

Le 17 novembre 2023

**Questionnaire de M. Gérard Leseul, rapporteur,
à l'attention de M. Thierry Guimbaud,
dont la nomination est proposée par le Président de la République
aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des transports (ART)**

En quoi vos **expériences** antérieures pourront-elles bénéficier à l'Autorité et vous aider dans l'exercice de vos missions ?

Le monde des transports constitue l'écosystème dans lequel s'est déroulé l'essentiel de ma vie professionnelle. J'y ai travaillé sur les sujets touchant les aspects juridiques, financiers, économiques, stratégiques mais aussi dans les aspects opérationnels des services rendus aux usagers.

J'ai commencé ma carrière au ministère de l'Économie, comme commissaire en charge d'enquête de concurrence en particulier dans le domaine des Travaux publics. À l'issue de ma scolarité à l'École nationale d'administration, j'ai rejoint le ministère de l'Équipement de l'époque où je me suis occupé du financement et de la concession des autoroutes et autres ouvrages concédés.

Dans le cadre de ma mobilité statutaire, j'ai ensuite rejoint Aéroports de Paris, alors établissement public, au sein duquel je me suis occupé du pilotage de certains grands projets stratégiques, principalement de l'enquête publique pour l'extension des capacités des pistes de l'aéroport Charles de Gaulle, avant de prendre en charge la responsabilité de l'exploitation de cette plateforme aéroportuaire.

Je suis ensuite devenu directeur en charge des sujets d'exploitation (offre de transport, qualité de service, multimodalité,...) au Syndicat des Transports d'Ile-de-France, prédécesseur de l'actuel Île-de-France Mobilités (IDFM), avant de revenir au sein du ministère chargé des transports où j'ai en particulier piloté la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, qui est notamment venue renforcer notablement les pouvoirs du régulateur.

Enfin, depuis 2017, j'ai le plaisir d'exercer les fonctions de directeur général de Voies navigables de France (VNF), l'opérateur national du réseau fluvial, secteur non régulé.

Les problématiques de transport et de régulation dans les domaines autoroutier, aéroportuaire, ferroviaire, de transport urbain ou interurbain ont donc constitué le cœur de mon activité professionnelle au service de l'État et de l'intérêt général ; leur connaissance ainsi que celle des différents acteurs du secteur me confèrent une opérationnalité rapide à la présidence de l'ART, inoccupée depuis maintenant 18 mois. Elles me donnent aussi les moyens d'une forme d'indépendance technique et intellectuelle.

L'indépendance est en effet un attribut indispensable à l'exercice d'une présidence impartiale de l'Autorité ; n'ayant jamais cédé à l'appel de rejoindre un cabinet ministériel ou de travailler

dans une entreprise ou un établissement exerçant dans les secteurs que j'ai contrôlés ou dont j'ai exercé la tutelle, mon parcours professionnel, qui s'achèverait à la présidence de l'ART, témoigne de cette exigence.

1. Quels seraient **les priorités et les axes structurants** de votre action à la présidence de l'ART ?

L'action de l'ART doit avoir pour objectif ultime de concourir à répondre à l'impératif climatique et à la réussite de la transition écologique ; la prise en compte de l'acceptabilité sociale des mesures en constitue une condition centrale de succès.

À sa présidence, ma priorité stratégique sera de contribuer, avec les leviers propres du régulateur, aux 3 grands enjeux actuels de la politique des transports :

- La transition énergétique, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre du secteur qui est responsable de plus de 30% des émissions ;
- La maîtrise des prix pour préserver le pouvoir d'achat des usagers et l'attractivité des modes de transports collectifs ;
- L'amélioration de la qualité des infrastructures et du service rendu aux usagers.

Cette priorité stratégique devrait être déclinée dans chaque grand secteur de régulation de l'ART, notamment dans les trois principaux (ferroviaire, autoroutier, aéroportuaire) et dans celui – émergent – de la régulation des services numériques de mobilité.

Dans le secteur ferroviaire, deux priorités opérationnelles :

- œuvrer en faveur d'un réseau ferroviaire performant, condition *sine qua non* du développement du mode ferroviaire pour le transport de voyageurs et celui de marchandises, ce qui suppose un haut niveau d'investissements - avec une mise en visibilité et un suivi de leurs trajectoires - pour la régénération et la modernisation du réseau et un accès performant, du point de vue des coûts et de la qualité de service offerte, à l'infrastructure ferroviaire, par l'amélioration de l'ensemble des processus industriels du gestionnaire d'infrastructure ;
- contribuer à faire de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs un levier de développement de l'offre, d'amélioration de la qualité de service et de maîtrise des prix.

Dans le secteur autoroutier, deux priorités opérationnelles liées :

- accompagner l'État-concédant dans la bonne gestion de la fin des concessions historiques, afin de l'aider à défendre les intérêts publics par une lecture exigeante des clauses contractuelles, à la fois en ce qui concerne le bon état des biens de retour et le respect des obligations d'investissements prévues dans les contrats mais non encore réalisées, et dans la négociation des derniers avenants aux contrats historiques ;
- contribuer à éclairer le débat public sur le futur modèle de gestion du réseau autoroutier à l'échéance des contrats historiques.

Dans le secteur aéroportuaire, deux priorités opérationnelles :

- approfondir et rendre plus transparente la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires, à partir de l'expérience acquise par l'ART au cours de quatre cycles de demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires et de l'ensemble des échanges intervenus avec les parties prenantes, notamment par la publication de lignes directrices, au-delà de celles déjà adoptées par l'ART (pour ce qui concerne l'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé ainsi que l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports) ;
- D'autre part, contribuer à installer un cadre de régulation favorisant le financement des investissements de long terme des exploitants, tout en préservant les intérêts des usagers, à la fois par un juste partage de la valeur ajoutée créée par l'activité aéroportuaire et en incitant les exploitants à une gestion efficiente et offrant un haut niveau de qualité de service. L'ART a formulé en ce sens, en septembre 2023, des préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports, dont les grands principes ont été repris par le ministre chargé des Transports lors de son intervention au congrès de l'Union des aéroports français (UAF) le vendredi 24 novembre dernier et qui appellent désormais un travail important de déclinaison afin de conduire à l'adoption de contrats pluriannuels de régulation économique équilibrés couvrant les principaux aéroports nationaux.

