

Synthèse de la consultation publique

Projet de décision portant adoption des lignes directrices relatives à la notification d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité ») a mené une consultation publique du 16 au 31 mai 2019 afin de recueillir le retour des acteurs du secteur ferroviaire sur les modalités selon lesquelles elle entend mettre en œuvre ses compétences relatives, d'une part, à la notification de nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, à la saisine de l'Autorité par les requérants potentiels (autorités organisatrices, entreprises ferroviaires sous contrat de service public, Etat ou gestionnaires d'infrastructure) en vue d'effectuer un test d'équilibre économique (TEE).

L'Autorité a reçu six contributions à cette consultation publique, dont quatre sont rendues publiques (Régions de France, SNCF Réseau, Thello, et l'UTP - deux autres acteurs n'ayant pas souhaité que leurs contributions soient publiées), dans le cadre de cette synthèse des réponses à la consultation publique.

1. SUR LES INFORMATIONS COMMUNIQUEES PAR LES SLO AMENEES A ETRE PUBLIEES AU STADE DE LA NOTIFICATION.....	4
1.1. Résumé des contributions	4
1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	5
2. SUR L'APPRECIATION DU CARACTERE NOUVEAU D'UN SERVICE LIBREMENT ORGANISE.....	5
2.1. Résumé des contributions	5
2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	6
3. SUR LA PROCEDURE RELATIVE A L'APPLICATION DU TEST D'EQUILIBRE ECONOMIQUE	6
3.1. Résumé des contributions	6
3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	7
4. SUR LE NIVEAU ET LA PRECISION DES INFORMATIONS UTILISEES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU TEE	7
4.1. Résumé des contributions	7
4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	8
5. SUR LA METHODE D'APPLICATION DU TEST D'EQUILIBRE ECONOMIQUE.....	8

5.1. Concernant la méthode d'appréciation du niveau de substituabilité entre les services offerts par le contrat de service public et le service librement organisé.....	8
5.1.1. Résumé des contributions	8
5.1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	9
5.2. Concernant la méthode d'appréciation du niveau de complémentarité entre les services offerts par le contrat de service public et le service librement organisé.....	9
5.2.1. Résumé des contributions	9
5.2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	9
5.3. Concernant la prise en compte des potentielles réductions de coûts pour l'exploitant du contrat de service public liées à l'entrée sur le marché d'un service librement organisé	9
5.3.1. Résumé des contributions	9
5.3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	10
5.4. Concernant la prise en compte des potentielles réactions concurrentielles de la part de l'exploitant du contrat de service public	10
5.4.1. Résumé des contributions	10
5.4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	10
5.5. Concernant la prise en compte des bénéfices pour les utilisateurs résultant du nouveau service librement organisé	10
5.5.1. Résumé des contributions	10
5.5.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	10
5.6. Concernant les incidences potentielles des services librement organisés sur les performances et la qualité des services	10
5.6.1. Résumé des contributions	10
5.6.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	11
5.7. Concernant la définition du caractère considérable de l'incidence négative d'un service librement organisé sur un contrat de service public	11
5.7.1. Résumé des contributions	11
5.7.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	11
5.8. Concernant l'approche « maximaliste » pour l'estimation de l'incidence financière subi par le contrat de service public	12

5.8.1. Résumé des contributions	12
5.8.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	12
5.9. Concernant la distinction entre services classiques et services à grande vitesse	12
5.9.1. Résumé des contributions	12
5.9.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	12
5.10. Concernant la prise en compte de la valeur de tout « droit exclusif ».....	12
5.10.1. Résumé des contributions	12
5.10.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité	13

1. SUR LES INFORMATIONS COMMUNIQUEES PAR LES SERVICES LIBREMENT ORGANISES (SLO) AMENEES A ETRE PUBLIEES AU STADE DE LA NOTIFICATION

L'article 38, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE modifiée prévoit que les entreprises ferroviaires informent les gestionnaires d'infrastructure concernés et l'Autorité de régulation de leur intention d'exploiter un nouveau service de transport de voyageurs. La notification doit intervenir 18 mois avant le début de l'horaire de service et les informations doivent porter sur une période d'au moins trois ans et si possible de cinq ans, l'Autorité pouvant convenir d'une période plus courte. Par la suite, l'Autorité publie sur son site internet le formulaire et le notifie dans un délai de 10 jours aux parties potentiellement concernées :

- Toute autorité organisatrice de transports ayant attribué un contrat de service public (CSP) pour un service de transport ferroviaire de voyageurs réalisé sur le trajet du nouveau service ou sur un itinéraire de substitution ;
- Toute entreprise ferroviaire exploitant un contrat de service public sur le trajet du nouveau service ou sur un itinéraire de substitution ;
- Le ou les gestionnaires d'infrastructure.

1.1. Résumé des contributions

Concernant l'échéance de 18 mois avant le début de l'horaire de service pour la communication des informations relatives à l'ouverture d'un SLO, Thello estime que celle-ci intervient trop tôt pour permettre la fourniture d'informations précises sur les fréquences, la politique d'arrêt ou le matériel roulant. Par ailleurs, les variations entre les sillons demandés et ceux obtenus à la construction de l'horaire de service sont fréquentes et d'amplitudes variables. Les informations seront donc fournies à titre purement indicatif.

Pour sa part, Régions de France souhaiterait que les informations fournies soient plus complètes, engageantes pour le SLO, et qu'elles dépassent le seuil minimal prévu par le règlement pour comprendre :

- les tarifs projetés ;
- le régime de circulation du SLO (par exemple été/hiver) ;
- les canaux de distribution ;
- la qualité de service et de confort pour les voyageurs ;
- des horaires qui ne soient pas qu'« indicatifs ».

Concernant la période que doivent couvrir les informations transmises, Régions de France estime que l'extension à cinq ans pourrait être justifiée et que la durée doit être par défaut applicable à la durée d'exécution restante d'obligation de service public concernée. L'UTP estime en revanche qu'une période de 3 ans est satisfaisante et estime que l'Autorité ne doit pas rejeter les notifications qui pourraient lui être transmises, au motif que les informations ne seraient pas fournies ou disponibles à l'horizon de cinq ans.

Concernant la publication et la notification de ces informations par l'Autorité, SNCF Réseau, note que les différentes étapes de la procédure de mise en œuvre du test d'équilibre économique permettent de dévoiler des éléments confidentiels relatifs à ces nouveaux services. SNCF Réseau regrette que la procédure ne permette pas de mieux les protéger.

Thello estime qu'il pourrait être ajouté, au rang des informations à fournir, la commercialisation effective ou non d'une/plusieurs O-D (origine-destination) du trajet envisagé. Dans le cadre des trajets internationaux particulièrement, il peut arriver que certaines gares d'arrêt permettent la prise ou la dépose

de voyageurs dans le cadre d'un service international sans que la desserte nationale ne soit commercialisée.

Enfin, l'UTP demande l'exacte reprise des informations limitativement énumérées à l'article 4 §2 du règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 (ci-après le « règlement d'exécution »). Les exemples mentionnés pour renseigner les informations indicatives sur le matériel roulant que le candidat envisage d'utiliser doivent donc être supprimés du projet de lignes directrices. L'UTP estime que ces informations doivent être laissées à l'appréciation de l'entreprise ferroviaire de fournir les éléments qu'elle souhaite. Au demeurant, parmi les exemples proposés, la capacité d'emport comme l'âge moyen de la flotte ne semblent pas des éléments opportuns à fournir au stade de la notification.

1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Concernant les informations communiquées par le nouvel entrant au stade de la notification du SLO à l'Autorité, l'Autorité a retiré les informations relatives au matériel roulant que le candidat envisage d'utiliser pour prendre en compte la remarque de l'UTP sur ce point.

Concernant la publication des éléments par l'Autorité, le projet de décision reprend précisément les dispositions de l'article 4 du règlement d'exécution.

2. SUR L'APPRECIATION DU CARACTERE NOUVEAU D'UN SERVICE LIBREMENT ORGANISE

Il revient à l'Autorité d'apprécier le caractère nouveau d'un service et en particulier si une proposition de modification d'un service de transport existant constitue une modification substantielle. Le point 13 du document soumis à consultation publique prévoyait qu'en se référant au règlement, l'Autorité envisage d'évaluer le caractère substantiel d'une modification de service existant en premier lieu au regard de l'augmentation des fréquences, du nombre d'arrêts ou du nombre d'arrêts non desservis auparavant qu'elle implique. Une variation des prix n'est pas une modification substantielle si elle correspond à un comportement de marché normal.

