

Orientations stratégiques 2024-2029 de l'ART

Consultation publique

18 janvier 2024 – 10 février 2024

Objet de la présente consultation publique :

La présente consultation publique s'inscrit dans le cadre de l'élaboration par l'Autorité de Régulation des Transports (ART) de ses orientations stratégiques pour les années 2024 à 2029. Elle a pour objet de recueillir les observations des acteurs du secteur des transports sur le bilan et les priorités à venir de cette dernière. Elle est ouverte à tous et publiée sur le site Internet de l'ART.

Période de consultation publique :

La présente consultation publique est ouverte du 18 janvier 2024 au 10 février 2024.

Transmission des contributions :

Les contributions sont à transmettre de préférence par courrier électronique à l'adresse suivante : consultation.publique@autorite-transport.fr.

Dans l'hypothèse où l'ART déciderait de publier les réponses à la consultation publique, ou une synthèse de ces dernières, ces réponses seront anonymisées. En outre, les contributeurs sont invités à mentionner les passages qu'ils souhaitent garder confidentiels, ainsi que les éléments qu'ils considèrent couverts par un secret protégé par la loi.

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA PRÉSENTE CONSULTATION PUBLIQUE	3
2. QUESTIONS AUX PARTIES PRENANTES : QUELS FUTURS POSSIBLES POUR L'ACTION DE L'ART ?	5
3. ELEMENTS DE BILAN SUR LE RÔLE ET L'ACTION PASSÉE DE L'ART	7
3.1. Une Autorité, six secteurs régulés	7
3.2. L'ART contribue à un meilleur fonctionnement économique du secteur des transports	7
3.3. Une autorité publique indépendante, partie prenante de son écosystème.....	9
3.4. Des valeurs et modalités de travail au service de l'intérêt général	10
4. LES ENJEUX DE L'« ACTE II » DE LA RÉGULATION DES TRANSPORTS	11
4.1. Contribuer à la maîtrise des prix et à l'amélioration de la qualité de service	12
4.2. Inscrire la régulation des transports dans la transition écologique	13
4.3. Développer une approche multimodale de la régulation économique.....	14

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA PRÉSENTE CONSULTATION PUBLIQUE

Inscrire la régulation dans les enjeux actuels du secteur des transports

Alors que l'Autorité de régulation des transports (ci-après l'« ART ») entre dans une **phase de maturité** après bientôt 15 ans d'existence et une période de forte extension de ses compétences entre 2015 et 2019, les orientations stratégiques 2024-2029 ont l'ambition de lancer un « acte II » de la régulation économique sectorielle des transports.

Le secteur des transports est confronté à des enjeux majeurs – transition écologique, financement et prix des transports, qualité des infrastructures et des services rendus à l'utilisateur. Il est à la veille de changements importants, tels que l'arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires en France, l'échéance à l'horizon d'une décennie des sept principaux contrats de concessions autoroutières historiques (à partir de 2031), l'évolution attendue du cadre de régulation aéroportuaire ou encore le développement des services numériques de mobilité.

Transition écologique



Les constats effectués, tant en matière d'impact environnemental du secteur, premier contributeur aux émissions de CO₂ nationales (32% en 2022, soit environ 130 Mt eqCO₂), que de pratiques de mobilités, conduisent à faire de la **neutralité carbone à horizon 2050** le principal enjeu du secteur des transports dans les décennies à venir. À ce titre, le secteur est au cœur de la stratégie nationale française dite « bas carbone » (SNBC) qui fixe une trajectoire ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹, notamment par une réorientation du progrès technique vers les énergies renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique et davantage de sobriété au travers une modération des usages².

Maîtrise des prix



Cette priorité nationale s'accompagne d'un enjeu complémentaire de **maîtrise des prix**. L'importance des dépenses de transport pour l'État, les collectivités territoriales et les usagers pose en effet la question de la définition d'un modèle de financement économiquement soutenable pour les acteurs concernés, d'une part, et socialement acceptable, d'autre part. S'ajoute à cela un contexte inflationniste qui pèse *de facto* sur le prix des services de mobilité à l'utilisateur³.

