



REÇU LE  
- 8 FEV. 2012

Paris, le 4 FEV. 2013

**La Directrice générale**

Affaire suivie par :  
Erwan LAMOINE  
N° 12005714  
Tel : 01 82 53 81 13  
Mail : erwan.lamoine@stif.info

2013-315

**Monsieur Pierre Cardo**  
**Président de l'Autorité de Régulation des**  
**Activités Ferroviaires**  
57, boulevard Demorieux  
72 019 LE MANS Cedex 2

Monsieur le Président,

Vous avez sollicité l'avis du STIF dans le cadre de la consultation publique sur les services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures. La note jointe en annexe fait état des principales remarques et réserves du STIF sur le dispositif présenté.

Le STIF s'inquiète particulièrement des risques de saturation que ferait peser l'ouverture de nouveaux services internationaux sur l'infrastructure ferroviaire exploitée par Transilien. Il est en effet probable que beaucoup d'entre eux aient pour destination une gare parisienne : ces nouveaux services ne doivent pas perturber la robustesse et la régularité des services existants, objectifs prioritaires du STIF. Le STIF doit donc pouvoir, à l'avenir, saisir l'ARAF au titre d'un risque de déséquilibre opérationnel d'un contrat de service public pour tout nouveau service qui viendrait modifier la grille des dessertes de Transilien.

J'attire également votre attention sur le flou de la notion « d'équilibre économique » du contrat de service public : considérant les volumes financiers et de trafic que représente le contrat de service public ferroviaire en Île-de-France, aucun nouveau service ne peut à lui seul perturber cet équilibre. En revanche, des ouvertures successives de nouvelles dessertes internationales peuvent, par effets de seuil, le fragiliser. Le test au cas par cas ne permet donc pas en l'état d'apprécier le risque que font porter ces dessertes sur l'équilibre global du contrat de service public. Il convient donc que ce test soit complété, afin de tenir compte des effets cumulatifs des ouvertures successives de dessertes.

Enfin, le présent projet prévoit que l'Autorité fonde ses avis sur une analyse des données transmises par les parties, qu'elle se réserve la possibilité de modifier. Le STIF estime cette disposition peu transparente, et demande à être consulté en cours d'analyse si les valeurs des données qu'il transmet sont modifiées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

**Sophie MOUGARD**

## Consultation publique ARAF

### Services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures

La présente note a pour objet de synthétiser les observations et questionnements suscités par le projet de procédures et critères que l'ARAF envisage de mettre en place au titre des missions qui lui ont été confiées par les articles L. 2121-12 et L. 2133-1 du code des transports concernant les services de transport international de voyageurs.

A ce jour, les procédures telles que définies dans le décret n°2012-932 et précisées par l'ARAF ne permettent pas de garantir la sauvegarde de l'équilibre des contrats de service public.

A propos du test d'équilibre économique, le STIF s'inquiète de constater que l'ARAF n'émettra d'avis négatif à une demande d'ouverture de desserte d'un service de transport international de voyageurs que si cette desserte perturbe « l'équilibre économique général d'un contrat de service public ». Le STIF estime cette condition trop restrictive : considérant le volume financier représenté par le contrat de service public de transport ferroviaire en Ile-de-France, aucune nouvelle desserte ne peut, isolément, perturber l'équilibre économique général du contrat. En revanche, des autorisations successives de plusieurs de ces dessertes peuvent, par effets de seuil, le fragiliser. Le test au cas par cas ne permet donc pas en l'état d'apprécier le risque que font porter ces dessertes sur l'équilibre global du contrat de service public. Il convient donc que ce test soit complété, afin de tenir compte des effets cumulatifs des ouvertures successives de dessertes.

Le STIF s'inquiète par ailleurs des risques de dégradation de la robustesse et de la régularité des services relevant de sa compétence d'autorité organisatrice. Le STIF déplore ainsi que n'aient été envisagés, ni dans le décret n°2012-932, ni dans le projet de consultation de l'ARAF, les risques de saturation d'une infrastructure ferroviaire déjà intensément exploitée en Île-de-France. Le STIF souhaite pouvoir saisir l'ARAF s'il estime qu'un nouveau service international risque de fragiliser l'exploitation opérationnelle d'un contrat de service public.