Dans le secteur des services numériques de mobilité, la priorité opérationnelle consistera à accompagner le développement de ces services – afin de favoriser l'intermodalité et le report modal –, ainsi que les comparaisons de prix entre services de transport (cf. réponse à la question 4).

La mise en œuvre de cette orientation stratégique doit s'appuyer sur une institution encore plus performante et reconnue portant l'ambition d'être, à l'image de la CRE dans le secteur de l'énergie, un acteur de premier plan de la politique des transports.

- Il me reviendra pour cela d'œuvrer à donner à l'ART les moyens dont elle a besoin pour contribuer à construire, par une régulation toujours plus efficace, des mobilités durables. Avant même d'envisager de renforcer ses pouvoirs et ses compétences, il est essentiel en effet de donner à l'ART les moyens d'exercer, en toute indépendance, ses missions. Ses effectifs, nonobstant la qualité de l'expertise et le grand professionnalisme de ses collaborateurs, apparaissent dimensionnés au plus juste : 102 ETPT pour réguler six secteurs des transports. De même, les moyens en crédits de l'ART semblent aujourd'hui insuffisants ; un rehaussement de 3 à 4 M€ de la dotation budgétaire, fixée à hauteur de 15 M€ au PLF 2024, s'avèrera ainsi indispensable à très court terme.
- Pour garantir l'efficacité de l'action du régulateur économique sectoriel, qui est l'un des acteurs d'un écosystème beaucoup plus large et dont il dépend pour la mise en œuvre effective de ses recommandations, je m'attacherai, tout en veillant scrupuleusement à garantir l'indépendance de l'Autorité, à affermir plus fortement son rôle auprès de l'ensemble des parties prenantes, notamment, le Parlement, les institutions européennes, les ministères et les opérateurs régulés.

2. Quel regard portez-vous sur **l'étendue des compétences et la portée des pouvoirs** de l'Autorité aujourd'hui ? En particulier :
- Estimeriez-vous nécessaire d'étendre la **portée des avis** rendus par l'ART sur certains sujets en les rendant conformes ?
 - Une extension du champ de compétences de l'ART pourrait-elle être envisagée et dans quels domaines ?

La priorité me paraît être de consolider les pouvoirs et compétences de l'ART et ses moyens avant tout élargissement de son périmètre de compétences.

D) Concernant la consolidation des pouvoirs et compétences de l'ART dans les secteurs qu'elle régule aujourd'hui

La consolidation des pouvoirs et compétences de l'ART doit lui permettre d'exercer l'ensemble des missions attendues d'un régulateur économique sectoriel pour contribuer à construire, par une régulation toujours plus performante, des mobilités durables. Cette consolidation comprend deux dimensions :

- D'une part, une **harmonisation** des pouvoirs et compétences entre secteurs régulés ; de ce point de vue, c'est dans le secteur aéroportuaire que les pouvoirs et compétences de l'ART sont les plus éloignés de ceux d'un régulateur économique sectoriel ;
- D'autre part, un **approfondissement** de ces pouvoirs et compétences pour permettre à l'ART de concourir, dans un cadre juridiquement sécurisé, à la performance des gestionnaires d'infrastructures essentielles en monopole naturel, tant en ce qui concerne le volet qualité de service que celui des coûts.

S'agissant de cette deuxième dimension, dans le secteur ferroviaire, j'identifie deux principaux axes d'approfondissement :

- En premier lieu, **l'ART doit pouvoir mettre en œuvre, dans un cadre juridique sécurisé, une régulation incitative à la performance** – sur les volets coûts et qualité de service – des gestionnaires d'infrastructures essentielles en monopole naturel. Même si, par construction, la régulation économique sectorielle implique une régulation incitative à la performance, des évolutions du cadre juridique pour prévoir explicitement que cela rentre dans le mandat de l'ART, à l'instar de ce qui est prévu dans l'énergie ou les télécoms, seraient bienvenues, afin d'éviter le risque d'interprétations divergentes des textes et les contentieux susceptibles de naître de ce fait.
- En deuxième lieu, à l'instar de ce qui est prévu dans le secteur de l'énergie au travers, notamment, du schéma décennal des investissements de RTE, qui fait l'objet d'un avis de la CRE, **l'ART devrait pouvoir assurer un suivi plus fin des investissements de SNCF Réseau**, notamment sur la base de l'annexion au contrat de performance d'une programmation pluriannuelle des investissements, sur dix ans, actualisée tous les trois ans. L'ART pourrait se prononcer sur cette programmation et en suivre la mise en œuvre, dans le cadre des avis consultatifs qu'elle rend, respectivement, sur le projet de contrat et ses actualisations ainsi que sur le rapport d'activité annuel de SNCF Réseau. À cet égard, la programmation triennale prévue par la proposition de loi sur les services express régionaux métropolitains, dans sa rédaction issue de la commission mixte paritaire, constitue un premier pas en faveur d'une plus grande transparence et d'une meilleure incitation à la performance de SNCF Réseau.

Enfin, dans le secteur autoroutier, le législateur pourrait utilement confier à l'ART un avis conforme sur les paramètres économiques et financiers des projets d'avenants qui lui sont soumis, comme l'ART l'a recommandé dans la seconde édition de son rapport sur l'économie générale des concessions de janvier 2023. Une telle évolution contribuerait à redonner de la confiance dans le système en faisant garantir, par un tiers, le caractère équilibré des avenants aux contrats de concession existants, négociés entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. En revanche, l'avis de l'ART devrait rester consultatif sur le périmètre des opérations intégrées à l'avenant ainsi que sur les choix de tarification.

Au-delà, le législateur pourrait également permettre à l'ART d'être saisie de toute question que le Gouvernement ou le Parlement souhaiterait éclaircir dans son rapport avec les concessions d'autoroutes, à l'instar de ce que prévoit le code du commerce pour l'Autorité de la concurrence¹.

