entrants, à proposer aux consommateurs, durablement dans les années qui viennent, une offre à un prix compétitif qui réponde à leurs attentes et qui permette de les inciter à se reporter de l'avion vers la route.

Les nouveaux entrants feront inévitablement le même constat que nous et n'accepteront d'investir que s'ils disposent d'une visibilité sur les tarifs d'accès à l'infrastructure. Acheter une rame TGV, c'est investir 25 à 30 millions d'euros sur 30 ans, c'est un actif assez peu liquide donc il faut quand même avoir un minimum de confiance dans les perspectives en matière de tarification de l'infrastructure pour s'engager sur un tel investissement. Si les tendances qui ont été engagées se poursuivent à moyen terme et surtout durablement, le risque, tel que nous le percevons à la SNCF, est celui de briser la dynamique vertueuse qui a conduit, depuis le développement dans les années 1980 du TGV, au report modal et au développement du secteur ferroviaire en France, voire même celui d'un déclin progressif du mode ferroviaire, puisqu'on voit avec l'émergence de la crise économique que nous connaissons cette année que les renversements peuvent être extrêmement brutaux.

On a vécu pendant des années sur des taux de croissance assez confortables qui nous permettaient sans trop de difficultés d'absorber l'évolution des coûts de l'infrastructure, les coûts du matériel. On n'est clairement plus dans cette situation cette année. On le ressent et on voit qu'on a subi un choc dont on aura du mal à se remettre si les évolutions qu'on connaît se poursuivent.

Deuxième constat, les règles du jeu telles qu'on les connaît aujourd'hui dans le fonctionnement quotidien entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires ne sont pas établies très clairement. Et c'est ce qui génère des conflits récurrents. Des conflits, dont Bruno GAZEAU a parlé tout à l'heure, sur la consistance de la prestation qui est associée au prix du sillon, en termes de performance, en termes de robustesse. Elle n'est pas très clairement définie et surtout elle n'est pas garantie. Des conflits sur l'allocation des capacités, le processus d'allocation n'est pas encore définitivement écrit ni les critères de décision très clairs. Le mode de programmation des travaux également qui génère des conflits récurrents entre le GI et l'ensemble des opérateurs. Etc..... Etc....

On voit qu'aujourd'hui l'Etat, qui est actionnaire des deux entreprises, n'est pas vraiment en mesure d'arbitrer l'ensemble de ces différends. Pour deux raisons à mes yeux, la première, c'est qu'il est souvent difficile du point de vue de l'Etat, de faire la part entre ce qui relève de la mauvaise relation entre les établissements et des conflits un peu latents, avec ce qui relève vraiment d'un problème de fond. Les conflits sont tellement nombreux qu'il est de toute façon impossible pour l'Etat de les trancher tous. La deuxième chose c'est que l'Etat aujourd'hui est propriétaire des deux entreprises, ce qui le met dans une situation extrêmement délicate, puisqu'on lui demande de trancher des conflits qui portent sur le fond alors qu'en réalité, il est obligé d'arbitrer entre deux entreprises qui revendiquent chacune légitimement leurs intérêts,

au vu de leur intérêt social. Ces considérations patrimoniales viennent nécessairement polluer le débat. On voit que cette situation nécessite impérativement l'émergence d'un arbitre impartial, qui soit distinct du propriétaire des entreprises ferroviaires pour édicter des règles du jeu claires, équitables et applicables à tous sans aucune discrimination. C'est de mon point de vue les principaux sujets dont devra se saisir l'ARAF dès sa création.

Christine LE BIHAN l'a dit ce matin, il est évident que l'ARAF devra nécessairement veiller à garantir les conditions d'une concurrence équitable entre les transporteurs, à éviter les subventions croisées, les abus de position dominante. Mais son rôle primordial est celui de réguler le monopole naturel, le seul monopole qui va demeurer à terme, celui du gestionnaire d'infrastructure. Et c'est ce qu'on attend d'elle. Autant dire que cette création répond à des attentes fortes de notre part. La question qui était posée dans cet atelier c'est : quelles sont les conditions de son succès ?

Pour moi, j'en vois trois principales :

La première : que l'ARAF occupe complètement le périmètre des missions et des compétences qui lui sont dévolues par la loi, en veillant au bon fonctionnement du système ferroviaire pris dans son ensemble et surtout à l'atteinte des objectifs qu'a fixés le législateur, c'est-à-dire de développer le mode ferroviaire. L'efficacité de l'autorité de l'ARAF sera mesurée à court-moyen terme par la plupart des observateurs à sa capacité à faire émerger des concurrents qui prendront des parts de marché à l'opérateur historique. C'est certain mais ce n'est probablement pas la partie la plus difficile puisque son objectif sur le long terme doit bien être de faire croître le mode ferroviaire par rapport aux autres modes, donc d'inciter à un développement de l'offre et de créer un climat propice à l'investissement et au développement de l'offre sur le long terme. Il faudra donc, et c'est pour moi la première condition, que l'ARAF s'intéresse non seulement au niveau mais aussi à la structure de la tarification de l'accès au réseau. Chaque année, elle sera amenée à rendre un avis conforme sur les redevances, et elle devra s'interroger non seulement sur la non-discrimination mais aussi vérifier que ce niveau de tarification permet de développer l'offre ferroviaire puisque c'est ça l'objectif. J'ai été assez intéressé d'entendre la Commission européenne développer sa vision. Ce que nous a dit Thomas KAUFMANN ce matin, c'est que le régulateur devra s'attacher à vérifier que l'ensemble des Etats membres, en fixant le niveau des redevances, respectent effectivement les directives européennes. Or, les principes de tarification édictés dans la directive disent qu'un réseau ne doit pas être tarifé au-delà de son coût complet, et encore ceci de manière exceptionnelle puisque la règle c'est le coût marginal.