2.1. Résumé des contributions

Concernant l'appréciation du caractère nouveau d'un service, Régions de France estime que la prise en compte de « *modifications d'horaires, à fréquence et politique d'arrêts constantes, ou de changements de la capacité d'emport des trains* » apparaît essentielle. Il conviendrait, selon Régions de France, de préciser que des modifications horaires peuvent aussi s'effectuer sans modification de la fréquence et de la politique d'arrêt, mais par décalage de grille. Régions de France estime que d'autres critères devraient être pris en compte :

- Le temps de trajet et les horaires
- La qualification du niveau de gamme du service (exemple : low cost ou premium)

Concernant le niveau de précision des critères, l'UTP estime que des seuils stricts d'évolution des fréquences et du nombre d'arrêts à partir desquels une modification pourrait être considérée comme substantielle, seraient les bienvenus. Au contraire, Régions de France estime que la notion de seuils ou

critères spécifiques n'apparaît pas pertinente car cela réduirait le champ de la définition d'un « *nouveau service* ». Régions de France estime qu'il faudrait préciser ce qu'est un comportement de marché normal, soulignant que l'opérateur historique développe une politique commerciale agressive avec de surcroît une offre Ouigo à prix très bas en concurrence avec des contrats de service public. L'UTP estime que les lignes directrices doivent en rester aux principes posés par le règlement mais que l'inclusion d'exemples serait bienvenue.

Thello partage l'idée selon laquelle il paraît difficile, à ce stade, d'encadrer trop fortement les notions et qu'en conséquence il est indispensable que l'Autorité détaille de manière claire et transparente la méthodologie adoptée à chaque étape du processus. Thello souhaiterait toutefois que les critères retenus par l'ARAFER permettant de qualifier une modification « substantielle » d'un service soient clairement arrêtés de sorte à apporter une sécurité juridique aux opérateurs de SLO.

2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Concernant l'exhaustivité et le niveau de précision des critères permettant d'identifier le caractère nouveau d'un service, les réponses à la consultation publique divergent. Le projet de décision s'en tient aux dispositions du règlement d'exécution tout en donnant des illustrations complémentaires des hypothèses dans lesquelles la modification substantielle d'un service existant pourrait être retenue.

En particulier, **sur la demande d'une définition plus stricte du niveau des critères**, l'Autorité considère qu'une telle approche ne permet pas de proposer une méthode adaptée à l'ensemble des cas d'espèces.

3. SUR LA PROCEDURE RELATIVE A L'APPLICATION DU TEST D'EQUILIBRE ECONOMIQUE (TEE)

Pour rappel, conformément au règlement d'exécution, lorsque la demande de TEE porte sur un contrat qui fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence, l'Autorité peut suspendre l'examen de la demande pour une période maximale de 12 mois ou jusqu'à la clôture de la procédure de mise en concurrence. Par ailleurs, le règlement d'exécution prévoit que l'Autorité peut être saisie d'une demande de TEE dans un délai d'un mois à compter de la publication du formulaire de notification. Enfin, comme le prévoit l'article L. 2133-1 du code des transports, un réexamen de la décision de l'Autorité peut être demandé dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

3.1. Résumé des contributions

Concernant la mise en œuvre du TEE lorsque le CSP fait l'objet d'une mise en concurrence, Régions de France relève que le délai fixé à l'alinéa 9 du règlement de 12 mois maximum pendant lequel l'organisme de contrôle peut suspendre l'examen de la demande de TEE est inférieur aux durées prévisionnelles d'appels d'offres estimées à 18 mois. Ce délai n'inclut pas les délais propres aux transferts de personnels, variant aujourd'hui de 12 à 16 mois au regard des évolutions réglementaires postérieures au vote de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. En ce sens, l'alinéa 7 de l'article 9 dudit règlement semble contradictoire avec la réalité des délais réglementaires en vigueur.

Concernant les délais de saisine de l'Autorité d'une demande de TEE, Régions de France estime que, le délai pour saisir l'Autorité (un mois à compter de la publication par l'ARAFER du formulaire) est trop court pour réaliser l'analyse d'autant plus s'il faut prévoir un arbitrage des élus (projet d'arrêté de limitation ou d'interdiction du SLO).

Concernant le réexamen de la décision dans un délai d'un mois à compter de sa notification, l'UTP observe que cette faculté est effectivement prévue à l'article 11§3 de la directive 2012/34/UE modifiée et estime que cette faculté reste d'ordre général et qu'elle ne devrait pas être davantage encadrée dans les lignes directrices.

3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Concernant les délais de saisine et le cas particulier d'une mise en œuvre du TEE lorsque le CSP fait l'objet d'une mise en concurrence, l'Autorité prend note des remarques émises par les répondants à la consultation publique. Ces dispositions sont néanmoins rendues obligatoires par le règlement d'exécution.

4. SUR LE NIVEAU ET LA PRECISION DES INFORMATIONS UTILISEES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU TEE

L'annexe 3 du document soumis à consultation publique détaille les éléments que l'Autorité entend collecter auprès des entités requérant la réalisation d'un TEE, et plus généralement des parties prenantes impliquées. Par ailleurs, comme prévu par le règlement d'exécution, le périmètre d'analyse du TEE « *fait référence au contrat de service public en général, pas aux différents services exploités en vertu du contrat, pour l'ensemble de sa durée* ».

4.1. Résumé des contributions

Concernant les informations demandées pour la mise en œuvre du TEE, SNCF Réseau souligne la difficulté à transmettre des informations stabilisées :

- en particulier, les demandes d'informations auprès du gestionnaire d'infrastructure interviendront avant les demandes au service alors que les informations capacitaires disponibles ne sont pas nécessairement stabilisées ;
- le nombre de sillons qui seront utilisés ne sera pas disponible en amont de l'horaire de service ;
- les informations relatives aux recettes ne seront disponibles que si SNCF Réseau dispose de l'ensemble des paramètres utiles à leur évaluation (tonnage...).

Par ailleurs, l'UTP préconise l'exacte reprise des informations énumérées à l'article 7§2 du règlement d'exécution dans ses lignes directrices, déjà très fournies, au regard des délais pour la réalisation de ce test. En conséquence, l'UTP recommande la suppression des informations additionnelles demandées à différents acteurs dans l'annexe 3 du projet. L'ARAFER dispose en effet de la faculté de demander, au stade de la saisine, au cas par cas, toute information qu'elle juge nécessaire pour la réalisation du test de l'équilibre économique.

Concernant la définition du périmètre de l'analyse comme étant le CSP dans son ensemble, Régions de France estime que la prise en compte du CSP dans sa totalité pour le niveau d'incidence du SLO sur le CSP, dilue fortement les effets potentiels des impacts liés à la mise en service des SLO alors que la ligne conventionnée concernée pourrait réellement être mise en péril. Par ailleurs, Régions de France considère que cette analyse devrait être examinée sous un angle pluriannuel en fonction du modèle économique négocié avec l'exploitant.

Régions de France avance également que la seule connaissance de l'historique des prévisions de trafic, demande et recettes, ainsi que les données effectives, ne serait être suffisante pour qualifier l'atteinte à l'équilibre du contrat. Des précisions quant au taux de rentabilité net prévisionnel (par le contrat, via l'autorité organisatrice de transports), et effectif (par l'opérateur) seraient plus objectives quant à la définition légitime d'un seuil au-delà duquel l'atteinte de ce ratio impacterait l'équilibre du contrat.

4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Concernant les informations demandées pour la mise en œuvre du TEE, l'Autorité, dans un souci de lisibilité pour les acteurs, considère que les informations additionnelles qui seront systématiquement demandées aux parties prenantes sont nécessaires.

Concernant la définition du périmètre de l'analyse, l'Autorité rappelle que celui-ci est défini par le règlement d'exécution.