Qualité de service



Enfin, la **qualité des infrastructures et des services rendus à l'utilisateur** – voyageurs ou fret – constitue un enjeu majeur pour l'avenir du secteur : état des infrastructures, disponibilité, accessibilité, conditionnent la compétitivité, la qualité et donc l'attractivité des transports collectifs, essentielle pour une mobilité durable et en particulier l'atteinte des objectifs de neutralité carbone du secteur. Or, la qualité de service des transports ferroviaires et aériens tend à se dégrader⁴, en raison de causes d'ordre structurel (âge avancé du réseau ferroviaire, par exemple) mais aussi d'ordre conjoncturel (difficultés d'anticipation de la reprise post-covid, notamment).

¹ Voir la [Stratégie Nationale Bas Carbone](#).

² Voir également les travaux du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de France Stratégie, [Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités. 20 ans pour réussir collectivement les déplacements de demain](#) (2022).

³ La [note de conjoncture de l'Insee](#) d'octobre 2023 témoigne d'une accélération de la hausse du prix des transports sur un an (+ 5,4 % après + 4,9 %), portée par celle des prix des transports ferroviaires (+ 9,2 % après + 6,8 %), tandis qu'on observe un ralentissement des prix des transports aériens (+ 4,5 % après + 6,6 %) et routiers (+ 5,2 % après + 6,1 %).

⁴ Autorité de la qualité de service dans les transports, [Bilan 2022 de la qualité de service des transports de voyageurs en France](#).

Vers un Acte II de la régulation des transports

Les futures orientations stratégiques doivent fixer le cap de l'ART pour les six prochaines années (2024-2029).

L'ambition de cet « acte II » de la régulation est double :

- **D'une part, approfondir l'action de l'ART au service de la mobilité :**

L'ART souhaite approfondir son action par une régulation incitant davantage les gestionnaires d'infrastructures et de facilités et activités essentielles en monopole à une gestion performante au bénéfice des usagers (maîtrise des coûts et des prix, qualité de service).

- **D'autre part, s'inscrire pleinement, en tant qu'institution publique, dans l'écosystème des transports :**

L'ART, dans son rôle d'autorité publique indépendante sert, par son action de régulation, l'intérêt général décliné dans les objectifs de la politique des transports. De ce fait, ses liens et le dialogue qu'elle entretient avec l'ensemble des parties prenantes sont indispensables à une action à la fois pertinente, efficace et impartiale.

Ce document a pour objet de recueillir l'opinion des acteurs, à la fois sur le bilan et les priorités de l'ART pour les prochaines années :

- Les parties prenantes sont ainsi invitées à répondre à 12 questions ouvertes afin de faire part de leurs réflexions et propositions (partie 2) ;
- Est également proposée par l'ART une première vision, avec des éléments d'éclairage sur son bilan (partie 3) et pistes de réflexion quant à ses priorités pour l'avenir (partie 4).

Les nouvelles orientations stratégiques seront présentées à **l'été 2024**.

2. QUESTIONS AUX PARTIES PRENANTES : QUELS FUTURS POSSIBLES POUR L'ACTION DE L'ART ?

Les questions ci-dessous invitent les parties prenantes à une réflexion large et ouverte visant à alimenter l'ART dans l'élaboration de son futur projet stratégique.

I. La démarche

1. La démarche d'élaboration de ses futures orientations stratégiques par l'ART appelle-t-elle des remarques de votre part ?

II. L'action de l'Autorité de régulation des transports

a) Bilan de la contribution de l'ART à la mobilité et au secteur des transports

2. De manière générale, comment percevez-vous l'ART et sa contribution au bon fonctionnement du secteur des transports ?

3. Quel bilan tirez-vous de l'action passée de l'ART ces dernières années ? Vous pouvez en particulier préciser ses réalisations les plus marquantes de votre point de vue, ayant eu un effet notable sur les secteurs qu'elle régule, et celles qui vous ont semblé moins efficaces ou pertinentes.

b) Place dans l'écosystème des transports et relations avec les parties prenantes

4. La place que l'ART occupe dans son écosystème et les liens qu'elle entretient avec les autres acteurs du secteur des transports vous paraissent-ils permettre une action efficace ?