II) Concernant les extensions du champ de compétence de l'ART à d'autres secteurs

S'agissant des extensions du champ de compétences de l'ART à de nouveaux secteurs – le domaine portuaire ou les activités fluviales ont pu être envisagés – leur motivation me semble devoir d'abord être fondée sur des besoins de régulation économique liés à la présence d'infrastructures essentielles présentant un caractère de « monopole naturel », qui, non ou mal régulées, peuvent verrouiller l'accès à un marché ou conduire à des dysfonctionnements. Elle peut résider aussi dans l'intérêt de disposer d'une meilleure vision systémique pour le régulateur sur les questions touchant le fret, qui suppose une approche multimodale plus forte.

En revanche, il ne paraît pas indispensable d'étendre le champ de compétences de l'ART à des domaines où son action se limiterait à des contrôles de nature administrative ou à la mise en œuvre de ses pouvoirs quasi-juridictionnels (règlements de différends, sanctions en cas de manquement à des obligations), sans que les problématiques qu'elle aurait à connaître ou les compétences qu'elle aurait à mobiliser soient liées à des besoins de régulation économique sectorielle.

En tout état de cause, ses renforcements ou extension ne peuvent être envisagés qu'accompagnés d'une revue des moyens de l'autorité pour y faire face.

3. Comment envisagez-vous le rôle de l'ART face à l'**impératif climatique** et la nécessité de décarboner le secteur des transports ?

Si l'ART ne dispose pas de compétence spécifique prévue par les textes lui permettant d'agir directement sur l'impact environnemental des transports, son action s'inscrit naturellement dans cette démarche, dans la mesure où la régulation économique sectorielle contribue au bon fonctionnement des activités au service de la collectivité et concourt ainsi, avec les outils qui lui sont propres, à la réalisation des objectifs fixés par le législateur. Une disposition législative qui, à l'instar des dispositions existantes pour d'autres régulateurs, prévoirait expressément que les missions de l'ART s'exercent *en cohérence* avec les objectifs de la politique des transports

¹ Cf. article L. 462-1 du code de commerce : « L'Autorité de la concurrence peut être consultée par les commissions parlementaires sur les propositions de loi ainsi que sur toute question concernant la concurrence. // Elle donne son avis sur toute question de concurrence à la demande du Gouvernement. »

(ou contribuent à la transition écologique ou à limiter l'impact environnemental des transports), ancrerait toutefois plus fermement l'action de l'ART dans une telle démarche².

Trois leviers peuvent permettre à l'ART d'inscrire son action dans le contexte de la transition écologique des transports :

- Accompagner le développement des modes les moins émetteurs de CO₂ – ferroviaire, transport routier de voyageurs, transports publics urbains en région Île-de-France et leur accessibilité (tarifaire, qualité des dessertes) ;
- Contribuer au développement de l'intermodalité ;
- Accompagner l'adaptation des infrastructures à coût maîtrisé.

Levier 1 : Accompagner le développement des modes les moins émetteurs de CO₂ – transport ferroviaire, transport routier collectif et transports publics urbains en région Île-de-France afin de favoriser un report modal favorable au climat.

- La mission de l'ART consistant à concourir au bon fonctionnement du système ferroviaire dans l'ensemble de ses dimensions – techniques, économiques et financières – et à une utilisation effective et optimale du réseau contribue, par nature, au report modal vers le ferroviaire, pour le transport de voyageurs comme de marchandises. Ce dernier suppose en effet que puisse se développer une offre ferroviaire variée, adaptée aux besoins des usagers, de qualité, à des prix compétitifs par rapport aux autres modes. Il suppose aussi un réseau ferré bien entretenu, modernisé, facile d'accès et performant en matière de qualité de service pour les opérateurs.

L'ART peut y contribuer en mobilisant ses moyens d'action pour renforcer la régulation des conditions opérationnelles et tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles pour permettre un accès équitable et effectif à celles-ci, pour accompagner l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs – dont les retours d'expérience montrent qu'elle s'accompagne d'un accroissement qualitatif et quantitatif de l'offre, d'une baisse des prix et d'une augmentation de la fréquentation – et pour contribuer à la réflexion stratégique sur l'évolution du réseau ferré national, dans le cadre de ses avis consultatifs sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau et ses actualisations, ainsi que sa mise en œuvre.

- En matière de report modal, le transport interurbain par autocar permet, en proposant un maillage territorial renforcé, d'enrichir l'offre de transport collectif. En abaissant les barrières à l'entrée pour les nouveaux acteurs et les freins au développement de l'offre, l'ART concourt au bon développement de ce secteur et en maximise ainsi les bénéfices environnementaux et sociaux. Des travaux conduits avec les acteurs sur la qualité de service dans les gares routières permettraient de favoriser le développement de services interurbains de transport routier de voyageurs.
- Enfin, l'ART, par ses pouvoirs dans le secteur des transports publics urbains en région Île-de-France, pourra contribuer au plein développement des transports en commun, en

² Voir section 5 de l'[avis n° 2023-017 du 16 mars 2023](#) relatif à la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des transport terrestres de personnes.

participant à la réussite du déploiement du Grand Paris Express et de la mise en concurrence des services de transport y afférents.

Levier 2 : Favoriser le développement de l'intermodalité

L'ART peut concourir au développement de l'intermodalité en développant une vision transversale des différents marchés de transports pour éclairer la décision publique et en agissant singulièrement sur les services numériques de mobilité. Elle est l'Autorité de Régulation des Transports (et non du transport).

Dans un contexte où la multimodalité est un pilier essentiel de la transition écologique, l'ART travaille déjà à éclairer les décisions et le débat publics en examinant les déterminants de la mobilité. Toutefois, la reconnaissance, par le législateur, d'un rôle à l'ART en matière d'observation transverse des différents marchés de transport et de formulation de recommandations pour l'élaboration de la politique des transports contribuerait à légitimer et renforcer son action en la matière.