5. SUR LA METHODE D'APPLICATION DU TEST D'EQUILIBRE ECONOMIQUE

Pour rappel, conformément au règlement d'exécution, le TEE est défini par différentes étapes d'analyse permettant de déterminer si l'incidence du SLO sur le CSP a un caractère considérable. Ainsi, de nombreux critères tel que le niveau de substituabilité de la demande entre les deux services, le niveau de complémentarité de la demande entre les deux services, les bénéfices socio-économiques ou encore l'incidence de l'entrée d'un nouveau service sur la qualité du service ferroviaire sont analysés afin de définir le niveau d'incidence global du SLO sur l'ensemble du marché considéré. Cette partie a pour objectif d'exposer l'ensemble des remarques émises lors de la consultation publique sur la méthode d'application du TEE.

5.1. Concernant la méthode d'appréciation du niveau de substituabilité entre les services offerts par le contrat de service public et le service librement organisé

5.1.1. Résumé des contributions

Régions de France estime que la **prise en compte des correspondances** dans l'itinéraire de substitution est nécessaire. Par ailleurs, considérant que la clientèle des services régionaux peut être majoritairement occasionnelle, Régions de France estime que la notion de substituabilité ne saurait se limiter à une comparaison de grille horaire. Il pourrait être ajouté des caractéristiques complémentaires telles que des offres ponctuelles pour clients occasionnels, des politiques tarifaires selon la catégorie d'usagers, ou le nombre et la qualité des correspondances.

Thello estime qu'il pourrait être tenu compte de l'**absence d'offre aller/retour par le SLO** ayant pour effet de réduire le niveau de captation de la clientèle pendulaire. Par ailleurs, Thello souligne l'importance de s'assurer de la sincérité des données et des méthodes de calcul qui servent de base à la réalisation du test par l'Autorité.

L'UTP relève que l'analyse de la **substituabilité des services par catégories pertinentes d'usagers** repose en priorité sur les données de comptage communiquées par l'AOT et l'EF, qui devront être suffisamment récentes. L'UTP recommande de définir plus précisément cette notion. En tout état de cause, l'UTP estime que l'absence de données de comptage récentes, dont le coût n'est pas neutre pour une AOT, ne doit pas

être un motif de non-réalisation du test. En complément, d'autres types de données (ventes, etc.) pourraient être transmises et utilisées par l'Autorité.

5.1.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité souligne que les positions exprimées concernent davantage la mise en œuvre des lignes directrices que leur définition. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que la méthode d'analyse de la substituabilité pourra être adaptée pour tenir compte des spécificités propres aux différents cas d'espèce.

5.2. Concernant la méthode d'appréciation du niveau de complémentarité entre les services offerts par le contrat de service public et le service librement organisé

5.2.1. Résumé des contributions

L'UTP recommande à l'Autorité de préciser davantage ses modalités d'analyse de l'induction.

Régions de France estime que la complémentarité doit être mise en perspective avec le degré de saturation de l'infrastructure.

5.2.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité considère qu'une définition précise des effets d'induction pourrait être problématique pour la mise en œuvre du TEE car fortement dépendante du cas d'espèce considéré.

5.3. Concernant la prise en compte des potentielles réductions de coûts pour l'exploitant du contrat de service public liées à l'entrée sur le marché d'un service librement organisé

5.3.1. Résumé des contributions

Régions de France considère qu'au-delà du cas particulier d'une offre de service réduite due à une infrastructure saturée, il n'apparaît pas crédible d'envisager des réductions de coûts sur de telles origines/destinations.

L'UTP souligne que l'opérateur titulaire du contrat de service public doit réaliser le service tel qu'il est prévu au contrat (horaires, gamme tarifaire...). Il ne peut ainsi y avoir d'économie de coûts liée à l'arrivée d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs puisque le cahier des charges qui aura servi à prévoir le niveau de service et l'engagement des moyens ne pourra pas faire l'objet d'une modification. Selon l'UTP, la seule option pour parvenir à des économies relèverait de l'AOT le cas échéant puisqu'elle consisterait à modifier le contrat en vue d'une révision à la baisse de l'offre conventionnée avec l'opérateur en charge du contrat de service public. Ces économies seraient toutefois à relativiser en raison de l'existence de coûts fixes (ex : frais de personnel).

Thello souligne que l'augmentation du trafic contribue à faire baisser le niveau de péage ainsi que les coûts liés à l'accès aux gares et installations de services.

5.3.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité prend bonne note des positions exprimées qui concernent davantage la mise en œuvre des lignes directrices que leur définition, n'appelant ainsi pas d'ajustement.

5.4. Concernant la prise en compte des potentielles réactions concurrentielles de la part de l'exploitant du contrat de service public

5.4.1. Résumé des contributions

Selon l'UTP, l'opérateur titulaire du contrat de service public doit réaliser le service tel qu'il est prévu au contrat (horaires, gamme tarifaire...). Les possibles réactions concurrentielles de l'entreprise exécutant le contrat de service public dépendront des orientations définies par l'AOT, dans le contrat.

5.4.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité prend bonne note des remarques de l'UTP concernant le comportement futur des acteurs, qui n'appellent pas de modification du dispositif.

5.5. Concernant la prise en compte des bénéfices pour les utilisateurs résultant du nouveau service librement organisé

5.5.1. Résumé des contributions

Régions de France estime que la prise en compte des bénéfices nets ne semble, au regard du considérant 16 du règlement, pas aller au-delà d'une définition pouvant « dépasser les avantages perçus par les utilisateurs directs du service » ou prendre en compte des externalités en dehors de l'appréciation de la robustesse du réseau.

Au sein de l'UTP, certains adhérents souhaitent s'en tenir aux bénéfices pour les utilisateurs directs quand d'autres souhaitent la prise en compte des bénéfices sociaux.

5.5.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Le projet de lignes directrices s'appuie sur le considérant 2 du règlement d'exécution qui prévoit l'existence de « bénéfices sociaux (...) importants qu'il convient de prendre en considération ».

5.6. Concernant les incidences potentielles des services librement organisés sur les performances et la qualité des services

5.6.1. Résumé des contributions

Régions de France estime qu'il serait dommageable qu'un SLO devienne prioritaire du fait de sa plus longue distance et/ou du respect strict de la trame sur les services conventionnés hors trame.

SNCF Réseau peut transmettre des informations sur l'incidence potentielle du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs proposé sur les performances et la résilience du réseau ainsi que sur

l'utilisation des capacités mais ne pourra probablement pas, pour des raisons de temps ou de disponibilité des ressources, procéder à la réalisation d'études détaillées. Au demeurant, au regard des variabilités des objets capacitaires, SNCF Réseau estime que la question de l'opportunité de mener de telles études pour un TEE n'est pas évidente.

Par ailleurs, SNCF Réseau s'interroge sur la prise en compte des informations relatives au risque de saturation et estime que les sujets ne sont pas liés.

5.6.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité considère que les positions émises dans le cadre de la consultation publique concernent davantage la mise en œuvre des lignes directrices que leur définition.

5.7. Concernant la définition du caractère considérable de l'incidence négative d'un service librement organisé sur un contrat de service public

5.7.1. Résumé des contributions

Selon Régions de France, il apparaît indispensable de définir une méthodologie claire avec des étapes et des seuils quantitatifs pour évaluer le caractère considérable des pertes financières :

- celle-ci pourra être adaptée au fil du temps en fonction des différents résultats d'exploitation des fréquentations réellement constatées dans les SLO ;
- la méthodologie des lignes autocars pourrait être adaptée pour les SLO ferroviaires ;
- il est nécessaire, comme pour les SLO des lignes autocars, que l'observatoire de l'Autorité collecte les données de fréquentations des SLO ferroviaires pour en faire des bilans trimestriels et annuels et communique aux différentes autorités organisatrices de transport les fréquentations réellement constatées.

Régions de France estime également que l'incidence négative considérable correspond à une modification du seuil de rentabilité de l'opérateur au-delà des trajectoires productives et de qualité de service fixées par le contrat.

L'UTP relève que la proposition de l'Autorité est conforme au règlement d'exécution mais qu'une incidence négative considérable ne s'oppose pas à la continuité du service public, dès lors que l'opérateur sous contrat de service public est tenu de l'exécuter, et ce même en cas de dégradation de la rentabilité de ce service.

5.7.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité considère que la définition d'une méthodologie trop précise pourrait compliquer la mise en œuvre du TEE si elle se révèle inadaptée aux différents cas d'espèces.