5. Les pratiques et modalités de travail mises en place par l'ART vous semblent-elles adéquates, à la fois efficaces et adaptées, à son rôle et à son statut de régulateur économique indépendant ? Vous pouvez en particulier préciser les éléments qui vous semblent particulièrement importants à conserver et ceux qui peuvent, le cas échéant, être améliorés.

6. Identifiez-vous des outils de régulation (lignes directrices, recommandations, auditions, etc.) qui vous semblent pouvoir être utilisés davantage ou différemment ?

III. Les enjeux et priorités pour l'avenir

7. Les trois axes présentés ci-dessus (maîtrise des prix et qualité de service, transition écologique, approche multimodale de la régulation) vous paraissent-ils couvrir les enjeux du secteur des transports pour les prochaines années ? Si non, quels autres grands enjeux de la mobilité identifiez-vous ?

8. Concrètement, quels sont les champs/enjeux (généraux ou sectoriels) sur lesquels l'ART, en tant que régulateur économique sectoriel, devrait prioritairement faire porter son action pour un meilleur fonctionnement du secteur des transports et, *in fine*, au bénéfice des usagers ?

9. Voyez-vous des dysfonctionnements des marchés du transport dont l'ART pourrait se saisir, compte tenu de son positionnement institutionnel et de son expertise ?

10. Les compétences et moyens d'intervention actuels confiés à l'ART par la loi vous paraissent-ils adaptés pour mettre en œuvre une régulation efficace et tenir compte des enjeux du secteur ? Si oui, vous pouvez, le cas échéant, expliciter votre point de vue. Si non, comment faudrait-il les adapter (dans les secteurs actuellement régulés ou au-delà, le cas échéant) ?

IV. Conclusion

11. De manière plus générale, quelles sont vos attentes vis-à-vis de l'ART d'ici à 2030 ?

12. Avez-vous d'autres remarques ou suggestions à communiquer à l'ART dans le cadre de l'élaboration de ses orientations stratégiques 2024-2029 ?

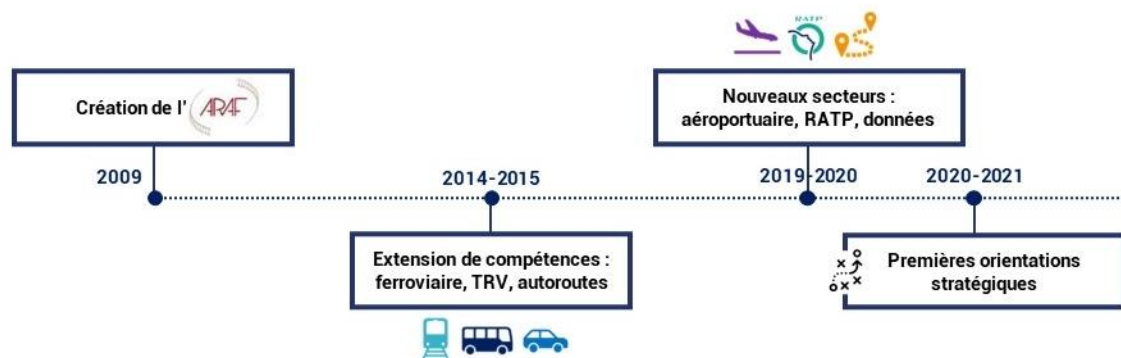
3. ELEMENTS DE BILAN SUR LE RÔLE ET L'ACTION PASSÉE DE L'ART

3.1. Une Autorité, six secteurs régulés

L'ART a été créée en 2009 pour accompagner l'ouverture du secteur ferroviaire national, sous l'impulsion de l'Union européenne, en vue de permettre la constitution d'un espace unique ferroviaire européen et de favoriser un fonctionnement plus efficace des systèmes ferroviaires nationaux.