La deuxième condition, c'est que l'ARAF monte très rapidement en expertise pour intégrer dans ces décisions la très grande complexité du système. On en a beaucoup parlé ce matin, je ne m'étendrai pas là-dessus mais on voit que ses décisions auront des conséquences potentiellement très lourdes du fait du caractère très fortement contraint du système pour l'ensemble des acteurs.

Je rejoins assez Bruno GAZEAU lorsqu'il dit qu'il ne faut pas que ce soit des émanations du transporteur ou du GI qui peuplent cette autorité de régulation. Il faut qu'elle ait un certain recul, je suis complètement d'accord, et je pense que c'est l'intérêt de tous que des personnalités complètement extérieures au système, qui n'aient pas été polluées par les vieux débats du système ferroviaire français, dirigent cette organisation. Pour autant, il faut que cette organisation monte rapidement en expertise et en compétence, et là-dessus, la SNCF est

prête à apporter, si l'ARAF le souhaite, toute son expertise pour l'aider à monter en compétence sur ces dossiers.

Troisième condition, il faut de mon point de vue que l'ARAF dépasse le cadre de l'hexagone dans ses décisions, pour prendre en compte la dimension transnationale du réseau ferroviaire à grande vitesse. C'est vraiment la condition du succès de la réforme. Il ne suffira pas d'assurer un traitement équitable sur le marché français à l'ensemble des opérateurs entre les entreprises françaises et étrangères puisqu'il existe dans un certain nombre de pays d'autres types de barrières à l'entrée, y compris dans les pays dont les marchés sont juridiquement complètement ouverts à la concurrence : techniques, réglementaires, institutionnelles. Ce sont des barrières qu'il faudra lever pour assurer une concurrence équitable entre les opérateurs des différents pays. Et donc il me paraît essentiel que l'ARAF engage un dialogue constructif, nourri, régulier, avec ses homologues, pour essayer d'intégrer dans ses décisions la notion de réciprocité entre réseaux, pour s'assurer que la concurrence est effectivement équitable, non seulement à l'intérieur d'un pays donné mais entre les opérateurs des différents pays. Compte tenu du caractère central du marché français sur l'échiquier ferroviaire européen, cette dimension nous semble absolument essentielle du point de vue de la SNCF, et c'est pourquoi l'entreprise SNCF soutient très activement l'idée de la création d'un régulateur européen qui supervise l'ensemble des régulateurs nationaux. J'ai trouvé extrêmement intéressantes les pistes ouvertes par Marc IVALDI en conclusion de son intervention.

Il nous semble que si toutes ces conditions sont réunies, on aura effectivement jeté les bases d'un développement efficace et bénéfique pour tous du secteur ferroviaire en France.

Merci

Emile QUINET

Merci beaucoup Monsieur LECLERC ; de votre part aussi les attentes à l'égard de l'ARAF sont grandes et c'est véritablement une sorte de refondation du système ferroviaire que vous prônez. Et je vais finalement passer la parole à Monsieur Jean-Marc DELION qui est directeur général délégué de RFF et qui va nous présenter le point de vue du gérant d'infrastructure.

Jean-Marc DELION

Je vais avoir, par rapport aux présentations très complètes qui ont été faites jusqu'à présent, un point de vue plutôt égoïste de l'objet du délit, de l'objet central de la régulation, qui est le gestionnaire du réseau.

Je vais commencer par un clin d'œil, il y a 5 ans Hervé MARITON, député que nous connaissons tous bien et qui nous connaît très bien, avait sorti un rapport pour dire : la régulation c'est une très bonne idée, mais c'est pas le moment. Il a sorti ce matin un rapport que je n'ai pas encore lu sur la régulation, je le lirai avec plaisir, mais ma certitude c'est que maintenant c'est le moment. La loi on peut tous trouver qu'elle est imparfaite mais il faut toujours savoir qu'un régulateur c'est un compromis imparfait entre intérêts contradictoires.

Et ce que je sais en revanche, c'est que si on le conçoit aujourd'hui, il va falloir 9 mois pour le voir, et donc on sera après la date du 1^{er} janvier 2010. On a percuté la date du fret mais aussi la date de l'ouverture voyageurs pour créer l'ARAF.