#### 1/ Remarques générales

##### Délais de transmission des dossiers

Le STIF note que la proposition de procédure transmise par l'ARAF ne précise pas explicitement les délais obligatoires de transmission à l'autorité organisatrice concernée du dossier de demande de l'entreprise ferroviaire candidate. Le STIF souhaite donc que soit précisé dans la procédure de l'ARAF que ce dossier de candidature doit être transmis simultanément à l'ARAF, au gestionnaire d'infrastructures, au ministre chargé des transports et à l'autorité organisatrice selon le délai minimal fixé (soit 5 mois avant la date prévue pour le début du service, stipulé par le décret n°2012-932).

Le STIF juge par ailleurs ce délai minimal du dépôt de dossier de 5 mois trop court. Dans sa proposition de procédure, l'ARAF « encourage les entreprises ferroviaires à anticiper ce délai en déposant le dossier parallèlement à la demande de sillons correspondante ». Le STIF estime déterminant, afin de ne pas perturber le processus d'attributions de capacité, que cette demande soit déposée simultanément à la demande de



sillons correspondante, et souhaite que le non-respect de cette recommandation puisse être pénalisante pour l'entreprise ferroviaire candidate dans l'avis rendu par l'ARAF.

### Disponibilité de l'infrastructure

Le STIF s'est fixé, dans le cadre du contrat 2012 – 2015 avec la SNCF, des objectifs élevés en termes de régularité et de robustesse de ses services transport régional. Dans ce cadre, le STIF alerte l'ARAF sur les risques de saturation que pourraient faire porter l'ouverture de nouveaux services internationaux sur une infrastructure ferroviaire déjà fortement exploitée. En effet, une part importante des nouveaux services internationaux devraient avoir pour destination finale une gare parisienne, même s'ils n'effectuent pas de dessertes intermédiaires en Île-de-France.

Le STIF rappelle que l'ensemble des coûts d'entretien, de maintenance et de rénovation de l'infrastructure empruntée par Transilien sont déjà couverts au coût complet, principalement à travers les redevances d'infrastructures versées par le STIF. Le STIF craint que l'ouverture de nouveaux services ne se traduise, outre les risques pour l'équilibre économique de son contrat de service public, par une dégradation de la qualité des sillons proposés par le gestionnaire d'infrastructures.

Ainsi, le STIF souhaite qu'une attention toute particulière soit portée à l'état de la grille horaire des services conventionnés sur l'infrastructure utilisée par l'activité Transilien. La perturbation de celle-ci doit pouvoir être considérée comme un motif de déséquilibre économique à prendre en compte dans l'analyse. Par ailleurs, le STIF souhaite que le risque opérationnel, induit par une surcharge de l'infrastructure liée à la mise en place de nouveaux services, soit également pris en compte dans l'analyse.

Le STIF souhaite donc que le présent projet de consultation soit complété de sorte à encadrer plus fermement la procédure de demande de sillons par l'entreprise ferroviaire candidate, pour tout nouveau service international. Le STIF demande à être systématiquement consulté sur l'ouverture d'un nouveau service international de fret ou de voyageurs si celui-ci vient perturber la grille horaire en Île-de-France.

## **2/ Test d'objet principal**

Comme le rappelle l'ARAF, le test d'objet principal a pour objectif de s'assurer que l'introduction de nouveaux services internationaux comportant des dessertes intérieures n'est pas utilisée pour réaliser l'ouverture du marché pour les services intérieurs de transport de voyageurs. Le projet de procédure transmis prévoit que ce test soit effectué par l'ARAF seulement sur saisine du ministre chargé des transports ou de toute entreprise ferroviaire intéressée.

Le STIF estime artificielle la distinction entre test d'objet principal et test d'équilibre d'un contrat de service public. En effet, tout arrêt non connexe au trajet international concerne potentiellement l'équilibre économique d'un contrat de service public et peut constituer une situation de concurrence avec un service public. Le STIF souhaite donc avoir la possibilité de saisir l'ARAF pour qu'elle vérifie l'objet principal du service selon les mêmes dispositions que le ministre chargé des transports et les entreprises ferroviaires intéressées et selon la même procédure.

A ce titre, le STIF estime trop court le délai d'un mois à compter de réception du dossier de candidature pour saisir l'ARAF, et souhaite que ce délai soit rallongé d'un mois supplémentaire.