Elle a vu, entre 2015 et 2019, ses compétences élargies à cinq autres domaines du secteur des transports :

- domaines qui étaient « naturellement » monopolistiques – cœur de métier d'un régulateur économique tel que l'ART –, comme les autoroutes concédées, les grands aéroports ou certaines activités de la RATP liées à la gestion du réseau de transports publics urbains franciliens ;
- domaines qui s'ouvraient à la concurrence, comme le transport routier interurbain de voyageurs ;
- domaine connexe des services numériques de mobilité (les données de mobilité et les services numériques de vente de billets pouvant être considérés comme des facilités essentielles pour proposer des calculateurs d'itinéraire et des applications de billetterie multimodale performants).



3.2. L'ART contribue à un meilleur fonctionnement économique du secteur des transports

Objectifs de la régulation

La régulation économique du secteur des transports a pour objectif ultime de contribuer au bon fonctionnement des services de transports au service d'une mobilité de qualité au meilleur prix pour les usagers. Dans le cadre de ses missions, l'ART poursuit deux grands objectifs de régulation :

- D'une part, elle contribue à une concurrence effective et loyale sur les marchés des services de transport ;
- D'autre part, pour les « monopoles naturels » disposant d'un pouvoir de marché, l'ART s'assure que les gestionnaires n'exploitent pas leur position pour dégager une rente de monopole, et qu'ils gèrent efficacement les infrastructures et services essentiels de transports.

Si elle ne régule pas toujours directement les prix payés par les usagers finaux mais intervient, pour l'essentiel, en amont, l'action de l'ART contribue, *in fine*, à assurer les meilleurs tarifs au regard de la qualité fournie.

Déclinaison actuelle dans le secteur des transports

Les missions de l'ART se déclinent dans chacun des six domaines qu'elle régule :

Ferroviaire



L'ART s'assure que les conditions tarifaires et opérationnelles d'accès aux infrastructures et activités essentielles du système ferroviaire, tels que le réseau ferré, les gares et les autres installations de service (centres de maintenance, stations de combustible, etc.) ainsi que les prestations de sûreté, soient transparentes, équitables et non discriminatoires et permettent le développement d'une concurrence effective et loyale sur les marchés des services de transport. Plus largement, elle concourt au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire dans l'ensemble de ses dimensions technique, économique et financière.

Transports urbains en Île-de-France



L'ART régule les activités naturellement monopolistiques de la RATP, notamment en examinant la rémunération versée par Ile-de-France Mobilités au titre de ses activités de gestionnaire d'infrastructure et en approuvant les tarifs des prestations de sûreté. Elle contribue également aux conditions d'une concurrence effective et loyale entre exploitants sur le réseau de transport public du Grand Paris.

Aéroportuaire



Elle s'assure que les redevances acquittées par les compagnies aériennes soient établies dans le respect des principes applicables, notamment sur des bases transparentes, objectives et non discriminatoires, et assure un suivi économique et financier du secteur.

Transport routier de voyageurs



Elle examine les conditions, au regard de l'offre de services conventionnés existante, de l'introduction de nouveaux services réguliers interurbains sur les liaisons de moins de cent kilomètres ; elle contrôle également les conditions d'accès aux gares et aux aménagements de transport routier ; enfin, elle observe le marché, notamment pour s'assurer de son bon fonctionnement concurrentiel.

Autoroutier



Elle veille à ce que le péage reflète le coût du service rendu aux usagers circulant sur le réseau autoroutier concédé, notamment (i) lors de la passation d'avenants aux contrats de concession ayant pour objet, par exemple, la réalisation de nouveaux aménagements et (ii) en assurant un suivi économique et financier du secteur. Elle contrôle par ailleurs les modalités de passation des marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Données numériques de mobilité



L'ART œuvre pour que les exploitants de services numériques de mobilité, tels que les calculateurs d'itinéraire ou les applications de billetterie multimodale, puissent se développer en ayant accès à des données de mobilité fiables, neutres et à jour ainsi qu'aux services numériques de vente locaux pertinents.