Pour la créer, nous avons des précédents sectoriels forts, notamment le secteur de l'énergie et des télécommunications, avec un basculement de service public monopolistique vers des marchés ouverts, et le passage d'une logique de hiérarchie intégrée vers une logique de contrat entre de multiples acteurs. En revanche, le modèle européen aujourd'hui n'existe pas du côté de l'organisation ferroviaire. La plupart des pays sont encore organisés sous forme de groupes intégrés, intégrant la gestion d'infrastructure, cela va changer mais ce n'est pas encore fait. Il n'y a pas de modèle standard de la régulation en Europe. Et donc je ne crois pas à court terme, à un modèle européen de gestionnaire d'infrastructure intégré européen, ou à un modèle de régulateur européen. En revanche, je suis administrateur indépendant de GRT gaz, le RFF du gaz, je suis fasciné par la révolution qui s'est faite en 10 ans dans le secteur de l'énergie. Gens du ferroviaire, lisez le troisième paquet énergie, et vous verrez ce qui nous attend.

Sur l'autorité de régulation, je ne reviendrai pas sur la notion d'une autorité indépendante, j'ai exercé pendant trois ans et demi au sein de l'autorité des marchés financiers, c'est un peu la grand-mère des régulateurs français. L'indépendance n'est en rien une notion absolue, je ne m'étendrai pas là-dessus. Je ne reviendrai pas sur les pouvoirs très larges englobés dans la notion de régulation. J'insisterai sur un point : une autorité ne se résume pas à des pouvoirs. L'autorité de régulation, c'est d'abord un système de fonctionnement très particulier. Un trépied : un président, un collège, des services, avec un équilibre délicat à trouver entre les trois et une importance cardinale accordée au poids du président. Tout le monde, je pense, a en tête la personnalité de Jean SIROTA, premier président de la CRE, pour forger la Commission de régulation de l'énergie. Cette question est une question qui appellera l'attention de tous dans les mois qui viennent. Le deuxième point, c'est qu'un régulateur, c'est une forme de magistrature, c'est une forme de *soft power*, pour reprendre le mot de Theodore Roosevelt : porter un gros bâton et parler doucement. Le régulateur n'exerce le pouvoir qu'avec mesure.

Une mission : assurer le bon fonctionnement et le développement d'un marché. Derrière cette mission, pour les régulateurs de type CRE ou ARAF, je vois deux exigences : l'équité concurrentielle et l'efficacité économique. L'équité concurrentielle on en a beaucoup parlé, l'accès au réseau ferroviaire, l'indépendance des fonctions de gestion de l'infrastructure. En fait, nous ne sommes pas deux entreprises aujourd'hui, nous sommes trois entreprises. Il y a l'entreprise ferroviaire, il y a le gestionnaire d'infrastructure et puis j'ai en fait un tiers des cheminots qui travaillent pour moi, sous forme de SNCF-Infra, donc nous sommes trois en fait. Et donc comment va s'organiser ce jeu à trois dans les années qui viennent ?

Le point principal est l'absence de distorsion de concurrence, la loi est rentrée assez loin dans ce sujet, notamment sur l'étanchéité comptable des activités au sein de l'opérateur historique, les conditions d'accès aux facilités essentielles, ce point est tout à fait majeur et notamment évidemment pour les bâtiments voyageurs. Vous noterez que je parle de bâtiments voyageur et pas de gares. Une gare c'est un bâtiment voyageur et des quais. Les quais sont déjà dans le champ de la régulation de l'infrastructure RFF. L'équité est certes une exigence clé alors un petit rappel. Nous avons bien sûr la situation du fret avec une croissance très forte et très rapide par rapport par exemple au modèle allemand de la part des nouveaux entrants, plus de 10% aujourd'hui, cela va vite. Nous avons un grand modèle qui est celui d'opérateur à grande

vitesse de la SNCF que la SNCF a largement inventé, qui est un modèle de réussite et aussi très rémunérateur. Et puis ce cas de services un peu à part, sous forme de quasi DSP, d'obligations de service public, qui là répondent à un autre cadre légal, d'ailleurs avec d'autres réglementations européennes, puisqu'il s'agit d'une concurrence pour le marché et non dans le marché, et qui va suivre un chemin plus lent que le reste. La complexité de l'organisation du système ferroviaire fait que la mise en place de ces exigences d'équité va être difficile et lente. On a soulevé des problèmes récents, notamment sur la gestion des capacités ou la manœuvre des aiguilles, des installations de sécurité, quand Fret-SNCF s'est désengagé du réseau. On a des problèmes qui montent de plus en plus, et d'une certaine façon nous devons tout construire à la fois : l'accueil des nouveaux entrants et reconstruire les systèmes. Nous n'avons pas aujourd'hui les systèmes d'information, les ressources, les *process*, les règles en place pour correctement le faire. On fait tout à la fois. Nous avons par exemple en 2007, 53% des plages-travaux qui étaient déposées hors délai de procédure normale, je pense qu'aujourd'hui le taux est de 32%. 32% c'est meilleur, c'est catastrophique, ce n'est pas du tout ça qu'il faut viser.

Au-delà de la politique pro concurrentielle et de l'équité, nous avons d'autres exigences sur lesquelles Jean-Yves LECLERC a lourdement insisté et elle est totalement clé : c'est la performance de la gestion d'infrastructure, ce qui englobe aussi pour moi des infrastructures qui ne sont pas chez RFF aujourd'hui, notamment les bâtiments voyageur. Une offre d'infrastructure qui répond aux besoins, on développera dans les mois et les années qui viennent, la qualité des services, le régime de performance, l'état d'infrastructure, le niveau d'investissement... On voit que le régulateur britannique par exemple s'est massivement investi sur ce sujet-là qui est très faiblement abordé dans la loi ARAF.