Favoriser le recours soutenu à une approche multimodale intégrée pour une utilisation optimisée de chaque mode suppose une articulation maîtrisée / facilitée de l'ensemble des modes qui composent cette chaîne logistique.

À ce titre, l'action de l'ART en matière de services numériques de mobilité s'inscrit dans la dynamique impulsée par la directive européenne de 2010, qui vise à permettre aux usagers « *d'être mieux informés et de faire un usage plus sûr, plus coordonné et plus « intelligent » des réseaux de transport* » et à « *renforcer l'intégration entre le transport routier et d'autres modes de transport.* »³

Elle vise notamment au contrôle de la qualité des données de mobilité mises à la disposition des réutilisateurs (calculateurs d'itinéraires) ainsi qu'à celui du respect des droits et obligations des services numériques multimodaux (SNM), afin de faciliter l'émergence de solutions de billettique numérique multimodale au niveau local⁴.

Levier 3 : Favoriser l'adaptation des infrastructures et des usages

L'ART peut concourir à l'amélioration des infrastructures existantes et des usages pour une meilleure qualité de service, une préservation de l'environnement renforcée et une adaptation plus efficace au changement climatique, à un coût maîtrisé.

- En matière autoroutière, l'ART concourant, par ses analyses, à l'évaluation des investissements au regard de leur pertinence et de leur coût, elle pourrait utilement approfondir sa connaissance des investissements de transition écologique dans le secteur et sa doctrine s'agissant de leur financement par le péage.
- Dans le secteur aéroportuaire, les missions actuelles de l'ART ne lui permettent pas une véritable contribution en matière environnementale. Elle pourrait cependant contribuer à une transition écologique au meilleur coût du secteur, si ses compétences évoluent et

³ Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 *concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport*

⁴ Afin de faciliter le déploiement des SNM, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 (LOM) encadre leur activité : d'une part, elle leur accorde un accès aux canaux numériques de vente (appelés services numériques de vente) des titres de transport des gestionnaires publics et privés de services locaux de mobilité ; d'autre part, elle les assujettit à des obligations vis-à-vis (i) des gestionnaires de services numériques de mobilité dont ils assurent la vente et (ii) des usagers.

qu'un rôle plus important lui est confié dans le suivi des investissements réalisés par les exploitants sur les plateformes.

- La contribution de l'ART à la réflexion stratégique sur l'évolution du réseau ferré national pour accompagner le report modal vers le ferroviaire, à la fois dans le cadre des avis consultatifs qu'elle rend sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, ses actualisations et sa mise en œuvre, ainsi que dans le cadre des études qu'elle peut mener par ailleurs, permet d'ores-et-déjà d'éclairer le débat public sur les enjeux liés aux besoins de modernisation et de régénération du réseau existant pour accompagner les objectifs de développement de ce mode.

4. Quelles actions Voies navigables de France (VNF) a-t-elle pu mener dans la transition énergétique qui inspirerait le futur président de l'ART et quelle vision l'ART pourrait-elle développer sur ce champ ?

La transition énergétique est un maillon majeur de la transition écologique. Le secteur des transports, au sens large, responsable de 30% des émissions de CO₂, est un levier central d'atteinte des objectifs nationaux.

À la tête de VNF depuis plus de six ans, et au travers des politiques et actions de cet établissement, j'ai développé une vision qui est, certes, propre aux spécificités du secteur fluvial, mais qui peut orienter les réflexions d'un régulateur des transports. Elle repose notamment sur quelques constats simples :

1) La transition écologique et énergétique est au cœur de l'organisation et du fonctionnement des gestionnaires d'infrastructure et des opérateurs de transport.

Ainsi, VNF vit ces dernières années cette transformation forte de son modèle, de sa vision. Historiquement, gestionnaire d'infrastructure de transport par le biais d'un réseau navigable, le plus grand d'Europe, dont il a la responsabilité, VNF tend à devenir un véritable opérateur de la transition, de la planification écologique, dans toutes ses dimensions (transport décarboné et économe en énergie bien sûr mais aussi gestion de la ressource en eau, énergie renouvelable, biodiversité, économie circulaire par réemploi de matériaux, zones écologiques ...).

2) La programmation des investissements est indispensable pour enrayer le déclin de certains réseaux.

Depuis plusieurs années, dans le cadre de son Contrat d'Objectif et de Performance (COP) qui marque une nouvelle ambition pour le développement du secteur fluvial dans notre pays, VNF mène une politique déterminée :

- d'investissements de régénération des installations, dont l'état est devenu préoccupant tant en terme d'enjeux de navigabilité que de gestion de l'eau, cet effort se traduisant par un doublement du programme ;
- d'investissements de modernisation afin que le pilotage de tout le système soit optimisé, regroupé dans des centres de télé-conduite afin d'assurer une gestion plus fine, plus assistée des installations ;
- d'investissements de développement avec la réalisation à horizon 2030 d'un réseau Grand Gabarit de plus de 1 000 km, connecté à l'Europe, entre Seine et Escaut, intégrant le nouveau Canal Seine Nord Europe (100 km environ).

Ce triple enjeu des investissements de régénération, de modernisation et de développement se retrouve, dans des termes proches, sur le réseau ferroviaire. J'ai mesuré particulièrement, dans les fonctions qui ont été les miennes à VNF, l'importance vitale d'une vision cible, d'une programmation solide, financièrement calée sur les moyen et long termes. À cet égard, le travail réalisé par l'ART sur les scénarios de long terme et la perspective d'un pilotage plus solide, sous la supervision de l'ART, des investissements ferroviaires est indispensable. La trop longue absence d'un dispositif de ce type dans le fluvial s'est traduit par un déclin certain des infrastructures qu'il faut éviter.

3) La multimodalité, la recherche de solutions de transports, de solutions logistiques articulant le mieux possible chacun des modes dans sa zone de pertinence propre doit être amplifiée.