Études et observation des marchés

En outre, les travaux de l'ART participent à la transparence du secteur. L'ART réalise ainsi des études visant à améliorer la connaissance des secteurs qu'elle régule. Elle joue un rôle de tiers de confiance par l'indépendance, l'expertise et l'objectivité des analyses qu'elle produit. Parmi ses plus récentes publications, on peut noter :

- **Étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire – Février 2022** : une nouvelle édition de l'étude relative à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs qui a permis de dresser un état des lieux des conditions d'accès au système ferroviaire et d'identifier les freins persistant à l'entrée sur le marché ;
- **Scénarios de long terme pour l'avenir du réseau ferroviaire – Juillet 2023** : l'ART a montré, par une étude prospective sur 20 ans, que le réseau ferroviaire français se trouve à la croisée des chemins : alors que le maintien des trajectoires d'investissement actuelles conduirait le gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle, un effort ambitieux consacré en priorité au renouvellement et à la modernisation du réseau existant permettrait, à l'inverse, de développer le mode ferroviaire, en cohérence avec les ambitions portées en matière de décarbonation des transports ;
- **Économie générale des concessions d'autoroutes – Novembre 2020 et janvier 2023** : l'ART a apporté un éclairage indépendant et circonstancié sur la question de la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes et formulé des propositions pour l'avenir du secteur autoroutier concédé ;
- **Évolution du cadre de régulation aéroportuaire - Septembre 2023** : l'ART a publié un rapport dans lequel elle formule des recommandations concrètes pour améliorer le cadre de régulation aéroportuaire, pouvant être mises en œuvre, pour l'essentiel, à cadre législatif constant ;
- **Rapports multimodaux – Décembre 2021 et décembre 2022** : l'ART a également publié deux rapports comportant des analyses transversales au secteur des transports, qui s'ajoutent aux publications sectorielles, notamment ses bilans ferroviaires.

3.3. Une autorité publique indépendante, partie prenante de son écosystème

Dans son rôle d'autorité publique indépendante⁵, l'ART participe au bon fonctionnement du secteur des transports. Elle agit en lien avec de nombreuses parties prenantes – acteurs des secteurs régulés, autres acteurs institutionnels publics (Gouvernement, Parlement, Cour des comptes, institutions européennes, etc.) et autres régulateurs européens. L'ART s'insère ainsi dans le paysage institutionnel en tant que régulateur économique sectoriel d'une industrie de réseau, au même titre que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) dans leurs secteurs de compétences respectifs.

Le cadre relatif aux secteurs régulés et aux missions de l'ART est défini par le Parlement. C'est aussi devant le Parlement que l'ART rend principalement compte de son action, laquelle est également soumise au contrôle du juge administratif et, pour ce qui concerne les procédures de règlement de différends, au contrôle du juge judiciaire.

L'indépendance de l'ART constitue un gage de régulation impartiale. Conformément à son statut d'autorité publique indépendante, et en application des textes européens dans les secteurs ferroviaire et aéroportuaire, l'ART agit de manière impartiale vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, publiques comme privées (Gouvernement, autorités organisatrices des transports,

⁵ Une autorité publique indépendante (API) comme l'ART est un organisme administratif doté d'une personnalité juridique (personne morale de droit public), qui agit au nom de l'État et dispose d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement.

opérateurs régulés, entreprises de transport, etc.). Elle dispose des moyens nécessaires à cette fin.

3.4. Des valeurs et modalités de travail au service de l'intérêt général

L'action conduite par l'ART a pour fil conducteur la recherche d'une régulation performante : à la fois efficace dans l'atteinte des objectifs confiés par la loi et efficiente dans l'exercice de ses missions au service des usagers et de la mobilité.

L'ART s'attache à faire preuve dans son action au quotidien, d'esprit de dialogue, d'expertise, de transparence et d'indépendance.



L'« **indépendance** » est la valeur cardinale de l'ART en tant qu'autorité publique indépendante. Ainsi, l'ART :

- assure ses missions indépendamment des intérêts de tiers, notamment des acteurs économiques, qu'ils soient publics ou privés,
- est soumise à des règles déontologiques strictes,
- dispose de moyens propres, qu'ils soient financiers, humains ou techniques,
- est dirigée par un collège de cinq membres dont les mandats ne sont ni révocables, ni renouvelables.