Et puis le deuxième point, c'est des conditions tarifaires favorables au développement du marché. La loi prévoit des choses plus précises avec un avis conforme sur la structure et le niveau de tarification des infrastructures qui fait référence me semble-t-il à ce qu'on voit chez d'autres régulateurs, par exemple la CRE avec des régimes de revenus autorisés, de base d'actifs régulés, de baisses régulées et de revenus autorisés qui donnent lieu après la conversion en trafic à des systèmes de tarification et de régularisation. Je ne sais pas si on y va, je vais revenir sur ce point-là.

Et puis une innovation qui n'a pas été soulevée, c'est un avis simple sur la tarification des services de transport non-concurrentiels et ça c'est une innovation je pense notable.

Mon deuxième point, au-delà de l'ARAF, j'ai une question sur est-ce qu'on va vers une régulation économique, ou une régulation budgétaire ? L'ARAF incarne la possible régulation économique du système alors qu'on est essentiellement aujourd'hui dans une régulation budgétaire. Parce qu'aujourd'hui le système ne s'autofinance pas, contrairement à l'énergie, La Poste, les télécoms, il dépend, pour environ la moitié, de ressources publiques. Donc le péage ne couvre que 50% environ du coût de notre infrastructure. Et comment l'autorité de régulation va se positionner sur cette question qui est la question d'un arbitrage entre ce que paie le transport, ce que paie le contribuable, ce qui est un arbitrage à la fois économique mais aussi budgétaire. Est-ce qu'on pense qu'avec ce qu'on crée avec l'ARAF, on va voir l'Etat augmenter ses contributions au système ferroviaire ? Je ne le sais pas. J'en doute un peu.

Il y a une question que l'on partage avec la SNCF mais pas tout à fait sur les mêmes termes. Nous avons le sentiment que le système ferroviaire n'a pas trouvé son équilibre économique. On voit avec inquiétude la dette des deux organismes aujourd'hui croître, on voit la possible impasse du système s'accroître. Je ne crois pas que le système de tarification que nous envisageons sur l'activité voyage remette en cause le modèle de l'activité voyage qui est tout à fait remarquable. Nous estimons de l'ordre de 20% la marge nette que fait la SNCF sur l'activité voyage, peut-être qu'on se trompe, on se trompe sûrement et on n'est sûrement pas d'accord. Ce que je sais c'est que Air France, les bonnes années fait 5%. Par contre, la SNCF a un problème majeur, et pas soutenable, c'est que quand elle a quatre grandes activités et sur ces quatre, elle perd de l'argent sur trois pour gagner sur une seule, ce système n'est pas soutenable. Et là on a un vrai problème, ensemble.

Alors, régulation économique ou régulation budgétaire ? La Loi est silencieuse sur la question des investissements. Pourtant l'investissement est objet clé du régulateur économique. Par exemple pour l'homologue anglais de l'ARAF, c'est un objet clé, ainsi que pour la CRE.

Je vais faire un focus particulier sur les grands projets. On a aujourd'hui 4 lignes à grande vitesse en préparation, en phases d'appels d'offre ou de pré-appels d'offre, qui représentent un investissement total de 15 milliards d'euros. L'Etat attend de nous que nous mettions 5 milliards d'euros sur fonds propres, le reste étant apporté par le contribuable. Il faut savoir en fait que ces 5 milliards d'euros seront couverts pour près des trois-quarts par des hausses tarifaires, seulement de l'ordre du quart par des effets de trafic induit. Je ne dis pas : les hausses tarifaires ne sont pas soutenables, ou légitimes ; quand on passe un Paris-Bordeaux de 3 à 2 heures, mécaniquement, on fait un gain de productivité de l'ordre de 33% pour le matériel roulant et les roulants, donc il y a un vrai gain à récupérer pour le projet, mais on a là un enjeu très lourd qui en plus va remettre d'une certaine façon le régulateur dans le circuit de décision des grands investissements puisqu'il doit se prononcer sur la politique tarifaire. Et donc ces 5 milliards d'euros passent par l'autorité de régulation, même si elle n'a pas de compétence directe sur les investissements.

Pour finir sur les attentes de Réseau Ferré de France, trois questions. Pour nous l'ARAF, je pense, nous secouera, elle nous contestera, elle nous challengera, c'est une certitude. Mais en même temps, je pense qu'elle nous amènera à grandir, à nous affirmer, à assumer pleinement nos responsabilités sous forme notamment de l'affirmation de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Avec une situation très bizarre en France, avec une dépendance organique complète, ce qui est assez rare en Europe, mais une relation complexe et sans équivalent ailleurs en Europe, entre un gestionnaire d'infrastructure et son gestionnaire délégué. Avec une SNCF omniprésente, pas que dans cette salle, y compris et très au-delà de son monopole légal. J'ai l'habitude de citer l'exemple de l'ingénierie pour laquelle nous achetons près de 300 millions d'euros par an de gré à gré à la SNCF de prestations d'ingénierie, en dehors de toute référence communautaire, je pense, pénalement admissible. Et une tentative entre nous et la SNCF-Infra à faire évoluer ce système de façon progressive et sur des logiques plutôt gagnant-gagnant, autant que faire se peut, de contrats entre nous, mais de contrats difficiles. Aujourd'hui ces contrats sont pressentis par nous comme très frustratoires, et par SNCF-Infra comme systématique perdants pour eux.