5.8. Concernant l'approche « maximaliste » pour l'estimation de l'incidence financière subie par le contrat de service public

5.8.1. Résumé des contributions

Selon Régions de France, l'approche maximaliste visant à considérer l'évaluation financière nette au regard des contributions de service public desdites CSP apparaît restrictive. En effet, l'évaluation de l'impact doit également s'effectuer au niveau du seuil de rentabilité de l'opérateur, au regard de l'effet sur les recettes de tout mécanisme sur l'évolution de la demande, comme précisé au paragraphe 4 de l'article 10 du règlement précité. Il est nécessaire de noter que l'importance accordée par le régulateur aux concours publics – « *Compte tenu du poids des concours publics généralement observé dans le financement des services ferroviaires conventionnés, le rapport entre les pertes potentielles de recettes et le montant des concours publics aura une importance déterminante dans l'analyse de l'Autorité* » - serait en comparaison à mettre en perspective au bilan de la libéralisation du marché routier de voyageurs longue distance.

L'UTP recommande de définir plus précisément la notion de données de comptage afin d'éviter que l'absence de données de comptage récentes, dont le coût n'est pas neutre pour une autorité organisatrice de transports, ne puisse pas être un motif de non-réalisation du test.

5.8.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité considère que la nature des données de comptage peut diverger selon les autorités organisatrices de transports et que les effets pour l'opérateur titulaire du CSP sont pris en compte dans les lignes directrices, le cas échéant, au-delà de l'approche maximaliste.

5.9. Concernant la distinction entre services classiques et services à grande vitesse

5.9.1. Résumé des contributions

Thello est défavorable à une telle distinction. En particulier, Thello ne voit pas l'intérêt d'opérer une distinction car un service grande vitesse qui propose un service de cabotage le fera probablement sur le réseau classique en prolongement d'une ligne grande vitesse.

5.9.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

L'Autorité rappelle que la distinction entre service classique et service à grande vitesse est prévue par la directive 2012/34/UE modifiée (articles 11 et 11 bis).

5.10. Concernant la prise en compte de la valeur de tout « droit exclusif »

5.10.1. Résumé des contributions

L'UTP souhaite que l'Autorité précise sa compréhension de la notion de « valeur du droit exclusif » dont fait référence le règlement d'exécution dans l'évaluation de l'incidence financière du SLO sur le CSP.

5.10.2. Prise en compte des commentaires par l'Autorité

Au regard de l'article 2, point f), du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 auquel fait référence le règlement d'exécution relatif au TEE, la notion de « droit exclusif » renvoie à celle de droit, octroyé à l'opérateur du CSP, de fournir en exclusivité un service de transport de voyageurs sur un périmètre donné sous les conditions contractuelles qui lient l'opérateur et l'autorité organisatrice de transports. L'attribution d'un droit exclusif peut également bénéficier à son bénéficiaire en termes notamment d'image de marque. L'Autorité considère alors que la valeur de ce droit correspond, d'une part, à l'ensemble des conditions financières qui résultent de ce contrat et donc à l'ensemble des recettes obtenues, concours publics inclus, et coûts supportés par l'entreprise ferroviaire relatifs à son exécution et, d'autre part, aux avantages immatériels associés.



Observations de SNCF Réseau à la consultation publique de l'ARAFER relative à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la réalisation du test d'équilibre économique
28 mai 2019

Dans le cadre de cette consultation, SNCF Réseau souhaite formuler les observations suivantes.

En premier lieu et à titre principal, SNCF Réseau note que la liste des informations susceptibles de lui être demandées par l'Autorité et figurant en annexe 3 du document de la consultation publique complète celle fixée au d) de l'article 7.2 du règlement d'exécution 2018/1795.

De manière générale, la liste des informations demandées n'étant pas limitative, SNCF Réseau ne peut garantir que toutes les informations qui lui seraient demandées seront fournies. Cette observation, partagée avec d'autres gestionnaires d'infrastructures européens, a été signalée à la Commission européenne lors de la consultation sur le projet d'acte d'exécution.

De même, SNCF Réseau souhaite indiquer que le détail, la qualité ou l'intérêt des informations communiquées sont sujettes au moment de la demande.

En effet, la procédure de test intervenant (sauf erreur de compréhension) avant les demandes de sillons pour la construction de l'horaire de service, les informations capacitaires disponibles avant cette échéance ne sont pas nécessairement stabilisées (ni pour les opérateurs en place, ni pour les nouveaux opérateurs ou plus généralement les nouvelles demandes). Les demandes capacitaires peuvent également évoluer au moment de la construction de l'horaire de service, puis encore après. Cette situation a déjà été rencontrée par SNCF Réseau dans le passé pour la création de nouveaux services (tous types, toutes EF, y compris nouveaux entrants).

De plus, outre les aléas et incertitudes relevées ci-dessus, si SNCF Réseau peut transmettre des informations aisément disponibles sur l'incidence potentielle du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs proposé sur les performances et la résilience du réseau ainsi que sur l'utilisation des capacités, il ne pourra probablement pas, pour des raisons de temps ou de disponibilité des ressources, procéder à la réalisation d'études détaillées. Au demeurant, au regard des variabilités des objets capacitaires, la question de l'opportunité de mener de telles études pour un test d'équilibre économique n'est pas évidente.

Au total, au regard de ce qui précède, SNCF Réseau souligne que les informations qu'il transmettra ne pourront être considérées comme engageantes.

De manière plus marginale, SNCF Réseau :

- s'interroge sur la pertinence de la prise en compte pour la réalisation du test d'équilibre économique des informations relatives au risque de saturation d'une ou de plusieurs portions du réseau, les deux sujets ne semblant pas liés ;
- ne pourra transmettre à l'Autorité le nombre de sillons qui seront utilisés, car il ne disposera pas de cette information en amont de l'horaire de service ;
- pourra répondre à la demande de l'Autorité s'agissant des informations relatives aux recettes s'il dispose de l'ensemble des paramètres utiles à leur évaluation (tonnage...). A

défaut, l'ARAFER pourrait procéder directement à cette évaluation à partir des éléments publics ;

- ne voit pas la différence qui existerait entre les deux types d'évaluations identifiées à l'annexe 3 du document de la consultation publique (redondance ?).

Par ailleurs, alors que tous les textes européens et français mettent en avant la nécessité de protéger les informations confidentielles relatives à la réalisation de service de transport non conventionnés de voyageurs (ou de marchandises), SNCF Réseau note que les différentes étapes de la procédure de test d'équilibre économique permettent de dévoiler des éléments confidentiels relatifs à ces nouveaux services. SNCF Réseau regrette que la procédure ne permette pas de mieux les protéger.

Observations de Thello sur la consultation publique de l'ARAFER relative à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la réalisation du test d'équilibre économique.

Vous sollicitez les observations des acteurs du secteur sur les modalités selon lesquelles l'Autorité entend mettre en œuvre les procédures relatives d'une part, à la notification des nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs et d'autre part à la saisine de l'Autorité par les requérants, expressément listés, en vue d'effectuer un test de l'équilibre économique.

Thello, membre de l'UTP, partage pleinement les remarques qui vous ont été adressées. En complément de celles-ci, Thello formule les observations suivantes.

D'une manière générale Thello s'interroge sur la force de la procédure basée sur des données transmises par l'opérateur de SLO 18 mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service considéré (ce qui en outre ne correspondra pas nécessairement à la date de lancement du nouveau service).

En effet, au moment de la notification, les informations communiquées par l'opérateur de SLO sont encore incertaines ou inconnues, notamment les horaires et temps de parcours du service projeté. Ces éléments sont pourtant déterminants dans l'analyse de la substituabilité des services et l'évaluation du report des voyageurs vers le nouveau service. Les variations entre les sillons demandés et ceux obtenus à la construction de l'horaire de service sont pourtant fréquentes et d'amplitude variable. Elles résultent des arbitrages entre capacités commerciales/travaux, de la coordination des demandes ou encore des contraintes de construction des sillons internationaux. De ce fait, comment garantir la sécurité juridique à ce nouveau service (qui, sur la base des informations notifiées, aurait pu de surcroît ne pas être soumis au test / aurait été accordé ou aurait été modifié en conséquence d'une décision de l'Autorité) si les sillons obtenus *ex post* et trois mois avant le démarrage de l'horaire de service venaient à différer de ceux projetés ?

Il devrait être rappelé, dans l'esprit du règlement 2018/1795 au considérant 10, que la demande de test de l'équilibre économique doit rester liée au moment où le candidat notifie son intérêt pour l'exploitation d'un service et ainsi assurer à l'exploitant du nouveau service la sécurité du service à l'issue du processus de construction de l'horaire.

