

**SERVICES DE TRANSPORT INTERNATIONAL DE VOYAGEURS
COMPORTANT DES DESSERTES INTERIEURES**

*Synthèse de la consultation publique
(12 octobre – 14 décembre 2012)*

Février 2013

Contexte

La consultation publique sur les services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures a été ouverte du 12 octobre au 14 décembre 2012.

22 contributions ont été reçues, dont 16 contributions détaillées (en gras).

Entreprises ferroviaires	SNCF, Eurostar, Thello, FS Italiene, Lyria, SVI
Gestionnaires d'infrastructure	RFF
Régions - STIF	Franche-Comté, PACA, Rhône-Alpes, STIF
Régulateurs étrangers	BNetzA (All), ORR (GB), RAS (GR), NMa (PB), Hongrie et Lettonie
Associations	AFRA, UTP, FNAUT
Autres	Commission européenne, Ministère chargé des transports (DGITM)

L'Autorité avait proposé un canevas qui préfigurait la décision que l'Autorité aurait pu prendre. Le texte était ponctué de questions portant sur des points précis. Les acteurs ayant répondu en utilisant le format suggéré par les questions, la synthèse adoptera ce même format.

On peut noter qu'à cette occasion, des tables rondes ont été organisées par l'Autorité le 20 novembre 2012 afin de nourrir la réflexion des participants. Plusieurs acteurs saluent cette initiative dans leur réponse.

1. Cadre réglementaire et généralités

Question 1

Quelle est votre lecture du cadre réglementaire ? La proposition présentée ci-dessous vous semble-t-elle respecter l'esprit de la directive 2007/58/CE et/ou des textes nationaux (code des transports et décret n°2010-932) ?

Concernant la portée de l'avis de l'ARAF, la quasi-totalité des acteurs s'accorde pour dire que l'avis de l'Autorité devrait être contraignant. Les associations telles que l'UTP ou la FNAUT invoquent le principe de primauté du droit de l'Union européenne.

L'AFRA estime que la réglementation française pose un cadre restrictif qui n'est pas conforme à l'esprit de la directive 2007/58/CE et dont le manque de précision limite les initiatives de transport international avec cabotage. La procédure prévue par le décret du 24 août 2010 est jugée complexe car elle prévoit un « *empilement des niveaux entre le gestionnaire d'infrastructure (GI), l'ARAF, le Ministre et les entreprises ferroviaires (EF) intéressées ou concurrentes* ». Cette procédure est, selon l'AFRA, peu transparente, peu efficace et ne satisfaisant pas à l'exigence de l'indépendance fonctionnelle. D'autres acteurs, tels que Thello ou la région de Rhône-Alpes, estiment que les procédures ne sont pas claires sur la répartition de responsabilités entre l'ARAF et le Ministre.

Pour les procédures prévues par l'Autorité, l'UTP insiste sur le fait qu'elles doivent être simples et qu'elles doivent définir un cadre précis afin de satisfaire à l'objectif de sécurité juridique pour les parties prenantes. Selon la SNCF, les procédures proposées par l'ARAF respectent les principes généraux, tels que la sécurité juridique, le secret des affaires et dans une moindre mesure le contradictoire. L'opérateur historique estime que l'Autorité devrait être vigilante sur le juste équilibre entre les informations dont disposeraient les parties prenantes et la protection du secret des affaires. Le STIF estime que les procédures précisées par l'ARAF ne permettent pas de garantir la sauvegarde de l'équilibre des contrats de service public et craint un déséquilibre opérationnel par la dégradation de la robustesse et de la régularité des services, ainsi que le risque de saturation.

Au sujet des définitions, FSI¹ demande à l'Autorité de définir la notion de compromission de l'équilibre économique. La SNCF et l'UTP proposent par ailleurs une définition alternative de la notion de desserte intérieure. Pour l'UTP la desserte intérieure est « *une desserte, dans le*

¹ Ferrovie dello Stato Italiane

cadre de l'article L.2121-12 du Code des transports, par une société de transport ferroviaire de voyageurs, d'un itinéraire compris entre deux gares situées sur le territoire national incluant la possibilité de prendre et de déposer des voyageurs pour effectuer le trajet entre ces deux gares ». Pour la SNCF, une desserte intérieure est un « itinéraire compris exclusivement entre deux gares situées sur le territoire national et desservi dans le cadre d'un service librement organisé tel que défini à l'article L.2121-12 du Code des Transports ». Enfin la région Rhône-Alpes souligne qu'il conviendrait de définir la notion d'entreprise ferroviaire intéressée.