Dans cet esprit, VNF a initié un partenariat avec SNCF Réseau pour rechercher les solutions articulant les atouts des deux modes, qui doivent être vus comme davantage complémentaires que concurrents. Si l'accès des grands centres urbains, par exemple, est fortement menacé pour les modes ferroviaires et routiers, il est en revanche plus aisé pour le mode fluvial. Des solutions articulant, de bout en bout, des offres ferroviaires, fluviales et routière pour le dernier kilomètre émergent de plus en plus.

4) La recherche de trajectoires énergétiques plus sobres et décarbonées dans les transports est indispensable mais ne peut être que progressive et soutenable.

Dans cet esprit, VNF a proposé, avec l'ensemble de l'écosystème fluvial et le secteur de l'énergie, des trajectoires qui allient solutions de court terme (action immédiate sur la carburant, sur le pilotage), de moyen terme (hybridation, carburants bio-sourcés) et de plus long terme (électrique, hydrogène,...). La question de la soutenabilité technique mais surtout financière de ces évolutions est évidemment au cœur de ces trajectoires.

Ces quelques considérations nées de la pratique d'un secteur particulier, mais qui présente, sur certains aspects, des similitudes avec les secteurs régulés par l'ART peuvent nourrir la réflexion et soutenir des évolutions du rôle du régulateur que ce soit dans le domaine de la multimodalité, de la programmation des investissements, ou encore de la prise en compte des dimensions écologique et énergétique des mobilités.

5. Comment envisagez-vous le rôle de l'ART dans le développement de l'intermodalité des transports et l'élaboration des futurs services express régionaux métropolitains qui devraient mobiliser des moyens importants dans les prochains mois ?

Le développement de l'intermodalité étant l'un des leviers par lesquels l'ART peut contribuer à la transition écologique des transports et à répondre à l'impératif climatique, son rôle en la matière, tel que je l'envisage, a été développé en réponse aux questions 4 et 5.

S'agissant des futurs services express régionaux métropolitains, la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains prévoit trois dispositions qui concernent plus particulièrement l'ART :

- l'annexion au contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau d'une programmation pluriannuelle des investissements ;
- la mise en place d'une tarification spécifique de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les services express régionaux métropolitains (Serm) ;
- et une mise en œuvre dans des conditions garantissant l'interopérabilité des services d'informations des voyageurs et de billetterie.

En premier lieu, un programme pluriannuel des investissements du gestionnaire d'infrastructure devra être annexé au contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau et fixer, notamment, le programme triennal des investissements consacrés à la régénération du réseau, à sa modernisation et à son développement, dont son électrification, y compris en matière de services express régionaux métropolitains. L'ART rendant un avis sur le projet de contrat de performance et ses actualisations, il lui appartiendra d'examiner, d'une part, la cohérence de ce programme avec les ambitions portées pour le développement du mode ferroviaire, notamment en matière de Serm, d'autre part, la cohérence entre les trajectoires industrielles et financières, afin d'assurer tant la réalisation que la soutenabilité des investissements correspondants. En effet, d'importants investissements dans la régénération et la modernisation du réseau (voie, caténaire, signalisation) – et dans son développement⁵ (barreaux, « saute-moutons » permettant de décongestionner les nœuds ferroviaires autour des métropoles ou de renforcer la liaison entre différentes portions du réseau ferroviaire afin de contribuer au désenclavement des territoires), sous maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris – seront nécessaires pour développer significativement la fréquence et la fiabilité des services ferroviaires et permettre aux Serm de présenter une valeur ajoutée par rapport aux services TER classiques.

En deuxième lieu, une tarification spécifique de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les Serm devra être mise en place par SNCF Réseau, sous le contrôle de l'ART, dès le prochain cycle 2027-2029.

La tarification binomiale mise en place pour le cycle 2024-2026 fournit les bonnes incitations aux AOT pour développer les trafics ferroviaires. En effet, elle repose sur (i) une tarification du coût directement imputable à chaque circulation (correspondant au coût marginal lié à l'usure de l'infrastructure par la circulation du train) et (ii) le paiement, par les autorités organisatrices

⁵ Le rapport de juillet 2023 de l'ART sur les scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) identifie, au sein du scénario transition écologique, qui reprend la trajectoire « planification écologique » du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), 12 Md€₂₀₂₁ d'investissements de développement pour 9 Serm (Lille, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Sillon lorrain, Strasbourg Rennes et Grenoble – les Serm d'Aix-Marseille, Toulon et Nice étant inclus dans le projet de ligne nouvelle Provence – Côte d'Azur) d'ici 2040, soit environ 700 M€₂₀₂₁/an.

de transport (AOT), d'un abonnement forfaitaire annuel, déterminé aux bornes des services qu'elles offrent, devant contribuer à la couverture des coûts fixes de gestion de l'infrastructure, en complément de la redevance d'accès versée par l'État (hors Île-de-France). Dès lors, plus le nombre de circulations augmente, plus le prix de l'abonnement ramené au nombre de circulations décroît, du fait d'économies d'échelles, ce qui est particulièrement incitatif à une utilisation plus intensive du réseau et, partant, au développement de services à haute fréquence. La tarification 2024-2026 présente ainsi déjà l'intérêt d'être incitative au développement des Serm, au contraire de l'ancienne tarification proportionnelle aux sillons.km, qui conduisait chaque circulation à acquitter plus que son coût directement imputable et, partant, les AOT à couvrir une part proportionnellement plus importante des coûts fixes de gestion de l'infrastructure lorsqu'elles développaient leurs circulations ferroviaires, malgré l'absence d'effet, potentiellement, de ces nouvelles circulations sur ces coûts fixes.

Concrètement, il s'agira de distinguer, au sein des services conventionnés, deux sous-segments – l'un correspondant aux Serm, l'autre aux autres services TER (« non-Serm ») – et, pour chacun d'eux, d'allouer les coûts complets de gestion de l'infrastructure imputables aux services conventionnés correspondants. Cela conduira chaque AOT à s'acquitter (i) du coût directement imputable pour chaque circulation (Serm et non-Serm) et (ii) de deux redevances de marché forfaitaires, l'une pour chacun de ces deux sous-segments, visant à contribuer – aux côtés de la redevance d'accès – à la couverture des coûts fixes de gestion de l'infrastructure imputables à chacun de ces deux types de service. Si le coût global sera inchangé, toutes choses égales par ailleurs, pour les AOT, ces dernières disposeront d'informations plus précises sur le coût de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour leurs services conventionnés et, partant, d'une tarification envoyant de meilleurs signaux économiques, ce qui leur permettra de prendre des décisions de gestion plus optimales dans la mise en œuvre de leur politique des transports.