Deuxième point, c'est la capacité à entretenir et développer le réseau. Nous avons signé à cette fin, c'était l'objet du contrat de performance en novembre 2008 signé avec l'Etat. L'entretien du réseau, nous sommes nés sur ce sujet en 2005 avec l'audit RIVIER, et nous passons aujourd'hui de la logique de plan de rénovation à l'achat de la prestation de

maintenance, ça va être notre ambition. Il y a la partie développement du réseau : lignes et gare nouvelles, je mets bien les gares nouvelles dans le champ de l'amont, le débat public, les études, les DUP, à l'aval, la mise en place des financements, la maîtrise d'ouvrage. L'ARAF est quasiment absente dans la loi de tous ces enjeux. Donc, là, on a une sorte de dent creuse dans le dispositif.

La capacité à gérer l'offre d'infrastructure, le troisième volet, avec l'affirmation de la vocation commerciale de RFF et de l'interface avec les entreprises ferroviaires clientes. Ces deux points-là ont été contestés au moment du rapport HAENEL il y a un an, je pense que maintenant il ne pose plus question. C'est la capacité à définir l'offre d'infrastructure et à proposer sa tarification. C'est le document pivot, le Document de Référence du Réseau que l'on a évoqué tout à l'heure, qui nous a permis d'affirmer cela. La maîtrise de la construction et d'allocation de l'offre d'infrastructure, j'ai dit tout le challenge qu'on avait aujourd'hui sur l'établissement des systèmes d'information, des *process*, de la construction des plages-travaux. Le pilotage de la nouvelle direction de la circulation de la SNCF qu'on a lancé ensemble avec SNCF-Infra et des marges de budget base 0 sur cette nouvelle direction. Et ce sujet-là, la capacité à gérer l'offre d'infrastructure, va être et est déjà dans la loi un rôle central donné à l'ARAF de surveillance, de monitoring de cet enjeu.

Dernier point, un point de conclusion, je vois personnellement le système ferroviaire comme ayant été longtemps fermé, fortement intégré, essentiellement national, et qui a connu grosso modo un siècle de déclin depuis l'invention du moteur à explosion. Ma certitude aujourd'hui c'est qu'il commence à être déjà tout le contraire. C'est un système ouvert, aux acteurs multiples, totalement européen, et en croissance au-delà de la crise que nous franchirons j'espère d'ici deux-trois ans. Et la mise en place d'une autorité de régulation sera un atout majeur de cette évolution.

Emile QUINET

Merci beaucoup, Jean-Marc DELION. Je vois un certain nombre de points communs entre les positions que vous exprimez et celles présentées par Jean-Marc LECLERC au nom de la SNCF et également par Bruno GAZEAU. C'est d'abord l'étendue des attentes qui sont mises dans l'ARAF et dans le changement de gouvernance du système ferroviaire dont elle sera le point de départ et qui permettra davantage de lisibilité de continuité et de transparence. Ce qui m'apparaît aussi dans vos interventions, c'est le fait, que j'avais souligné au départ, que le système ferroviaire ne peut pas, comme les télécoms ou d'autres activités régulées en réseau, être considéré comme totalement indépendant de l'Etat sur le plan du financement, et il y a là certainement des modalités d'articulation entre l'intervention de l'Etat financeur et l'intervention de l'ARAF régulateur qui sont à mettre au point, et qui seront certainement l'objet de longues et progressives adaptations avant d'arriver à un équilibre stable.

Claude GRESSIER

J'aurai deux questions. L'une concernant l'accès au réseau, et l'autre concernant le rôle de l'autorité de régulation dans la tarification. En ce qui concerne l'accès au réseau, j'ai cru comprendre que le système développé par RFF pour industrialiser la composition du graphique était de prendre des groupes de sillons homogènes et de les cadencer, et de dire : aura priorité... On va construire autour d'une base de 7 sillons ou groupes de sillons par jour, et ça sur, par exemple, Paris – Lyon : les Paris-Lyon sans arrêt forment un groupe, les Paris-Lyon avec un arrêt forment un autre groupe etc. Cela suppose, et je reviens à ce que disait Marc IVALDI sur la connaissance par l'autorité de régulation du marché, c'est que si on a sur une ligne des demandes fortes d'un nouveau venu demandant effectivement plus de sillons identiques par jour, ça va s'intégrer facilement dans le système RFF. Facilement s'il y a un peu de place mais enfin ils feront de la place, c'est un peu obligatoire, et donc on pourra lui donner satisfaction. S'il y en a moins, si c'est deux allers-retours par jour, ça va être plus calé. Donc la question que je pose à Jean-Marc DELION est de savoir comment on va pouvoir concilier l'attente qu'on ne connaît pas bien aujourd'hui, enfin moi je ne la connais pas, peut-être que RFF qui a des contacts la connaît mieux, l'attente des nouveaux venus, je parle surtout des TGV – je ne parle pas des appels d'offre pour le marché qui auront lieu le moment venu – je parle de l'*open access*. Comment concilier une production industrielle des sillons, que je comprends tout à fait, et puis une attente qui est peut-être différente, je ne le sais pas, des nouveaux venus qui peut éventuellement les entraver ?