2. Procédure de notification

Question 2

Les procédures vous paraissent-elles claires, complètes et compatibles avec votre activité ?

Pour la majorité des acteurs, **la pré-saisine est une démarche positive**. RFF souligne qu'elle permettra d'échanger en amont sur la faisabilité du projet et souhaite y être associé. L'AFRA apprécie la flexibilité, l'absence de délai et le caractère bilatéral entre l'Autorité et l'entreprise ferroviaire candidate. L'UTP la juge opportune car elle permet de pallier le délai de saisine jugé trop proche du lancement d'un service.

Toutefois, certaines précisions ou modifications sont demandées par les acteurs. La région PACA souhaite la rendre obligatoire avant tout dépôt de dossier et en être informée. Thello invite l'Autorité à préciser ses engagements en retour en termes de type et de délai de réponse. Eurostar souhaite le même niveau de confidentialité que pour le reste de la procédure.

Concernant le dossier d'information, les organismes de contrôle étrangers sont divisés sur le niveau d'information exigé et devant être publié. Alors que l'ORR² est d'accord avec la proposition de l'Autorité, NMa³ propose de préciser le minimum d'information exigé. L'UTP invite également l'Autorité à délimiter précisément les informations demandées (notamment pour les informations non prévues par le décret n°2010-932). La publication des informations du dossier devrait être suffisamment détaillée pour les autorités organisatrices de transport

² Office of rail regulation est le régulateur ferroviaire britannique

³ Nederlandse Mededingingsautoriteit est le régulateur intersectoriel néerlandais, chargé de la régulation ferroviaire

(AOT) et les entreprises intéressées afin d'évaluer la nécessité d'une saisine. L'UTP et la SNCF proposent ainsi de publier davantage d'indication sur le plan de transport.

Sur le délai du dépôt du dossier d'information, les opinions divergent. NMa estime que le dépôt devrait anticiper la commande de sillons, ou a minima être simultanée. Parmi les régions, la région PACA souhaite fixer le délai à 12 mois avant la circulation, la région Franche-Comté à 15 mois avant la mise en service et le STIF propose un dépôt simultané à la demande de sillons correspondante et invite l'ARAF à préciser le délai obligatoire de transmission du dossier d'information à l'autorité organisatrice. L'AFRA suggère que les destinataires de ce dépôt soient précisés et demande d'écarter la possibilité de saisine par le Ministère. L'UTP pense que l'Autorité doit rester vigilante sur la cohérence des différents délais procéduraux en cas de saisines multiples.

La SNCF met l'accent sur la nécessité d'informer les parties intéressées de toute saisine. Eurostar, UTP et le régulateur allemand proposent de **mettre en place un système d'alerte s'appuyant sur une liste de diffusion**, de sorte que toute information nouvelle soit notifiée par courrier électronique aux parties intéressées. L'AFRA demande de préciser les modalités (délai et juridiction compétente) de recours contre la décision de l'ARAF.

Eurostar demande que les échanges entre régulateurs soient strictement encadrés pour garantir le respect de la confidentialité.

3. Test d'objet principal

Question 3

Est-il souhaitable d'encadrer le délai de saisine de l'Autorité par l'entreprise ferroviaire candidate ?

Les participants à la consultation publique ne sont **pas unanimes sur l'encadrement du délai de saisine pour l'entreprise ferroviaire candidate**. L'AFRA, FSI, Bundesnetzagentur⁴, et RAS⁵ jugent qu'il n'est pas nécessaire de préciser ce délai car il est dans l'intérêt de l'entreprise candidate de saisir l'organisme de contrôle suffisamment à

⁴ Bundesnetzagentur est le régulateur intersectoriel allemand dont une des missions est la régulation ferroviaire

⁵ Regulatory Authority for Railways est le régulateur ferroviaire grec

l'avance. D'autres souhaitent le préciser - un mois pour l'UTP et Eurostar, deux mois pour la région Rhône-Alpes. Thello propose que la saisine pour objet principal puisse se faire postérieurement au dépôt de dossier et pas uniquement simultanément alors que la SNCF est favorable à cette saisine simultanée.

Question 4

Un tel encadrement est-il souhaitable ? Le délai d'un mois vous semble-t-il adéquat ?