Plus spécifiquement, Thello souhaite indiquer :

- à la question 1 : il pourrait être ajouté, au rang des informations à fournir, la commercialisation effective ou non d'une/plusieurs O-D du trajet envisagé. Dans le cadre des trajets internationaux particulièrement, il peut arriver que certaines gares d'arrêt permettent la prise ou la dépose de voyageurs dans le cadre d'un service international sans que la desserte nationale ne soit commercialisée. C'est le cas par exemple pour Thello qui ne commercialise par l'O-D Paris <> Dijon du trajet Paris <> Dijon <> Venise.
Cela aux fins d'éviter l'enclenchement potentiel d'une procédure sans objet ;

- aux questions 3&4 : Thello partage l'idée selon laquelle il paraît difficile, à ce stade, d'encadrer trop fortement les notions et qu'en conséquence il est indispensable que l'Autorité détaille de manière claire et transparente la méthodologie adoptée à chaque étape du processus.

Cela étant dit, Thello souhaiterait toutefois que les critères retenus par l'ARAFER permettant de qualifier une modification « substantielle » d'un service soient clairement arrêtés de sorte à apporter une sécurité juridique aux opérateurs de SLO. La procédure de notification d'un nouveau service est une contrainte importante pour l'opérateur de SLO qui notamment perd en réactivité et s'expose à la divulgation d'informations commerciales sensibles.

Or, une définition trop flottante de la notion de modification substantielle aurait pour effet, en pratique, d'imposer à l'opérateur de notifier systématiquement les changements envisagés d'un service ce notamment, en raison du risque que fait peser sur lui l'application des dispositions de l'article 4 du décret 2018-1275 d'une remise en cause potentielle à tout moment service opéré ;

- à la question 10 : il pourrait être également tenu compte de l'absence de solutions de transport allers/retours pertinentes par le SLO qui pourrait avoir pour effet de limiter la captation de la clientèle pendulaires ;
- aux questions 13 à 15 : Thello souhaite seulement souligner l'importante nécessité de s'assurer de la sincérité des données et des méthodes de calcul utilisées par les parties à la procédure qui servent de base à la réalisation du test par l'Autorité ;
- à la question 18 : l'augmentation du trafic contribue à faire baisser le niveau de péage ainsi que les coûts liés à l'accès aux gares et autres installations de service (pour les ateliers pour autant que leurs caractéristiques techniques le permettent)
- à la question 28 : Thello ne voit pas l'intérêt d'opérer une distinction car un service GV qui « cabote » le fera probablement en prolongement d'une ligne GV et donc sur le réseau classique.

31 mai 2019

Analyse de la consultation publique de l'ARAFER concernant le test d'équilibre économique relatif aux SLO

L'ARAFER organise une consultation quant à l'application de l'article L2133-1 du code des transports, prévoyant que l'ARAFER effectue un test d'équilibre économique, par auto-saisine ou saisine d'une autorité organisatrice, lorsqu'un service librement organisé serait susceptible de « *compromettre l'équilibre économique d'un contrat de service public couvrant le même trajet ou un trajet alternatif* ».

Cette analyse est effectuée « *sur la base d'une analyse économique objective et de critères préétablis* ». Cette analyse est également précisée par règlement d'exécution 2018/1795 du 20 novembre 2018, établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34.

1) Notification d'un nouveau service librement organisé

Question n°1 : La liste d'informations à fournir au stade de la notification appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Ces **informations minimales** correspondent aux spécifications du règlement d'exécution 2018/1795.

Toutefois, une analyse sur les risques d'incidence financière nécessite la transmission des **tarifs projetés**, celle-ci pouvant être déterminante pour les voyageurs dans leur comportement à se reporter et pour calcul des pertes financières. Le **régime de circulation** du SLO est à préciser (par exemple été/hiver).

L'entreprise doit aussi préciser les **canaux de distribution**, et aussi ce qu'elle prévoit en termes de qualité de service et de confort pour les voyageurs, éléments pouvant impacter l'analyse.

On peut aussi se poser la question de **l'engagement du transporteur par rapport aux informations déclarées**. S'il venait à changer des paramètres (horaires ou autres), doit-il y faire une autre déclaration ? Quelles modifications nécessiteraient une nouvelle déclaration ?

Enfin, il est mentionné la transmission d'horaires « indicatives ». Celles-ci sont pourtant déterminantes dans les analyses à mener.

Question n°2 : La période de 3 à 5 ans sur laquelle doivent porter les informations demandées vous semble-t-elle poser des difficultés ? Si oui, pour quelles informations en particulier ?

La durée minimale de trois correspond aux spécifications du règlement d'exécution 2018/1795. **Son extension à cinq ans** pourrait clairement être justifiée au regard de l'importance des temps accordés à la planification des offres de transports des autorités organisatrices, tels que cités à l'article 2a de la directive 2012/34.

Il conviendra également que **la durée soit par défaut applicable à la durée d'exécution restante d'obligation de service public concernée.**

Question n°3 : Les critères envisagés par l'Autorité pour apprécier le caractère substantiel d'une modification de service existant appellent-ils des remarques de votre part ? Des critères additionnels devraient-ils être retenus ?

La consultation apporte des précisions quant à la définition d'un « *nouveau service librement organisé de transport ferroviaire de voyageurs* ». En effet, la définition fournie par la Commission européenne est imprécise : « *un service de transport ferroviaire de voyageurs conçu pour être exploité comme un service à horaire régulier, qui est entièrement nouveau, ou qui suppose la modification substantielle d'un service de transport ferroviaire de voyageurs existant, notamment par l'augmentation de la fréquence des services ou du nombre d'arrêts, et qui n'est pas fourni en vertu d'un contrat de service public* ».

La prise en compte (alinéa 14) de « modifications d'horaires, à fréquence et politique d'arrêts constantes, ou de changements de la capacité d'emport des trains » apparaît ainsi essentielle. Il conviendrait de préciser que **des modifications horaires peuvent aussi s'effectuer sans modification de la fréquence et de la politique d'arrêt, mais par décalage de grille.**

Le **temps de trajet** est un paramètre à prendre en compte dans l'appréciation du caractère substantiel d'une modification de service existant. De même, **la qualification du niveau de gamme du service** (exemple : low cost ou premium) permet aussi de juger du positionnement commercial du nouveau service, pouvant s'adresser à des segments de clientèle en concurrence directe avec celle des services conventionnés (exemple : clientèle pro en heures de pointe).

L'alinéa 15 du document de consultation mentionne « *qu'une variation des prix des titres de transport ne constitue pas une modification substantielle à moins qu'elle ne soit pas conforme à un comportement de marché normal, ...* » Il faudrait **préciser ce qu'est un comportement de marché normal.** L'opérateur historique développe une politique commerciale actuelle agressive (systématiquement en deçà du TER), avec de surcroît une offre Ouigo à prix très bas en concurrence directe avec des services intrarégionaux.

Enfin, le considérant 7 précise clairement que : « *une variation des prix ne devrait pas être considérée comme une modification substantielle, à moins qu'elle ne soit pas conforme à un comportement de marché normal et, le cas échéant, au plan d'exploitation soumis à l'organisme de contrôle au moment où le précédent test de l'équilibre économique a été mené* ». Les variations de prix observées dès aujourd'hui par les activités de SNCF Mobilités sur les services librement organisés en concurrence directs avec les services TER font apparaître un comportement non conforme d'aubaine, avec des services où les O/D intermédiaires en concurrence avec des services TER sont systématiques bradées. Le critère prix apparaît dès lors prépondérant au regard du comportement de l'opérateur ferroviaire historique.

Question n°4 : Vous semble-t-il pertinent de définir des seuils de variation des fréquences et du nombre d'arrêts à partir desquels une modification de service existante pourrait être considérée comme substantielle, étant précisé que l'article 10, paragraphe 2 du règlement autorise la prise en compte de seuils prédéfinis ou de critères spécifiques à condition qu'ils ne soient pas appliqués de manière stricte ou isolée par rapport à d'autres critères ? Si oui, quels seraient, d'après vous, ces seuils ? Merci de justifier votre réponse

Dans cette question, la référence au règlement n'apparaît pas pertinente, l'article 10 concernant précisément le contenu du test d'équilibre économique et non la qualification du service concerné. **De surcroît, la notion de seuils ou critères spécifiques n'apparaît pas pertinente,** dans la mesure où elle n'aurait que pour objectif de réduire le champ de la définition d'un « nouveau service ».