Ma deuxième question est relative à la tarification. L'autorité de régulation n'a pas pour mission me semble-t-il d'indiquer à l'Etat quel doit être le montant des subventions qu'il doit donner pour le ferroviaire. Ils peuvent éventuellement avoir un rôle à jouer de conseils ou même d'injonctions en matière de nœuds saturés, la 2001/14 ouvre quelques perspectives sur ce sujet. Mais, réciproquement, l'autorité de régulation doit pouvoir dire : la tarification proposée n'est pas cohérente avec ce que moi je sais du marché, si elle arrive, et je cite Marc IVALDI, à bien connaître le marché. Et par là, par différence, elle va imposer *de facto* à l'Etat de payer le reste. Est-ce que c'est comme ça que vous voyez les uns et les autres les choses sur ces deux sujets ?

Jean-Marc DELION

Sur la seconde, j'avais cru laisser la question ouverte dans mon exposé, donc je serai bien en peine de répondre. Je crains que l'on aille vers une impasse et que l'ARAF ne puisse pas piloter les subventions du contribuable, si c'est la question. Je le note, je suis inquiet de ce qu'on voit ensemble avec la SNCF aujourd'hui dans les perspectives financières de l'ensemble du système ferroviaire.

Sur la première question, le cadencement a un certain nombre d'avantages, il y a quelques inconvénients en termes de rigidification. Il rend à la fois le système pilotable, compréhensible et ouvert. Ensuite, il va falloir savoir comment on va faire interagir ce système-là avec les demandeurs. Ce que je sais c'est qu'il est beaucoup plus gérable d'aborder les entreprises avec un système cadencé que sans. Pour l'instant, on n'a qu'un seul demandeur de sillon, sur une ligne très spécifique, en voyageur, je pense que le cadencement est assez peu fret. Donc le gros sujet bien sûr c'est aujourd'hui le TGV et son interaction avec les TER pour être clair, sur le cadencement. Cela nous permet de construire, de structurer une offre de capacité, de la projeter, de la modéliser, y compris pour identifier les goulots d'étranglement en matière d'infrastructure. C'est quelque chose qu'on est en train de faire sur les horizons

2012-2020, cela nous permet aussi de donner aux parties prenantes, au marché, les capacités qu'on est capables de lui délivrer. L'entreprise ferroviaire, on est sur la voie d'un accord avec la SNCF sur la construction d'un cadencement qui percute directement la façon dont elle-même construit son offre commerciale mais aussi pour les nouveaux entrants. Je ne sais pas encore dans le détail comment on construira ce système d'aller-retour permanent qu'on devra avoir sur le marché pour faire évoluer éventuellement le système de cadencement. Maintenant ce qu'on découvre aujourd'hui c'est un abominable révélateur, on identifie assez bien des tas de zones de « surcontraintes » du réseau à partir du cadencement.

Jean-Yves LECLERC

Sur le deuxième point, je pense que je converge avec vous pour dire que ce n'est pas le rôle de l'ARAF de dire ce que l'Etat doit investir dans le système ferroviaire pour le faire fonctionner. En revanche, et ça peut en être une sorte d'effet secondaire, ce que je disais c'est qu'il fallait, de mon point de vue, que l'ARAF se saisisse pleinement de ses missions lorsqu'elle rendra un avis conforme sur les arrêtés fixant les redevances à court ou à moyen terme selon la structure. On voit que les modes, les principes de tarification des redevances, ont été fixés par une directive dont le représentant de la Commission européenne a rappelé les principales dispositions. On voit également que l'esprit de cette directive est de dire : il faut lorsqu'on fixe un tarif pour une infrastructure, il faut que ce soit en rapport avec les coûts de cette infrastructure, son coût marginal, ou au pire son coût complet, sous réserve qu'en fixant le niveau du tarif au coût complet on ne tue pas le marché, c'est-à-dire qu'on ne décourage pas l'investissement de l'opérateur historique ou des nouveaux entrants, peu importe, sur ce marché. On voit qu'on peut se trouver, à moyen terme, si les tendances actuelles se prolongent, dans ce genre de situation. Donc la question effectivement c'est : que fera l'ARAF dans ces conditions ? Je ne prétends pas y apporter une réponse, je dis simplement qu'elle va être dans une situation extraordinairement délicate. Elle sera indépendante de l'Etat, donc elle pourrait très bien dire : ce n'est pas mon sujet. Mais elle va se retrouver dans une situation où elle va forcément arriver à la conclusion à un moment donné que l'évolution des redevances qui lui est proposée, n'est pas souhaitable, ou en tout cas n'est pas en conformité avec les objectifs du législateur. A ce moment-là, qu'est-ce qu'elle fera ? Cela amènera nécessairement à un débat avec l'Etat sur le financement du système ferroviaire. Pour moi, il n'y a pas moyen d'en sortir, ça viendra forcément par un bout ou par l'autre.

Emile QUINET

Je partage bien cet avis commun qui vient d'être rendu une question qui était très ouverte, si j'ai bien compris la manière dont elle était formulée...