Les acteurs agrément l'idée d'un encadrement du délai de saisine pour les entreprises ferroviaires intéressées. Le délai fixé à un mois est jugé suffisant par FSI, Thello, le régulateur allemand et le régulateur hollandais. Les régions PACA et Rhône-Alpes, le STIF et le régulateur grec préconisent un délai de deux mois. Le STIF souhaite pouvoir saisir l'ARAF au même titre que l'entreprise intéressée. L'UTP et la SNCF lient la durée à retenir et le niveau d'information porté à la connaissance des entreprises ferroviaires intéressées. L'opérateur historique SNCF souligne que les entreprises ferroviaires intéressées doivent disposer d'éléments suffisants et transparents pour exercer pleinement leur droit de saisine. Par conséquent, elle estime nécessaire d'avoir la connaissance des éléments essentiels du plan de transport envisagé, tels que la grille horaire ou les périodes de circulation sur l'ensemble du parcours du train.

L'AFRA fait une proposition de calendrier ayant pour objectif une meilleure cohérence avec le calendrier de demande et d'allocation des sillons.

Question 5

L'approche choisie dans les articles 25 et 26 vous paraît-elle pertinente ? Les seuils proposés à l'article 25 sont-ils satisfaisants ? Les critères cités à l'article 26 vous semblent ils pertinents ? D'autres critères devraient-ils être pris en compte ? Les critères doivent-ils être hiérarchisés ?

Plusieurs acteurs semblent **en accord avec la méthodologie en deux étapes** proposée par l'Autorité (FSI, SNCF, Eurostar, AFRA). La DGITM quant à elle estime que les deux étapes devraient être cumulatives pour que le test soit dans tous les cas de figure quantitatif et qualitatif. L'UTP et la région PACA s'interrogent sur le caractère automatique des ratios prévus par l'article 25 pour valider de façon objective l'objet principal du service.

Concernant la première étape du test (article 25), deux critiques sont récurrentes. **Très peu d'acteurs sont en faveur du critère b)** tel que proposé (longueur de la plus longue desserte internationale). Il est jugé trop limitant dans le cas d'une région transfrontalière dense (UTP) mais également pour « *les relations radiales les plus porteuses* » (Thello). Deux acteurs proposent des pistes d'amélioration de ce critère : la SNCF suggère de prendre la moyenne des dessertes prévues et FSI d'utiliser un ratio entre la longueur du plus long service international et la longueur du plus long service domestique.

Enfin pour l'AFRA, il ne devrait pas y avoir de critère purement géographique pour juger du caractère international.

Trois acteurs (Thello, BNetzA et la FNAUT) suggèrent de **prendre un seuil de 50% pour les critères a) et c)** portant sur la part du nombre de voyageurs et la part du chiffre d'affaires. La FNAUT souligne que le marché du transport international de voyageur est fragile et devrait donc être encouragé à se développer. D'un point de vue pratique, NMa remarque que l'Autorité n'a pas précisé le périmètre exact pour ces critères (en France ou sur l'ensemble de la ligne). Par ailleurs, il ne paraît pas logique à la SNCF que les critères soient identiques pour le trafic et le chiffre d'affaires. Le seuil pour le chiffre d'affaires devrait être plus important que pour le trafic.

Les critères proposés pour le second test, tels que décrits à l'article 26, recueillent globalement l'avis favorable des acteurs. Toutefois Thello estime que l'Autorité devrait clarifier sa position concernant la situation concurrentielle existante. La SNCF propose quant à elle de séparer les critères objectifs et publics des critères relevant du secret des affaires lors de l'instruction. La SNCF estime en effet que les premiers sont susceptibles de faire l'objet d'échanges contradictoires avec l'ensemble des parties prenantes, et devraient être traités séparément. Le STIF juge la deuxième étape du test peu transparente et propose de limiter l'analyse aux seuils proposés.

Question 6

Quel est votre point de vue sur la durée souhaitable de validité de la décision de l'Autorité, ainsi que sur les modalités de suivi ?

Deux acteurs sont satisfaits avec la durée de validité de cinq ans (FSI et la région Rhône-Alpes), d'autres suggèrent **une durée longue, tant que la desserte ne connaît pas de changement substantiel**.