### Méthodologie et critères utilisés pour le test d'objet principal

Le STIF est favorable aux trois seuils retenus par l'ARAF dans l'article 25 (part de passagers internationaux supérieure à 60% du nombre total de passagers, plus de 30% de la longueur de la plus grande desserte effectuée hors du territoire français, part du chiffre d'affaires issue des passagers internationaux supérieure à 60% du chiffre d'affaires total).

Cependant, le STIF relève une asymétrie dans le dispositif d'approbation du service. Celui-ci est automatiquement jugé conforme et le service autorisé si ces critères sont remplis, mais l'autorisation n'est pas pour autant refusée s'ils ne le sont pas. En effet, l'ARAF a dans ce cas recours à une analyse complémentaire



multi-critères pouvant déboucher sur l'approbation de ce service. Le STIF estime peu transparente cette procédure complémentaire, et souhaite que l'approbation de l'ARAF pour le test d'objet principal se limite aux seuils définis dans l'article 25.

### 3/ Test d'équilibre économique des contrats de service public

Compte tenu du volume de l'offre ferroviaire régionale contractualisée par le STIF, l'introduction d'un nouveau service international comportant des dessertes intérieures ne peut seule remettre en question l'équilibre global du contrat. La procédure proposée par l'ARAF risque donc d'aboutir systématiquement à un avis positif et permettrait donc aux opérateurs privés de se positionner, à l'occasion d'un service international, sur les portions les plus fréquentées du réseau. Ainsi, autoriser de telles dessertes au motif qu'isolément elles ne menacent pas cet équilibre économique signifierait *in fine* l'ouverture à la concurrence de l'exploitation de ces portions fréquentées.

Or, les effets cumulatifs d'autorisations successives risquent, par un mécanisme d'effets de seuil, d'impacter l'équilibre du contrat de service public en diminuant les recettes d'exploitation.

Par ailleurs, la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil précise bien que l'introduction de nouveaux services internationaux comportant des dessertes intérieures ne doit « *pas être utilisée pour réaliser l'ouverture du marché pour les services intérieurs de transport de voyageurs mais* » doit « *simplement concerner les arrêts qui sont connexes au trajet international.* »

Le STIF souhaite donc que le test « d'équilibre économique » soit complété, et que toute desserte intérieure susceptible de capter une part de fréquentation à un contrat de service public puisse justifier un avis négatif de l'ARAF.

#### Procédure de saisine concernant le test d'équilibre économique d'un contrat de service public

Le STIF estime insuffisant le délai de saisine de l'ARAF (un mois à compter de la date à laquelle la liaison leur est confirmée par l'entreprise ferroviaire candidate) pour réunir l'ensemble des pièces nécessaires justifiant le risque de déséquilibre d'un contrat de service public, et souhaite que ce délai soit porté à au moins deux mois.

Si l'analyse de l'Autorité conclut à l'altération de l'équilibre économique d'un contrat de service public, une simple recommandation des mesures de limitation n'apparaît pas pertinente. Sur la base de l'avis ARAF et conformément aux arguments développés, le STIF souhaite pouvoir décider seul des limitations à imposer au service mis en place, ou le cas échéant interdire la desserte.

#### Données utilisées

Il n'est pas possible de s'assurer que l'équilibre du contrat n'est pas menacé si les données utilisées ne permettent qu'une vision à quatre ans. Le STIF s'est en effet engagé avec l'opérateur historique sur une période de quatre ans (2012-2015), à l'issue de laquelle le contrat sera renégocié. L'offre de transport définie par le STIF est en augmentation. Il convient donc de vérifier l'impact de la mesure considérée sur une période plus longue que la fin du contrat, pour ne pas limiter le choix du STIF en termes de qualité de service (horaires, qualité de sillons...) et de volume d'offre du contrat suivant.

#### Méthodologie

L'avis de l'ARAF est rendu sur la base de données prévisionnelles transmises par l'entreprise candidate. Dès lors, le STIF souhaite que la durée de validité de l'avis de l'ARAF soit limitée, ou que l'autorité organisatrice ait la possibilité de ressaisir l'ARAF au terme d'un délai raisonnable d'un an après la mise en place du service, de manière à vérifier l'impact réel du nouveau service.