En troisième lieu, les exigences portées quant à l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique pourront conduire l'ART à prioriser les contrôles qu'elle effectue dans le cadre de sa mission de régulation des services numériques de mobilité sur ce volet afin d'accompagner la mise à disposition, au bénéfice des usagers, de services d'information et de billettique multimodaux facilitant leurs déplacements en recourant aux Serm. L'ART pourra ainsi contrôler que les données numériques détenues par les différents opérateurs et gestionnaires d'infrastructure d'un Serm sont bien mises à disposition sur le point d'accès national selon les normes de qualité attendues ; elle pourra également contrôler que les services numériques de vente des différents opérateurs sont bien ouverts et peuvent être intégrés au sein d'applications de billettique multimodale.

Enfin, le développement des Serm appelle deux principaux points de vigilance de la part de l'ART à moyen et long termes :

- D'une part, la remise à titre gratuit des infrastructures nouvelles à SNCF Réseau, si elle présente l'intérêt de l'absence d'incidence financière pour celui-ci au moment de la remise, pose toutefois la question de la préservation de l'infrastructure nouvelle sur le long terme. En effet, la remise à titre gratuit ne modifie pas la valeur de la base des actifs de SNCF Réseau, dans la mesure où ce dernier n'a pas financé l'infrastructure nouvelle. Dès lors, SNCF Réseau n'est pas en mesure d'inscrire comptablement des dotations aux amortissements relatives à ces actifs nouveaux et donc de provisionner les montants requis pour leur régénération future ;
- D'autre part, les Serm posent un défi lié au risque de fragmentation du système ferroviaire, dans l'hypothèse où le développement de réseaux de Serm locaux serait favorisé tout en obérant le maintien d'un réseau bien maillé au niveau national.

6. Concernant le secteur ferroviaire :

- Quelle analyse faites-vous du faible niveau de trafic ferroviaire français au regard de la taille de son réseau ?

Le réseau ferroviaire français est structurellement moins utilisé que la moyenne des réseaux européens, avec 42 circulations en moyenne par jour et par kilomètre de ligne, dont 36 circulations de trains de voyageurs, contre 53 en Italie, 75 en Belgique et de l'ordre de 80 en Autriche, Allemagne et au Royaume-Uni.

Plusieurs explications peuvent être avancées face à ce constat :

- Le maillage du réseau ferroviaire français pour permettre une desserte fine du territoire : seul un quart du réseau français voit passer un niveau de circulations proche ou supérieur au trafic « moyen » observé sur les réseaux ferrés d'Allemagne, de Belgique ou du Royaume-Uni, tandis qu'un quart du réseau français voit passer moins de 10 circulations par jour ;
- La faiblesse du fret ferroviaire : les trains de fret représentent respectivement 19 et 25 circulations par km de ligne par jour en Allemagne et en Autriche, contre seulement 6 en France (un niveau toutefois identique à celui observé outre-Manche) ;
- L'emport élevé des trains de voyageurs : la France est la championne d'Europe pour l'emport des trains, suivie par l'Espagne. Ainsi, l'emport effectif moyen des trains s'établissait en France, en 2021, à (i) 102 passagers.km par train.km pour les services conventionnés, contre 45 en Allemagne, 67 en Autriche et au Royaume-Uni, 70 en Italie et 83 en Belgique, et (ii) à 427 passagers.km par train.km pour les services librement organisés, contre 80 en Autriche, 98 au Royaume-Uni, 160 en Italie, 171 en Allemagne et 335 en Belgique.

Sous réserve d'être correctement régénéré et modernisé, le réseau ferroviaire français peut pourtant constituer un véritable espace de développement de nouvelles circulations et, partant, un atout pour la transition écologique des transports, tant pour les circulations de voyageurs, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services domestiques, que pour les circulations de fret, avec l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire fixé par la loi climat et résilience en 2021. Même dans le cas des lignes à grande vitesse, il existe de la capacité disponible pour accueillir de nouveaux acteurs et de nouveaux services, comme le démontre l'arrivée de Trenitalia sur l'axe à grande vitesse le plus intensément circulé entre Paris et Lyon : l'entrée de Trenitalia ne s'est pas faite au détriment de SNCF Voyageurs, qui n'a pas été contrainte de diminuer son nombre de circulations pour faire de la place au nouvel entrant, dès lors que SNCF Réseau a été en mesure de maintenir le nombre de circulations souhaitées par SNCF Voyageurs tout en permettant à Trenitalia de réaliser ses nouvelles circulations.

- Sur quels sujets l'ART pourrait-elle être amenée à se prononcer prochainement pour mieux réguler **l'ouverture à la concurrence** des transports ferroviaires qui inquiète légitimement usagers, salariés et collectivités locales ?

Dans le cadre des missions et pouvoirs qui lui sont confiés par le législateur, l'ART est un acteur essentiel pour accompagner l'ouverture à la concurrence et le développement des services ferroviaires offerts par les nouveaux opérateurs comme par l'opérateur historique dans des conditions les plus satisfaisantes possibles pour les usagers, les salariés et les collectivités locales.

Les expériences européennes montrent que là où elle s'est produite, comme en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni ou en Suède, l'ouverture à la concurrence a non seulement été le vecteur d'un nouveau souffle pour le transport ferroviaire, mais a aussi bénéficié à tous les acteurs, dont l'opérateur historique⁶.