2) Saisine de l'autorité

Question n°5 : Le contenu des informations à fournir par le requérant dans son dossier de saisine - et en particulier celles visant à démontrer l'impact sur l'équilibre économique du contrat de service public - appelle-t-il des remarques de votre part ? Les éléments listés dans l'annexe 3 du présent document appellent-ils des remarques de votre part ?

Tout d'abord, le **déla**i pour saisir l'Autorité (un mois à compter de la publication par l'ARAFER du formulaire) est trop court pour réaliser l'analyse d'autant plus s'il faut prévoir un arbitrage des élus (projet d'arrêté de limitation ou d'interdiction du SLO).

L'impact sur l'équilibre économique d'une ligne est ramené à l'échelle du contrat de service public, ce qui dilue fortement les effets potentiels des impacts liés à la mise en service des SLO alors que pourtant la ligne conventionnée pourrait réellement être mise en péril.

Le règlement d'exécution, à l'instar des procédures relatives aux tests d'équilibres économiques développés depuis plusieurs années par l'ARAFER dans le cadre du marché routier, considère que : « ***l'analyse fait référence au contrat de service public en général, pas aux différents services exploités en vertu du contrat, pour l'ensemble de sa durée*** ».

Les informations demandées correspondent aux recommandations du règlement précité. Toutefois, au regard des remarques ci-dessus, il semblerait nécessaire d'apporter des précisions quant aux impacts financiers qui pourraient être étudiés. La seule connaissance de l'historique des prévisions de trafic, demande et recettes, ainsi que les données effectives, ne serait être suffisante pour qualifier l'atteinte à l'équilibre du contrat.

Des précisions quant au **taux de rentabilité** net prévisionnel (par le contrat, via l'AOT), et effectif (par l'opérateur) seraient plus objectives quant à la définition légitime d'un seuil au-delà duquel l'atteinte de ce ratio impacterait l'équilibre du contrat. Une telle définition serait tout à fait cohérente au regard du considérant 5 dudit règlement.

Question n°6 : La procédure applicable aux demandes de test lorsque le contrat de service public fait l'objet d'une mise en concurrence appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le délai fixé à l'alinéa 32, d'une période maximale de 12 mois est inférieur aux durées prévisionnelles d'appels d'offres estimées à 18 mois. Il est à noter que ce délai n'inclut pas les délais propres aux transferts de personnels, variant aujourd'hui de 12 à 16 mois au regard des évolutions réglementaires postérieures au vote de la loi portant nouveau pacte ferroviaire, retardant d'autant la circulation desdits nouveaux services.

En ce sens, l'alinéa 7 de l'article 9 dudit règlement semble contradictoire à la réalité des délais réglementaires aujourd'hui constatés.

3) Test d'équilibre économique

Question n°7 : Considérez-vous que tous les services faisant l'objet d'un contrat de service public et couvrant un itinéraire de substitution doivent être inclus dans l'analyse ?

A l'interprétation du considérant n°2 dudit règlement, « *il peut y avoir des effets de réseau positifs pour les opérateurs de service public, des bénéfices nets pour les voyageurs, ou des bénéfices sociaux plus importants qu'il convient de prendre en considération* », il apparaît il apparaîtrait cohérent de prendre en compte les services directs et les services couvrant un itinéraire de substitution, en intégrant l'effet potentiel du service librement organisé sur les correspondances.

Toutefois, **le caractère cumulatif des effets devra faire l'attention d'une attention particulière**, comme le souligne le paragraphe 6 de l'article 10 dudit règlement. Les effets d'induction sembleraient difficilement cumulables dans le cas de plusieurs demandes d'un ou plusieurs opérateurs.

Enfin, **la prise en compte des correspondances dans l'itinéraire de substitution décrite dans le document est nécessaire**. L'alinéa 38 fait référence à la prise en compte des incidences du nouveau SLO sur la planification horaire des services ferroviaires conventionnés.

Par exemple, dans le cas de la Régions Pays de la Loire, certains services ont été adaptés hors trame pour répondre à des besoins forts du public (du fait de contraintes techniques menant à la création de sillons exclusifs (*voie unique, ...*) ou la densité importante de trafic a empêché l'activation de services supplémentaires en trame). Il serait dommageable qu'un SLO devienne prioritaire du fait de sa longue distance et/ou du respect strict de la trame sur les services conventionnés hors trame.

a) Questions relatives à l'analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé

Question n°8 : Les critères envisagés par l'Autorité pour apprécier la substituabilité des services appellent-ils des remarques de votre part ?

Question n°9 : Est-il possible d'après vous de définir des différences de temps de parcours à partir desquelles des services ne peuvent pas être considérés comme substituables, étant précisé que l'article 10, paragraphe 2 du règlement autorise la prise en compte de de seuils prédéfinis ou de critères spécifiques à condition qu'ils ne soient pas appliqués de manière stricte ou isolée par rapport à d'autres critères ?

Question n°10 : Des critères additionnels vous semblent-ils devoir nécessairement être pris en compte ? Si oui, lesquels ?

Question n°11 : Quelle est votre appréciation des propositions de l'Autorité concernant l'analyse des politiques tarifaires des entreprises ferroviaires ?

Question n°12 : La proposition de ne pas poursuivre le test si les services ne sont pas substituables appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Au regard de la typologie de clientèle des services ferroviaires régionaux, pouvant dans certains cas être majoritairement composée d'une clientèle occasionnelle, la notion de substituabilité ne saurait se limiter à une comparaison de grille horaire. L'effet d'induction propre à une clientèle aux contraintes horaires plus souples nécessiterait de poursuivre les analyses économiques. Il pourrait être ajouté des caractéristiques complémentaires pour apprécier la substituabilité en fonction de la politique commerciale et marketing (offres

ponctuelles pour occasionnels), des politiques tarifaires selon catégorie d'usagers, et du nombre et de la qualité des correspondances avec les autres OD du réseau.

De surcroît, dès lors que le considérant 11 du règlement précité précise que « *pour être recevable, une demande de test de l'équilibre économique devrait contenir des éléments démontrant que le nouveau service proposé pourrait compromettre l'équilibre économique du contrat de service public* », les trois premières étapes proposées par le régulateur interrogent quant à la pertinence de leur formalisation.

Enfin, l'incidence financière du nouveau SLO sur le CSP devrait être examinée sous un angle pluriannuel en fonction du modèle éco négocié avec l'exploitant (alinéa 36.)

b) Questions relatives à l'évaluation chiffrée du risque d'incidence financière considérable

Question n°13 : La méthode envisagée par l'Autorité pour estimer le report de clientèle du service conventionné vers le service librement organisé appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Il paraît indispensable de définir une méthodologie claire avec des étapes et seuils quantitatifs pour évaluer les pertes financières. Celle-ci pourra être adaptée au fil du temps suite aux différents REX des fréquentations réellement constatées dans les SLO. La méthodologie des saisines des SLO des lignes autocars pourrait être adaptée pour les SLO ferroviaires.

Il est nécessaire comme pour les SLO des lignes autocars que l'observatoire de l'ARAFER collecte les données de fréquentations des SLO ferroviaires pour en faire des bilans trimestriels et annuels et communiquer aux différentes AO les fréquentations réellement constatées.

Question n°14 : La méthode envisagée par l'Autorité pour apprécier les pertes potentielles de recettes de l'exploitant du service conventionné appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Question n°15 : La proposition de procéder à une « première approche maximaliste » de l'incidence financière appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'approche maximaliste visant considérer l'évaluation financière nette au regard des contributions de service public desdites CSP apparaît restrictive. En effet, l'évaluation de l'impact doit également s'effectuer au niveau du seuil de rentabilité de l'opérateur, au regard de l'effet sur les recettes de tout mécanisme contractuel sur l'évolution de la demande, comme précisé au paragraphe 4 de l'article 10 du règlement précité.

Il est nécessaire de noter que l'importance accordée par le régulateur aux concours publics – « *Compte tenu du poids des concours publics généralement observé dans le financement des services ferroviaires conventionnés, le rapport entre les pertes potentielles de recettes et le montant des concours publics aura une importance déterminante dans l'analyse de l'Autorité* » - serait en comparaison à mettre en perspective au bilan de la libéralisation du marché routier de voyageurs longue distance.