L'« **expertise** » de l'ART s'appuie sur :

- un collège composé de membres nommés en raison de leurs compétences ou expertises pertinentes pour la régulation économique des transports ;
- des services dont l'organisation a évolué ces trois dernières années pour mobiliser conjointement, lors des instructions et chaque fois que nécessaire, un haut niveau de compétences techniques, économiques, juridiques, financières et en analyse de données,
- des travaux d'observation des marchés et de suivi économique et financier pour développer une connaissance fine des secteurs régulés,
- une large palette d'outils réglementaires tels que le développement de modèles technico-économiques et d'études de parangonnage pour mieux connaître les coûts pertinents des services et ainsi réduire l'asymétrie d'information avec les opérateurs régulés.



Le « **dialogue** » – ouvert et constructif – de l'ART avec l'ensemble des acteurs du secteur des transports se traduit notamment par :

- le lancement régulier de consultations publiques,
- l'organisation d'auditions devant le collège de l'ART et,
- plus largement, dans le cadre d'échanges réguliers avec les services et les membres du collège.

Ces échanges permettent d'ouvrir de nouveaux chapitres réglementaires et de recueillir des éclairages essentiels pour comprendre la réalité du terrain, et ainsi enrichir la qualité des avis et décisions. L'ART s'attache également à développer ses relations avec les représentants des usagers.



La « **transparence** » conduit l'ART à :

- rendre compte régulièrement de son action de régulation, notamment dans le cadre de son rapport annuel, d'échanges avec les parties prenantes ou encore d'auditions devant le Parlement,
- communiquer de façon claire, précise et intelligible les motivations de ses avis et décisions, les éléments de diagnostic et les recommandations ressortant de ses rapports, ainsi que les bénéfices pour les usagers qui en résultent,
- externaliser des stratégies de régulation, lignes directrices ou « bilans de doctrine » afin de rendre plus lisibles et prédictibles les décisions de l'ART,
- généraliser, pour ses rapports, la consultation préalable des parties prenantes avant leur publication définitive.

4. LES ENJEUX DE L'« ACTE II » DE LA RÉGULATION DES TRANSPORTS

L'« **acte II** » de la régulation économique sectorielle des transports doit prendre en compte les enjeux actuels et futurs du secteur. Au vu de la place centrale occupée par les transports dans l'économie française et dans le quotidien de la population, l'ART s'attache à prendre en compte les problématiques du secteur dans son ensemble, sur lesquelles elle est susceptible d'exercer une influence directe ou indirecte dans le cadre de son action régulatoire. L'ART a ainsi identifié plusieurs enjeux stratégiques qui pourraient guider son action dans les six prochaines années :



4.1. Contribuer à la maîtrise des prix et à l'amélioration de la qualité de service



Réguler afin d'éviter des coûts et prix excessifs ...

L'un des enjeux majeurs du secteur des transports, qui constitue également le cœur de métier de tout régulateur économique, porte sur la maîtrise des prix pour protéger le pouvoir d'achat des usagers et la compétitivité des entreprises, enjeu d'autant plus important dans le contexte inflationniste ayant marqué la période 2022-2023. Les transports représentent en effet environ 15% du budget des ménages, mais cette part dépasse 20 % chez les ménages les plus modestes, alors qu'elle est à peine supérieure à 10 % chez les plus aisés. Le coût du transport, qui est particulièrement sensible à l'évolution des prix de l'énergie, pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la compétitivité des entreprises, ce qui implique de porter une attention particulière à l'évolution des prix des services de transport.



L'expérience européenne montre que la concurrence conduit à une amélioration de la qualité des services de transport de voyageurs.

Voir, par exemple, l'[étude de février 2022 sur l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs](#).