Pour l'UTP, le changement substantiel peut être l'introduction d'une nouvelle desserte, un changement important d'horaires ou le renforcement du service. Pour définir la notion de modification substantielle, la SNCF propose de prendre en compte :

- *toute nouvelle circulation ou décalage d'horaire supérieur à une heure (sauf modification par RFF),*
- *la commercialisation d'une nouvelle desserte intérieure*
- *tout écart entre les prévisions et les résultats conduisant à ce qu'un ou plusieurs critères de l'article 25 ne soient en moyenne pas remplis sur une période de six mois ;*
- *les cas de modification de composition en cours de route, sur le périmètre de la seule desserte intérieure.*

Les acteurs s'accordent largement sur la **nécessité de mettre en place un suivi de la décision afin d'apprécier tout changement substantiel** (la FNAUT, l'UTP, la SNCF, FSI, la DST). L'UTP souligne que la décision de l'Autorité doit être motivée et indiquer les données que l'entreprise candidate devra fournir à l'Autorité pour permettre le suivi. Thello juge qu'il incombe à l'entreprise ferroviaire candidate de signaler toute modification substantielle. La SNCF, la FNAUT et la DGITM préconisent **un suivi annuel par l'Autorité**.

La SNCF estime que le droit de saisine par le Ministre ou toute entreprise intéressée doit s'exercer même en l'absence d'un nouveau dépôt de dossier, dans un délai d'un mois à compter de la connaissance par l'Autorité ou l'entreprise ferroviaire intéressée de la modification substantielle. Selon l'UTP, la révision de la décision devrait satisfaire à la même forme et les mêmes délais que la saisine initiale.

4. Test d'équilibre économique des contrats de service public

Question 7

Les procédures vous paraissent-elles claires, complètes et compatibles avec votre activité ?

L'AFRA demande une clarification par l'Autorité de la notion d'**atteinte à l'équilibre économique d'un service public**. La région PACA souligne que la notion d'équilibre économique s'analyse par référence à des critères jurisprudentiels par nature fluctuants. L'UTP, pour sa part, estime que **l'Autorité devrait définir l'augmentation notable de la contribution publique** qui est évoquée dans la directive 2007/58/CE. Ces définitions doivent être compatibles avec la nécessité de juger d'une atteinte à l'équilibre non pas sur la seule ligne concernée, mais sur le contrat dans sa globalité, toute chose égale par ailleurs sur les autres lignes. (UTP)

Les acteurs soulèvent deux problèmes liés à l'information lors de la procédure. Il existe une asymétrie d'information entre le nouvel entrant, l'autorité organisatrice et le titulaire du contrat de service public (CSP). L'AFRA et Thello estiment que **l'asymétrie d'information constitue une barrière à l'entrée** pour l'entreprise lors de la définition de son offre, mais également lors de la procédure. Pour l'AFRA, l'Autorité pourrait poser comme condition préalable à la saisine que le titulaire du contrat de service public s'engage à fournir des comptes élaborés de manière transparente. La région Rhône-Alpes estime « *qu'en cas de non transmission des éléments par le titulaire du CSP, les données doivent être récoltées par l'Autorité au frais du titulaire.* » De même, la région PACA estime qu'elle ne pourra sans doute pas juger de l'atteinte à l'équilibre en se basant sur les informations dont elle dispose.

La SNCF craint que ce soit le titulaire du CSP qui manque d'informations. Elle propose que certaines informations telles que le positionnement horaire, la tarification sur certaines origines/destinations structurantes ou encore d'éventuelles formules d'abonnements soient fournies pour la constitution d'une analyse contradictoire. Il s'agit d'ailleurs pour la SNCF et la région PACA de **prévoir un délai suffisant pour constituer un dossier de travail complet**. La région Franche-Comté estime qu'elle devrait être informée 15 mois avant pour pouvoir mener son étude de l'impact avant la commande de sillons.

Enfin les acteurs soulignent **la nécessité que l'Autorité borne les délais**. Le risque principal comme le soulignent Eurostar et l'UTP est d'avoir un système qui pourrait contraindre le nouvel entrant à devoir modifier, ou supprimer, son offre à la dernière minute.

Question 8

Si l'analyse de l'Autorité conclut à la compromission de l'équilibre économique d'un contrat de service public, vous paraît-il souhaitable que l'Autorité recommande dans sa décision des

limitations ? Si oui quels types de limitations peut-on envisager ? (limitation du nombre de billets commercialisables sur les trajets domestiques, interdiction de certains arrêts, etc.).

Certains acteurs (l'ORR, RAS, NMa, la région Franche Comté et le STIF, l'AFRA et FSI) jugent utile que **l'Autorité propose des limitations dans le cadre de sa décision** sur une atteinte à l'équilibre économique. L'AFRA précise qu'une telle proposition pourrait servir de base juridique de référence.