Question n°16 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité en matière de complémentarités entre les nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et les services conventionnés ?

Question n°17 : Quels sont, selon vous, les éléments qui pourraient favoriser ou limiter la complémentarité entre ces services ?

La complémentarité potentielle entre différents services est à mettre en perspective avec le degré de saturation d'une infrastructure. De telles situations peuvent conduire à de forts effets d'induction.

Question n°18 : Quelles sont, selon vous, les économies de coûts qui pourraient être générées par l'arrivée du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs ?

Question n°19 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité concernant les possibles réactions concurrentielles de l'entreprise exécutant le contrat de service public ?

Question n°20 : Quelles sont, selon vous, les autres réactions possibles de l'entreprise exécutant le contrat de service public ou de l'autorité organisatrice de transport ?

Question n°21 : Quelles sont, selon vous, les possibles incidences de l'arrivée de nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés sur les investissements des entreprises ferroviaires ou des autorités compétentes ? Quels sont, selon vous, les potentiels d'économies associés ?

Question n°22 : Comment, selon vous, la valeur d'un droit exclusif existant dit-elle être prise en compte ?

Au regard de l'équilibre économique des services ferroviaires conventionnés de voyageurs, à l'exception des situations où la substitution concerne des infrastructures saturées où l'offre de service serait en conséquence réduite, il n'apparaît pas réellement crédible d'envisager des réductions de coûts sur de telles origines/destinations.

Question n°23 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité en ce qui concerne la caractérisation d'une « incidence négative considérable » ?

L'incidence négative considérable devrait être prise en compte dès lors qu'une modification du seuil de rentabilité est observée de manière objective. Celle-ci est de nature à modifier le comportement et la stratégie de l'opérateur chargé d'une concession de service public au-delà des trajectoires productives et de qualité de service fixées par le contrat.

Question n°24 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité concernant la prise en compte des bénéfices pour les utilisateurs ?

Question n°25 : Quels sont, selon vous, les bénéfices à prendre en compte et les outils adéquats pour les évaluer ?

Question n°26 : Quelles pourraient-être, selon vous, les incidences du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs librement organisé sur les performances et la qualité des services ferroviaires liées, par exemple, aux risques de retard en raison d'une utilisation plus soutenue de l'infrastructure ?

Question n°27 : Quelles sont, selon vous, les incidences du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs librement organisé sur la planification de l'horaire des services ferroviaires ?

La prise en compte des bénéfices nets ne semble, au regard du considérant 16 du règlement précité, pas aller au-delà d'une définition pouvant « dépasser les avantages perçus par les utilisateurs directs du service » ou prendre en compte des externalités en dehors de l'appréciation de la robustesse du réseau. La définition des bénéfices sociaux apportée par le régulateur ne semble pas rentrer dans le champ du règlement d'intervention précité.

Contribution de l'UTP à la consultation publique de l'ARAFER

Notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et réalisation du test d'équilibre économique

L'UTP remercie l'ARAFER d'organiser une consultation publique sur les procédures et le test qu'elle entend mettre en œuvre pour déterminer si l'équilibre économique d'un contrat de service public dans le domaine du transport ferroviaire serait compromis par un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs.

Elle regrette toutefois les courts délais impartis pour y prendre part, alors que ce texte est fondamental pour le bon fonctionnement des marchés ferroviaires en France. Il est donc essentiel pour l'UTP de s'assurer que la méthode utilisée pour réaliser ce test est claire, transparente et non discriminatoire (art. 14§1 du règlement d'exécution UE n° 2018/1795, ci-après le règlement d'exécution).

L'UTP estime que le présent projet de lignes directrices est globalement équilibré et objectif et qu'il reprend les exigences déjà précisées dans le règlement d'exécution européen, qui est d'application directe. L'UTP est attachée à ce que la méthodologie qui sera retenue par l'ARAFER puisse permettre de préserver la sécurité juridique des acteurs ferroviaires, tout en encourageant "l'innovation" et le développement de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs. Les modalités de mise en œuvre de ce test doivent, en effet, assurer le développement de nouveaux services ferroviaires commerciaux, tout en assurant une protection efficace des services publics ferroviaires.

L'UTP formule les remarques suivantes :

Question n°1 : La liste d'informations à fournir au stade de la notification appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'UTP demande l'exacte reprise des informations limitativement énumérées à l'article 2§2 du règlement d'exécution. Les exemples mentionnés pour renseigner les informations indicatives sur le matériel roulant que le candidat envisage d'utiliser doivent donc être supprimés du projet de lignes directrices.

Ces informations doivent, en effet, être laissées à l'appréciation de l'entreprise ferroviaire de fournir les éléments qu'elle souhaite. Au demeurant, parmi les exemples proposés la capacité d'emport comme l'âge moyen de la flotte ne semblent pas des éléments opportuns à fournir au stade de la notification.

Question n°2 : La période de 3 à 5 ans sur laquelle doivent porter les informations demandées vous semble-t-elle poser des difficultés ? Si oui, pour quelles informations en particulier ?

L'UTP observe qu'il sera délicat pour une entreprise ferroviaire (EF) candidate de calibrer ses prévisions sur une durée de cinq ans, les projections à cet horizon de temps étant relativement fragiles et peu fiables.

Lors des discussions entourant l'adoption du règlement d'exécution, l'UTP s'était satisfaite du délai de principe de trois ans. Dans cet esprit, l'UTP insiste pour que l'ARAFER ne rejette pas les notifications qui pourraient lui être transmises, au motif que les informations ne seraient pas fournies ou disponibles à l'horizon de cinq ans.

Question n°3 : Les critères envisagés par l'Autorité pour apprécier le caractère substantiel d'une modification de service existant appellent-ils des remarques de votre part ? Des critères additionnels devraient-ils être retenus ?

Selon l'UTP, les lignes directrices doivent en rester aux principes posés par le règlement d'exécution.

Question n°4 : Vous semble-t-il pertinent de définir des seuils de variation des fréquences et du nombre d'arrêts à partir desquels une modification de service existante pourrait être considérée comme substantielle, étant précisé que l'article 10, paragraphe 2 du règlement autorise la prise en compte de seuils prédéfinis ou de critères spécifiques à condition qu'ils ne soient pas appliqués de manière stricte ou isolée par rapport à d'autres critères ? Si oui, quels seraient, d'après vous, ces seuils ? Merci de justifier votre réponse

La définition de seuil prédéterminée pourrait présenter des avantages, notamment en termes de sécurité pour les entreprises ferroviaires susceptibles de notifier un nouveau service. Cependant, l'UTP n'est pas en mesure de faire une proposition en ce sens, compte tenu de la diversité des cas de figure, les seuils risquant d'être inadaptés. Il paraît difficile *a priori* de fixer des seuils en valeur absolue compte tenu de la diversité de situations possibles (notamment du niveau de trafic opéré par l'EF opérant un service librement organisé, l'augmentation globale de l'offre de transport ...).

Si l'ARAFER devait néanmoins faire figurer des seuils dans ses lignes directrices, l'UTP préconise d'explicitier précisément la méthode qui a permis de les déterminer et la méthode qui sera retenue pour leur application, afin de permettre un traitement homogène et non-discriminatoire.

A défaut de seuils, des exemples représentatifs et concrets dans les lignes directrices seraient de nature à sécuriser les acteurs.

Question n°5 : Le contenu des informations à fournir par le requérant dans son dossier de saisine - et en particulier celles visant à démontrer l'impact sur l'équilibre économique du contrat de service public - appelle-il des remarques de votre part ? Les éléments listés dans l'annexe 3 du présent document appellent-ils des remarques de votre part ?

L'UTP préconise l'exacte reprise des informations énumérées à l'article 752 du règlement d'exécution dans ses lignes directrices, déjà très fournies, au regard des délais pour la réalisation de ce test. En conséquence, l'UTP recommande la suppression des informations additionnelles demandées à différents acteurs dans l'annexe 3 du projet.

L'ARAFER dispose, en effet de la faculté de demander, au stade de la saisine, au cas par cas toute information qu'elle juge nécessaire pour la réalisation du test de l'équilibre économique.