Question de la salle

On n'a pas parlé, ou très peu, aujourd'hui, d'autres acteurs qui sont les autorités organisatrices, je pense au STIF et aux Conseils régionaux, qui aujourd'hui ont un rôle à jouer dans le financement justement, sur les parties transport de proximité que ce soit en exploitation ou en investissement. Je pense aussi aux collectivités, on parlait des gares tout à l'heure, qui ont aussi leur rôle dans le financement des projets de gare. Ma question est peut-

être pour Monsieur OURLIAC sur le fonctionnement de l'ARAF, est-ce qu'on peut imaginer des passerelles et un lien entre le rôle de l'ARAF et les autorités organisatrices ? Est-ce qu'on peut au contraire craindre qu'il y ait des tiraillements ou des contradictions pour les acteurs du ferroviaires entre les partenaires que sont les autorités organisatrices et ce nouveau partenaire qu'est l'ARAF ?

Jean-Paul OURLIAC

C'est une question qui est difficile, sur laquelle il faut improviser. De mémoire, la partie du texte législatif qui concerne l'autorité de régulation ne mentionne pas les autorités organisatrices de transport. Vous le savez puisque vous posez la question.

Je note deux choses et j'arrêterai ma réponse à ces deux constats.

Premièrement, dans le débat que nous avons depuis 6 mois ou un an, je vois plus de gens qui disent « et moi et moi et moi, est-ce que je peux saisir l'ARAF ? », que de gens qui disent « je ne veux pas être dans ce circuit », donc il y a une certaine demande. Et effectivement, il est légitime à un moment que les autorités organisatrices de transport, STIF, Conseils régionaux, se disent « que va être mon positionnement par rapport à cette autorité ? ». Je ne prétends pas répondre à la question.

Deuxième réflexion, ça a été dit par l'ensemble des membres du panel : ne chargeons pas la mule jusqu'à ce qu'elle s'écroule. L'ARAF a des compétences, elle a un rôle de régulateur, on a déjà rajouté notamment à travers le débat parlementaire de nombreuses missions, ou champs d'intervention, qui ne sont pas dans le noyau dur du rôle de régulation. Je pense par exemple à l'avis sur la tarification, à l'équité sociale de la tarification qui n'est pas franchement de la régulation d'un monopole. Je crois qu'il faut et ça sera tout le rôle du président, du secrétaire général de l'autorité, de bien choisir dans l'éventail des sujets quels sont les sujets qui progressivement pourront faire la montée en charge, et de le faire avec l'ensemble des acteurs. Mais je vois mal effectivement comment, dans ce cadre, les autorités organisatrices ne souhaiteraient pas rencontrer à un moment donné le collègue quand il sera constitué pour évoquer ce genre de questions.

Emile QUINET

Je crois effectivement que la montée de l'ARAF se fera, les expériences dans les autres secteurs le montrent, se fera de manière progressive et c'est effectivement un champ qu'elle abordera tôt ou tard.

CONCLUSION DES DEBATS PAR CLAUDE HENRY

Je voudrais d'abord tirer certaines leçons de ce qu'ont dit les intervenants, en mettant un peu plus le poids sur la table ronde que j'ai présidée parce que naturellement j'y ai davantage pensé. Je dois aussi avouer que du fait d'un impératif prévu depuis de longs mois à l'Académie, je n'ai pas assisté à la deuxième donc j'aurais du mal à en dire quelque chose mais je suis sûr que Monsieur LASSERRE a du au fur et à mesure en tirer les leçons. Et puis la troisième à laquelle bien sûr je viens d'assister.

Première remarque que je ferai, sur la base de ce qui a été dit ce matin, et aussi cet après-midi, la dimension essentiellement européenne de la régulation. Ce sera la première chose sur laquelle j'insisterai. Et d'ailleurs aussi la dimension essentiellement européenne, en tout cas dans la poussée, de la concurrence. Nous avons certainement remarqué ce matin que les autorités de régulation n'étaient pas du tout des entités sorties de la cuisse de Jupiter et stables, non seulement dans leur fonctionnement mais même leur périmètre, leur structure, leur rapport avec les autres acteurs. Et ce qu'on vient de dire pour la future autorité de régulation des chemins de fer, à la fois l'état d'avancement et l'incapacité à répondre à certaines questions, en particulier c'était assez clair à propos des transports régionaux, et pourtant c'est essentiel, surtout si on pense aux services rendus à un grand nombre de voyageurs, et aussi à l'aspect financier, montre bien que comme ses prédécesseurs, elle sera une institution qui va évoluer avec les expériences qu'elle fera, les besoins qui se manifesteront et les carences qui caractériseront inévitablement sa naissance.

Un autre point qui est bien apparu, et qui je crois est important et probablement beaucoup moins sur le devant de la scène des discussions qui président à la naissance de cette autorité, ce sont les processus d'apprentissage qui s'installent au sein des entreprises, entre les entreprises et les régulateurs et aussi avec les usagers, les consommateurs dont les droits sont davantage affirmés. Et ces processus d'apprentissage conduisent semble-t-il, je l'ai constaté aussi en travaillant en Angleterre et en Italie, à moins de préjugés entre ces entités séparées, à moins de malentendus et à moins d'informations perdues.