Cependant de nombreux acteurs préféreraient que les limitations émanent d'autres sources. Eurostar souligne que l'entreprise ferroviaire doit proposer les limitations puisqu'elle connaît son offre. Pour la région PACA et la SNCF, l'AOT est la plus à même de juger des limitations pour limiter l'atteinte au contrat. Le STIF souhaite pouvoir décider seul des limitations sur la base de l'avis de l'ARAF. Enfin la région Rhône-Alpes et l'AFRA soulignent que **les limitations découlent idéalement de la négociation** entre l'entreprise ferroviaire et l'autorité organisatrice. Certains acteurs suggèrent par ailleurs que **l'Autorité puisse trancher si nécessaire pour les limitations** (FNAUT, la région Franche-Comté et la région Rhône-Alpes).

Question 9

A quel horizon doit se faire la vérification de la non-compromission du contrat de service public, notamment au regard de l'échéance du contrat ?

Plusieurs acteurs se prononcent en faveur d'**un horizon de temps au regard de la durée du contrat de service public** (Eurostar, FNAUT, NMa et l'UTP). Il s'agit selon eux de réaliser l'analyse au vu du contrat et des conditions en vigueur. Au contraire, le STIF estime que la vérification doit être considérée sur une période plus longue que la fin du contrat afin de ne pas limiter les choix de la région sur la qualité et le volume du contrat suivant.

Pour permettre de conjuguer un horizon de 5 ans et la durée du contrat, la région Rhône-Alpes suggère de prendre le maximum entre 5 ans et le terme du contrat, et le régulateur grec le minimum entre ces deux périodes de temps.

Thello souligne dans sa contribution que l'AOT dispose d'une certaine marge d'ajustement pour le contrat de service public, et qu'il faut donc **tenir compte des possibilités de modification du CSP lors de l'analyse**.

Question 10

Pensez-vous que les critères proposés sont pertinents ? D'autres éléments devraient-ils être pris en compte ?

L'ORR et Eurostar conseillent d'**insister d'emblée sur le caractère non-exhaustif de la liste de critères** afin de disposer de souplesse, et de pouvoir s'adapter au cas en présence.

Plusieurs acteurs proposent de **nouveaux critères** prenant en compte :

- le matériel roulant (FSI, AFRA) ;
- la fréquentation (Région Franche-Comté) ;
- la dégradation des performances de roulement (région PACA) ;
- les accords de billetterie (UTP et Thello).

Les acteurs (Thello, Eurostar et l'AFRA) soulignent que **l'Autorité devra prendre en compte qu'une nouvelle ligne contribuera à augmenter l'offre de transport régionale.**

Thello estime à ce titre qu'une nouvelle desserte ne devrait pas être considérée par défaut comme portant atteinte à l'équilibre du contrat de service public. On peut noter que l'AFRA, NMa, la région PACA et le STIF regrettent le **manque de seuils associés aux critères proposés.**

Concernant le périmètre, **les régions se positionnent en faveur d'une analyse par ligne.**

La région PACA estime que la création d'un service international ne portera que rarement atteinte au contrat dans son ensemble, mais pourrait remettre en cause une ligne. Le STIF juge que des ouvertures successives peuvent avoir un effet de cumul et fragiliser l'équilibre économique d'un contrat de service public. L'AFRA, l'UTP et Eurostar rappellent que selon la directive il faut juger d'une éventuelle atteinte sur l'ensemble du contrat de service public. D'un point de vue temporel, la SNCF ne juge **pas pertinent d'appuyer l'analyse sur les cinq dernières années** compte tenu des changements possibles de l'offre.

Question 11

Quel est votre point de vue sur la durée souhaitable de validité de la décision de l'Autorité, ainsi que sur les modalités de suivi ?

Concernant la durée de validité de la décision sur l'atteinte éventuelle à l'équilibre économique d'un contrat de service public, les acteurs renvoient majoritairement à leurs réponses sur la durée de validité de la décision sur l'objet principal du service.

Certains acteurs estiment que **la validité de la décision doit correspondre à la durée restante du contrat de service public** sauf en cas de modification substantielle apportée au service international (Eurostar, Thello, la région Rhône-Alpes et NMa). L'UTP souligne cependant que **le décret n°2010-932 précise un délai maximal de trois ans** sauf changement significatif des circonstances. Selon cette dernière, les modalités de suivi doivent être simples pour les entreprises ferroviaires.

Thello propose la mise en place d'un réexamen immédiat si l'entreprise candidate change son offre en tenant compte des motivations du premier refus.