Il en va de même des premiers retours d'expérience dans le cas du marché français⁷ :

- L'entrée en service, depuis fin 2021, de deux nouveaux services, proposés par Trenitalia France et SNCF Voyageurs (Ouigo train classique), a conduit à une augmentation de l'offre ferroviaire de près de 10 % des circulations quotidiennes entre Paris et Lyon ainsi que de la fréquentation sur les liaisons opérées. Une réduction supérieure à 10 % des recettes perçue par passager.km a en outre été constatée entre Paris et Lyon.
- S'agissant des services conventionnés, les premières mises en concurrence par appels d'offres ont donné lieu à une offre améliorée voire sensiblement augmentée (de 10 à 100 %) et/ou se caractérisant par des baisses sensibles des coûts prévisionnels d'exploitation (de 20 % à 30 %), y compris dans les cas où l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, a été sélectionné à la suite d'un appel d'offres.

Plusieurs actions pourraient être conduites par l'ART pour mieux réguler cette phase d'approfondissement de l'ouverture des marchés.

- Afin d'objectiver cette phase pour en garantir le déroulement dans un climat apaisé, l'ART pourrait amplifier son observation des conditions effectives dans lesquelles l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs se met en place en France et renforcer le suivi de ses recommandations. Ces travaux permettraient en outre d'identifier et de contribuer à lever les freins à l'entrée de nouveaux opérateurs.
- Pour que cette ouverture corresponde à un saut qualitatif et quantitatif de services pour l'utilisateur, l'ART pourrait approfondir son action pour favoriser un accès plus performant aux infrastructures essentielles du système ferroviaire. En effet, alors que la possibilité de faire circuler plus d'opérateurs et de développer davantage de services sur le réseau repose, au premier chef, sur une disponibilité effective et optimale des capacités, l'ART

⁶ En Allemagne, par exemple, alors que les opérateurs ferroviaires alternatifs exploitent près de 40 % des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, la Deutsche Bahn a vu ses trafics et revenus croître depuis l'ouverture du marché, au début des années 1990, dans un contexte de croissance globale du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. Des constats similaires peuvent être effectués en Italie pour les services de transport ferroviaire à grande vitesse, ou encore en Suède, pour l'ensemble des services.

⁷ Voir, à cet égard, la dernière plaquette d'observation du marché français du transport ferroviaire de l'ART ([lien](#)).

pourrait amplifier son action en faveur de la performance du processus d'allocation des capacités de SNCF Réseau en favorisant l'accompagnement d'un recours plus systématique aux accords-cadres de capacité et en éclairant une réflexion approfondie sur la mise en œuvre d'un processus d'optimisation de l'utilisation du réseau.

Les collectivités locales, en leur qualité d'autorités organisatrices de transport, sont des parties prenantes naturelles de l'écosystème de l'ART.

L'attribution concurrentielle des contrats de service public, qui s'imposera à elles à compter du 25 décembre 2023, constitue une étape importante dans laquelle l'ART sera sollicitée, notamment pour les dérogations qui requièrent son avis conforme préalable. La doctrine de l'Autorité devra être à la fois pragmatique et exigeante, pour accompagner, dans des conditions optimales, l'obligation d'attribution concurrentielle des services conventionnés : il s'agira de trouver un équilibre entre l'ouverture effective à la concurrence dans le respect des échéances prévues et la prise en compte de la capacité limitée des entreprises ferroviaires à répondre concomitamment à plusieurs appels d'offres.

Par ailleurs, si les outils du règlement de différend et de la procédure en manquement, sur plainte d'une AOT, sont toujours accessibles pour accompagner la transmission fluide des données détenues par l'opérateur ferroviaire historique, il est préférable de prévenir ce type de situation. L'ART pourrait y concourir en assurant proactivement un suivi du déroulement effectif des transferts de données aux AOT engagées dans un processus d'attribution concurrentielle dans le cadre des préparations de leurs appels d'offres.

- Comment évaluez-vous l'annonce du plan de 100 milliards d'euros d'investissements à l'horizon 2040 pour le ferroviaire ? Quel suivi des investissements de régénération et de modernisation du réseau ferré national l'ART pourrait-elle assurer ?

Dans son avis rendu en février 2022 sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, l'ART regrettait l'absence de vision-cible explicite pour le réseau ferroviaire, alors que les investissements de régénération prévus sur la période faisaient apparaître un déficit de 4 milliards d'euros par rapport aux recommandations du dernier audit du réseau (2018).

Dans son rapport de juillet 2023 sur les scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042), l'Autorité a, d'une part, dressé le constat d'un réseau en risque de décrochage par rapport à ses homologues européens et dont l'état demeure préoccupant et, d'autre part, élaboré une vision-cible du réseau selon deux scénarios d'investissements :

- un scénario « tendanciel » correspondant au prolongement de la trajectoire actuellement prévue par le contrat de performance en vigueur entre l'État et SNCF Réseau (régénération/modernisation) et de celle de l'AFIT France (développement) ;
- un scénario « transition écologique » correspondant à une augmentation de + 50% des investissements dans le réseau ferroviaire par rapport au scénario tendanciel. Il correspond au scénario « planification écologique » du COI.

Le maintien des trajectoires d'investissement actuelles entraînera le gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle : la dégradation de l'état du réseau (au point que seule la partie du réseau structurant la plus circulée – correspondant aux lignes à grandes vitesses et aux lignes de catégories 2 à 4 – pourrait être préservée, au sens où ses performances nominales seraient maintenues) conduira à d'importantes pertes de trafics, évaluées à plus du quart des trafics actuels à un horizon de vingt ans et difficilement compensées par les nouveaux trafics liés aux projets capacitaires ; le rebond des coûts d'exploitation lié à son vieillissement ne rendra qu'éphémères les gains de productivité fixés par le contrat de performance pour la période 2021-2030. Sous l'effet combiné de la hausse des coûts d'exploitation et de la stagnation des trafics sur les redevances, le taux de marge opérationnelle se réduira à compter de 2030, limitant d'autant la capacité d'autofinancement de SNCF Réseau.