Par ailleurs, la méthodologie présentée par l'ARAF dans son projet de procédure manque de transparence. L'Autorité ne détaille ainsi aucun seuil ni aucun critère objectif permettant de justifier l'interdiction (ou l'autorisation) d'une desserte. Elle appuie l'avis rendu sur sa seule analyse économique basée des données fournies par l'AO et l'entreprise ferroviaire candidate. Dans la mesure où l'ARAF se livre à une analyse critique

de ces données et se réserve la possibilité de retenir des valeurs différentes, le test d'équilibre économique tel que présenté ne peut être considéré comme transparent.

Le STIF souhaite, comme pour le test d'objet principal, que des seuils et critères objectifs soient fixés, notamment le risque d'une situation concurrentielle avec un service public. Par ailleurs, le STIF doit être tenu informé par l'ARAF au cours de l'analyse critique, et être consulté et invité à étayer ses arguments si l'ARAF décide d'intégrer des corrections ou de retenir pour son analyse des valeurs différentes de celles fournies.



## Consultation publique ARAF – Note à la Directrice Générale

### Services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures

Le décret n°2012-932 autorise les services de transport internationaux de voyageurs à effectuer un ou plusieurs arrêts intermédiaires sur un même territoire national. Conformément à la législation européenne, l'ouverture de chacune de ces dessertes est soumise à l'avis de l'ARAF, sur saisine des acteurs ferroviaires (autorité organisatrice, une entreprise ferroviaire ou RFF).

Conformément au décret n°2012-932, l'ARAF propose deux tests :

- un test « d'objet principal » pour s'assurer que ces arrêts intermédiaires ont bien une dimension « internationale » et n'ont pas pour but d'ouvrir le marché intérieur de transport de voyageurs. En l'état, le STIF ne pourrait pas saisir l'ARAF pour ce test.
- un test « d'équilibre économique » garantissant que l'ouverture d'une de ces dessertes ne fragilise pas un contrat de service public : c'est pour effectuer ce test que le STIF serait amené à saisir l'ARAF.

En l'état, et considérant les volumes financiers que représente le contrat STIF-SNCF, aucune nouvelle desserte ne serait susceptible de « prélever » assez de voyageurs à l'un de nos services pour fragiliser « l'équilibre général » du contrat STIF - SNCF. Le test économique au cas par cas tel que le propose l'ARAF risque donc de se conclure par des avis positifs pour toutes dessertes intermédiaires en Ile-de-France vers une gare parisienne. Cette disposition permettrait aux opérateurs privés de se positionner sur les portions les plus fréquentées de notre réseau sous le prétexte d'un service international, et de « prélever » ainsi une part de fréquentation de nos services. L'accumulation possible d'avis positifs successifs risque donc, par effets de seuil, de peser finalement sur les recettes Transilien par cette réduction de fréquentation et de déséquilibrer notre contrat.

#### 1/ Test d'équilibre économique

La demande formulée dans ce projet d'avis vise donc à compléter les critères d'autorisation proposés par l'ARAF. Tout arrêt intermédiaire d'un service international à un horaire similaire à l'un de nos services et susceptible de se traduire par un déficit de recettes pour Transilien devrait pouvoir être refusé par l'ARAF, ou faire l'objet d'une interdiction de vente de titre de transport sur ce tronçon précis. Le décret n°2012-932 n'ayant pas, comme le rappelle l'ARAF, pour objet d'ouvrir à la concurrence les marchés intérieurs de transport de voyageurs, une telle situation devrait être examinée par l'ARAF.

#### 2/ Tarif éventuel

Deux critères encadrent les risques d'impact pour les recettes Transilien :

- le chiffre d'affaires d'un service international de transport doit nécessairement dépendre pour plus de 60% de ses voyageurs internationaux.
- la part de passagers internationaux doit être supérieure à 60% du nombre total de passagers

Si les recettes des titres de transport internationaux sont suffisantes, il est possible, dans le cadre de cette limite, que l'opérateur soit en mesure de proposer des tarifs plus attractifs que ceux du STIF sur un même tronçon. En revanche, le volume de passagers sera limité par la barre des 60% du nombre de passagers internationaux.

#### 3/ Association des Régions de France

L'ARF n'a pas émis de position sur ce sujet.