Question n°6 : La procédure applicable aux demandes de test lorsque le contrat de service public fait l'objet d'une mise en concurrence appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°7 : Considérez-vous que tous les services faisant l'objet d'un contrat de service public et couvrant un itinéraire de substitution doivent être inclus dans l'analyse ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°8 : Les critères envisagés par l'Autorité pour apprécier la substituabilité des services appellent-ils des remarques de votre part ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°9 : Est-il possible d'après vous de définir des différences de temps de parcours à partir desquelles des services ne peuvent pas être considérés comme substituables, étant précisé que l'article 10, paragraphe 2 du règlement autorise la prise en compte de seuils prédéfinis ou de critères spécifiques à condition qu'ils ne soient pas appliqués de manière stricte ou isolée par rapport à d'autres critères ?

Dans les délais impartis, l'UTP n'a pas de seuils ou de critères prédéfinis à proposer. Si l'ARAFER devait faire des propositions en ce sens dans ses futures lignes directrices, l'UTP estime que la justification des seuils et des critères pris en compte ainsi que la méthode retenue par l'ARAFER devront très clairement être précisés.

Question n°10 : Des critères additionnels vous semblent-ils devoir nécessairement être pris en compte ? Si oui, lesquels ?

Dans la continuité des précédentes questions, des critères additionnels ne semblent pas nécessaires.

Question n°11 : Quelle est votre appréciation des propositions de l'Autorité concernant l'analyse des politiques tarifaires des entreprises ferroviaires ?

Ces propositions doivent effectivement être appréciées par l'Autorité, aux côtés d'autres facteurs, dans l'analyse de la substituabilité des services.

Question n°12 : La proposition de ne pas poursuivre le test si les services ne sont pas substituables appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Cette proposition semble positive, à la condition de bien préciser la méthode dans les lignes directrices et de la motiver au cas par cas.

Question n°13 : La méthode envisagée par l'Autorité pour estimer le report de clientèle du service conventionné vers le service librement organisé appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'UTP relève que l'analyse de la substituabilité des services par catégories pertinentes d'utilisateurs repose en priorité sur les données de comptage communiquées par l'AOT et l'EF, qui devront être suffisamment récentes. L'UTP recommande de définir plus précisément cette notion.

En tout état de cause, l'absence de données de comptage récentes, dont le coût n'est pas neutre pour une AOT, ne doit pas être un motif de non-réalisation du test.

En complément, d'autres types de données (ventes, etc) pourraient être transmises et utilisées par l'Autorité.

Question n°14 : La méthode envisagée par l'Autorité pour apprécier les pertes potentielles de recettes de l'exploitant du service conventionné appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°15 : La proposition de procéder à une « première approche maximaliste » de l'incidence financière appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°16 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité en matière de complémentarités entre les nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et les services conventionnés ?

L'UTP recommande à l'ARAFER de préciser davantage ses modalités d'analyse de l'induction prévue au point 61 du projet de lignes directrices.

Question n°17 : Quels sont, selon vous, les éléments qui pourraient favoriser ou limiter la complémentarité entre ces services ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°18 : Quelles sont, selon vous, les économies de coûts qui pourraient être générées par l'arrivée du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs ?

L'opérateur titulaire du contrat de service public doit réaliser le service tel qu'il est prévu au contrat (horaires, gamme tarifaire...). Il ne peut y avoir d'économie de coûts liée à l'arrivée d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs puisque le cahier des charges qui aura servi à prévoir le niveau de service et l'engagement des moyens ne pourra pas faire l'objet d'une modification. La seule option pour parvenir à des économies relèverait de l'AOT le cas échéant puisqu'elle consisterait à modifier le contrat en vue d'une révision à la baisse de l'offre conventionnée avec l'opérateur en charge du contrat de service public. Ces économies seraient toutefois à relativiser en raison de l'existence de coûts fixes (ex : frais de personnel).

Question n°19 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité concernant les possibles réactions concurrentielles de l'entreprise exécutant le contrat de service public ?

L'opérateur titulaire du contrat de service public doit réaliser le service tel qu'il est prévu au contrat (horaires, gamme tarifaire...). Les possibles réactions concurrentielles de l'entreprise exécutant le contrat de service public dépendront des orientations définies par l'AOT, dans le contrat.

Question n°20 : Quelles sont, selon vous, les autres réactions possibles de l'entreprise exécutant le contrat de service public ou de l'autorité organisatrice de transport ?

La encore, les autres réactions possibles dépendront des orientations définies par l'AOT.

Question n°21 : Quelles sont, selon vous, les possibles incidences de l'arrivée de nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés sur les investissements des entreprises ferroviaires ou des autorités compétentes ? Quels sont, selon vous, les potentiels d'économies associés ?

Comme précédemment, les possibles incidences sur les investissements dépendront des orientations sur le long terme de l'AOT.

Question n°22 : Comment, selon vous, la valeur d'un droit exclusif existant doit-elle être prise en compte ?

L'UTP n'a pas de proposition à ce stade. Cette notion figure effectivement dans le règlement d'exécution. L'UTP aimerait, le cas échéant, que l'ARAFER précise sa compréhension du sujet.

Question n°23 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité en ce qui concerne la caractérisation d'une « incidence négative considérable » ?

La proposition de l'Autorité est conforme au règlement d'exécution.

L'UTP souhaite attirer l'attention de l'ARAFER sur le fait qu'une incidence négative considérable ne s'oppose pas à la continuité du service public, dès lors que l'opérateur sous contrat de service public est tenu de l'exécuter, et ce même en cas de dégradation de la rentabilité de ce service.

Question n°24 : Quelle est votre appréciation de la proposition de l'Autorité concernant la prise en compte des bénéfices pour les utilisateurs ?

L'UTP relève que l'ARAFER envisage dans ses lignes directrices d'évaluer les bénéfices sociaux, en complément des bénéfices nets pour les clients.

Les adhérents de l'UTP ne partagent pas la même lecture du règlement d'exécution sur ce point.

Certains adhérents de l'UTP souhaitent s'en tenir à la liste limitative prévue à l'article 10§5, quand d'autres souhaitent la prise en compte du considérant 2 du règlement d'exécution relatif aux bénéfices sociaux.

Question n°25 : Quels sont, selon vous, les bénéfices à prendre en compte et les outils adéquats pour les évaluer ?

L'UTP renvoie à son observation précédente.

Question n°26 : Quelles pourraient-être, selon vous, les incidences du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs librement organisé sur les performances et la qualité des services ferroviaires liées, par exemple, aux risques de retard en raison d'une utilisation plus soutenue de l'infrastructure ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°27 : Quelles sont, selon vous, les incidences du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs librement organisé sur la planification de l'horaire des services ferroviaires ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°28 : Avez-vous des observations sur les pouvoirs dont dispose l'Autorité dans le cadre d'une décision qu'elle serait amenée à rendre concernant des services à grande vitesse ? En ce qui concerne les services qui ne sont pas à grande vitesse ? Selon vous, l'analyse de l'Autorité doit-elle être différente en fonction de ces deux types de services ?

Le projet de lignes directrices n'appelle pas de remarques particulières sur ce point.

Question n°29 : Dans quels cas un réexamen de la décision dans un délai d'un mois à compter de sa notification serait-il pertinent ?

L'UTP observe que cette faculté est effectivement prévue à l'article 11§3 de la directive 2012/34/UE modifiée. L'UTP estime que cette faculté reste d'ordre général et ne devrait pas être davantage encadrée dans les présentes lignes directrices.

L'UTP souhaite également faire deux remarques additionnelles :

L'UTP salue, d'une part, les précisions apportées par l'ARAFER dans son projet de lignes directrices en matière de confidentialité des informations (points 84 à 88), en phase avec l'article 8 du règlement d'exécution. Lors de l'adoption de ce règlement d'exécution, l'UTP s'était félicitée de l'introduction d'un article dédié à la confidentialité des informations commercialement sensibles, valable tout au long du test de l'équilibre économique.

L'UTP souhaite, par ailleurs, que les lignes directrices en consultation, précise les modalités concrètes de la coopération entre les organismes de contrôle compétents pour un nouveau service international de transport ferroviaire de voyageurs, prévue à l'article 12 du règlement d'exécution.

L'UTP estime que les lignes directrices sont le bon vecteur pour préciser les modalités de coopération qui sont envisagées, afin d'harmoniser leurs méthodes.