À l'inverse, la mise en œuvre du scénario « transition écologique » permettrait de préserver l'essentiel du réseau actuel et d'enclencher une dynamique vertueuse, alignée avec les objectifs de transition écologique des transports. La stabilisation de l'évolution des coûts d'exploitation permettrait de conserver les gains de productivité prévus sur la période 2021-2030. Cette stabilité, associée à la croissance des trafics, conduirait à une diminution de près de 40 % du coût d'exploitation rapporté aux trains.km produits. En outre, la croissance attendue des trafics, évaluée à plus de 35 % sur la période, entraînerait une augmentation du produit des redevances, conduisant à une amélioration du taux de marge opérationnelle et, partant, de la capacité d'autofinancement de SNCF Réseau.

Quel que soit le scénario envisagé, les dépenses d'investissement du gestionnaire d'infrastructure seront significatives dans les prochaines années et d'importants concours publics devront être mobilisés en faveur du réseau ferroviaire. La nouvelle donne ferroviaire annoncée par la Première ministre à l'occasion de la remise du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures en février 2023 doit rendre possible la mise en œuvre du scénario « transition écologique » pour le réseau ferroviaire national ; elle doit se transcrire dans des trajectoires

financières d'investissement dans les infrastructures de transport révisées et dans la première actualisation prévue pour 2024 du contrat de performance 2021-2030 conclu entre l'État et SNCF Réseau

Il paraît, dans ce contexte, indispensable de renforcer le dispositif de pilotage des investissements du gestionnaire d'infrastructure, nécessaire au gestionnaire lui-même, sous la supervision de l'ART. Celui-ci pourrait ainsi reposer sur une programmation pluriannuelle des investissements de SNCF Réseau annexée au contrat de performance, sur laquelle l'ART se prononcerait dans le cadre de l'avis qu'elle rend sur le projet de contrat et ses actualisations ainsi que dans le cadre des recommandations qu'elle doit adresser au Gouvernement préalablement à l'actualisation du contrat de performance. Le suivi de la mise en œuvre de cette programmation pluriannuelle des investissements pourrait aussi être réalisé par l'ART dans le cadre de l'avis annuel qu'elle doit rendre sur le rapport d'activité de SNCF Réseau au titre du suivi de la mise en œuvre du contrat de performance et de son avis annuel relatif au budget de SNCF Réseau. Il s'agirait ainsi, pour l'ART, de documenter les écarts entre les réalisations industrielles prévues au titre de cette programmation, celles déclinées annuellement dans le budget de SNCF Réseau et celles exécutées, ce qui devrait créer les conditions d'une plus grande transparence et d'un renforcement des incitations à la performance.

7. Concernant le secteur autoroutier : entre 2031 et 2036, les sept principales concessions autoroutières, soit plus de 90 % du réseau concédé, arriveront à leur terme. Quelles pourraient être les prochaines contributions de l'ART pour accompagner cette transition et mieux réguler la gestion déléguée des autoroutes ?

La fin des concessions autoroutières constitue un moment particulièrement sensible ; le transfert en 2006 au secteur privé de près de 9 000 kilomètres d'autoroutes fait en effet depuis lors l'objet de controverses récurrentes, y compris auprès du grand public, avec sous-jacente l'idée que la puissance publique se serait défaite d'infrastructures dont l'exploitation par des entreprises privées se révélerait très avantageuse, moyennant des péages toujours plus onéreux.

À la place qui est la sienne, l'ART peut apporter son concours pour objectiver le débat et éclairer les décisions, en s'assurant du bon déroulement de la fin des concessions en cours et en contribuant à la préparation de la période suivante.

S'assurer du bon déroulement de la fin des concessions en cours :

La qualité de cette phase constitue un enjeu majeur pour la défense des intérêts patrimoniaux de l'État. Pour la garantir, il conviendrait :

- De définir clairement l'état dans lequel l'infrastructure doit être restituée par le concessionnaire au concédant à la fin du contrat, de manière à chiffrer les travaux associés et veiller à la mise en œuvre du programme correspondant d'entretien et renouvellement de l'infrastructure ;
- De clarifier la portée contractuelle des obligations d'investissements prévues dans les contrats mais non encore réalisées, pour s'assurer que les concessionnaires s'en acquittent avant leur échéance ;
- De permettre l'adaptation du réseau autoroutier concédé, sans attendre l'échéance des contrats historiques, en tirant les enseignements des défaillances constatées du modèle actuel (par exemple, par la mise en œuvre de nouvelles modalités de financement des investissements sur le réseau autoroutier afin d'éviter de devoir choisir, dans les prochaines années, entre renoncer à des investissements utiles ou allonger la durée des concessions, ou encore par le renforcement de l'encadrement de la négociation des avenants, notamment sur la hausse des péages, qui doit être négociée au plus juste, au travers d'un avis conforme de l'ART sur les paramètres économiques et financiers, comme évoqué dans la réponse à la question 2).

Préparer la période qui suivra la fin des concessions actuelles.

Si le rôle de l'ART n'est pas d'animer la réflexion – qui se tiendra en tout état de cause davantage dans une perspective dominante d'exploitation que de construction, comme cela était le cas jusqu'à présent – sur le modèle de gestion à retenir ou de participer directement à la formulation des préconisations pour l'après-concessions, elle peut, forte de son expertise, contribuer à une prise de décision éclairée, en s'appuyant notamment sur les résultats des analyses qu'elle a d'ores et déjà conduites sur le sujet dans le cadre de ses rapports sur l'économie générale des concessions (novembre 2020, janvier 2023) et des publications (« focus ») les accompagnant.

Elle pourrait également utilement conduire des réflexions prospectives sur l'avenir du réseau autoroutier, tant en ce qui concerne la décarbonation de l'infrastructure autoroutière (nature,

montant et calendrier des investissements) que ses modalités de tarification, notamment sur les options permettant d'y intégrer les externalités environnementales de la route.

Quoiqu'il en soit, l'ampleur des travaux associés à la fin des concessions historiques ne doit pas être sous-estimée et ces travaux doivent être engagés dès à présent.

8. Estimez-vous les pouvoirs de l'ART satisfaisants dans le domaine de la régulation aéroportuaire ?

Je renvoie, sur ce sujet, aux développements figurant dans ma réponse à la question 3.