Un point enfin, qui a été fortement souligné par la directrice générale de la Commission de régulation de l'énergie, c'est, et ça ce n'est pas tellement français, effectivement elle l'a dit, la formalisation, au sens où ça devient plus formel, des rapports entre les différents acteurs d'un secteur régulé. Les modalités de diffusion de l'information, y compris vis-à-vis du public, sont beaucoup plus clairement établies et doivent être strictement respectées. Les modalités de consultation, c'est là vraiment la paternité est britannique, c'est avec OFTEL, la première autorité de régulation européenne digne de ce nom, pour les télécommunications britanniques, que d'une certaine manière a été inventée cette notion d'un processus de consultation selon des modalités très clairement formalisées entre les diverses parties prenantes, et enfin les modalités de traitement des conflits.

J'espère que je ne vais pas être trop approximatif en revenant sur ce point et en parlant devant vous. On assiste aussi à un développement de la juridiciarisation des conflits. Certainement certaines choses qui au sein des divers acteurs français pouvaient se négocier discrètement, maintenant sont réglées sur la base d'un droit qui clairement établit les obligations et les droits des diverses parties prenantes. Cela implique un jeu de règles et d'institutions qui sont un peu souterraines, aussi bien pour le grand public que les opérateurs. Et qui sont relativement méconnues et à dominance procédurale. Et visiblement ce qu'on a dit à propos

des chemins de fer montre bien qu'inévitablement il y a une logique qui est à l'œuvre et qu'on ira dans le même sens.

Je vais conclure sur un sujet absolument explosif, du moins quand on en parle à la direction de la concurrence à Bruxelles. La régulation, qu'elle soit en place déjà dans certains secteurs, qu'elle doive maintenant être mise en place dans le secteur ferroviaire, est conçue au niveau européen essentiellement pour favoriser la concurrence. Qu'est-ce que c'est que la concurrence ? Si vous lisez, et je l'ai fait lire à mes étudiants à Polytechnique, certains chapitres des leçons d'économie pure de Léon WALRAS, au centre de sa construction il y a la concurrence parfaite, celle qui, comme disent les textes de la Commission, doit aligner les prix sur les coûts. Et vu comme ça, il est évident qu'on ne peut qu'applaudir, c'est l'intérêt du consommateur qui est mis au centre du système. Lisez un autre livre que j'ai aussi eu l'occasion de faire lire et qui s'appelle *La Théorie du développement économique*, et qui a été écrit par Joseph SCHUMPETER. Qu'est-ce que c'est pour Joseph SCHUMPETER la concurrence ? C'est l'instrument de la destruction créatrice qui va remplacer les entreprises efficaces, qui va substituer des entreprises efficaces à des entreprises inefficaces. Et puis si vous allez à Stanford, et que vous rencontrez des spécialistes de la théorie des enchères, là c'est la concurrence par le marché qui est étudiée. C'est la concurrence qui s'exerce entre les concessionnaires britanniques quand ils enchérissent pour une concession ferroviaire sur un certain ensemble de lignes. Que disent tous ces auteurs ? Ils disent des choses très intéressantes pour l'avenir des secteurs des services en réseau et pour l'exercice de la régulation. Ils disent, ce n'est pas dans la théorie pure mais c'est dans les leçons d'économie appliquée, WALRAS souligne que la concurrence parfaite est une espèce de toile de fond par rapport à laquelle on se réfère mais dont on est toujours plus ou moins éloigné et dont il faut maîtriser l'écart, c'est ça le point important, ce n'est pas de la réaliser, contrairement à tout ce qui est écrit dans les textes de la Commission européenne. La concurrence à la SCHUMPETER, il faut y aller quand même prudemment ! Je reste persuadé que la destruction créatrice de SCHUMPETER aurait pu, appliquée il y a 15 ans, sauver peut-être le fret ferroviaire dont les structures s'appliquent assez bien à l'analyse de SCHUMPETER. Les structures du fret voyageur ne s'appliquent absolument pas, et ne s'appliquent pas non plus d'ailleurs au modèle de concurrence parfaite. Elles ne s'appliquent pas non plus au modèle de concurrence pour le marché. Si vous voyez ce qui s'est passé en Angleterre il y a une quinzaine de jours, National Express, un des plus grands concessionnaires sur la ligne phare Londres-York-Edinburgh, la *East Coast Main Line* comme ils disent, a fait défaillance. Evidemment, pour avoir la concession, selon le concept bien connu des théoriciens des jeux, la malédiction du vainqueur, il avait beaucoup trop enchéri. Il a été défaillant, et c'est le contribuable qui ramasse les choses et en attendant, les investissements d'infrastructure ne peuvent pas se faire. C'est très très compliqué, la concurrence dont on ne sait pas exactement ce qu'elle peut être sur le transport ferroviaire de voyageurs. Mais il ne faudrait surtout pas qu'une autorité de régulation exerce en quelque sorte son autorité sur la base d'une croyance trop naïve, parfois trop bruxelloise, parfois trop anglaise, dans les vertus d'une concurrence qui n'est pas bien définie, dans un secteur où la cohérence, la coordination, l'effet « horloge suisse », est absolument essentiel.

