

Journée d'étude
SNCF et IDEI



Concurrence dans le ferroviaire : quelle réglementation ? >>>>>

le 8 juillet 2009

SYNTHESE DES DEBATS

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 150000 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 ses 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.

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