Cette préoccupation est d'autant plus naturelle pour l'ART qu'elle s'inscrit directement dans le prolongement de ses missions premières de régulateur économique sectoriel. L'ART peut jouer sur deux leviers :

- veiller à l'existence d'une concurrence effective sur les marchés ouverts à la concurrence afin de permettre l'existence d'une pression à la baisse sur les prix ;
- veiller au bien-fondé des tarifs pratiqués par les gestionnaires d'infrastructure et services essentiels en situation de monopole (réseau ferré, aéroports, gestionnaires d'autoroutes...) et, singulièrement, les inciter à la performance sur le volet des coûts, mission première d'un régulateur économique sectoriel tel que l'ART.

Cet enjeu de maîtrise des prix est indissociable de celui de la qualité de l'offre de transport à long terme sur le territoire, et son corollaire, le financement des infrastructures de transport. L'investissement dans les infrastructures est en effet un facteur déterminant de la qualité comme de l'efficacité des transports, qu'il s'agisse de la sécurité, des temps de circulation et de la ponctualité des trains, des conditions de circulation sur les autoroutes, de la qualité du service rendu aux compagnies aériennes par les aéroports ou de la couverture territoriale des services publics de transport. Il est également crucial pour accompagner la transition écologique du secteur. Cet enjeu suppose une réflexion globale et de long terme auquel le régulateur économique des transports est à même de contribuer aux côtés des autres acteurs du secteur.

...et contribuer à la qualité de service ★★☆☆

Pour contribuer à la qualité du service proposé par les opérateurs de transports, au bénéfice des usagers, l'ART dispose de divers moyens d'action en faveur du développement d'une concurrence effective sur le marché des services, notamment dans le secteur ferroviaire. Par ailleurs, elle est en mesure d'actionner deux leviers spécifiques :

- suivre les actions en faveur de la qualité des infrastructures (renouvellement ou régénération, et modernisation), notamment à travers l'examen des moyens consacrés à leur financement et des éclairages sur les investissements envisagés ;
- mobiliser des outils incitatifs pour influencer la qualité du service fourni par les gestionnaires d'infrastructures essentielles.

La mise en place d'une régulation incitant les gestionnaires d'infrastructures essentielles à une amélioration continue de leur performance apparaît ainsi incontournable. Le contrôle de la tarification opéré par l'ART va de pair avec le suivi de la performance des entités régulées afin notamment que le déploiement d'une infrastructure de qualité se fasse au meilleur coût.

Il s'agira ainsi de mieux asseoir, à l'avenir, le revenu autorisé des gestionnaires d'infrastructures essentielles sur les coûts d'un opérateur efficace – c'est-à-dire d'une entreprise gérée de manière performante –, grâce à une meilleure connaissance de ces coûts, et de mettre en place des dispositifs incitant à améliorer la qualité de service, par exemple au travers de systèmes de type bonus/malus, ou en établissant des corrélations explicites entre niveaux de qualité de service donnés et coûts associés.

4.2. Inscrire la régulation des transports dans la transition écologique



Au vu des objectifs climatiques fixés aux niveaux européen et national et de la nécessité de s'adapter aux effets attendus du changement climatique, la transition écologique, dans ses deux dimensions (décarbonation et résilience) est un enjeu central. Le secteur des transports est responsable de 30 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) et va en conséquence être fortement mis à contribution pour la réalisation de ces objectifs :

- Au niveau européen, l'Union européenne s'est fixée pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990 via le « Pacte vert » – stratégie présentée le 11 décembre 2019 – et sa déclinaison législative que constitue le paquet « Fit for 55 »⁶ – présenté le 14 juillet 2021 par la Commission européenne ;
- Au niveau national, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)⁷ prévoit l'atteinte d'une neutralité carbone complète pour le secteur à horizon 2050 et fixe également comme étape intermédiaire notable une réduction de 28 % des émissions en 2030 par rapport aux niveaux de 2015.

Même si la contribution à la transition écologique ne figure pas, en tant que telle, au cœur des missions qui lui ont été confiées par le législateur⁸, l'ART contribue, par son action, à cet enjeu, notamment en favorisant le report modal de la route vers le ferroviaire pour le transport de voyageurs comme de marchandises.

Au-delà, il s'agit pour l'ART d'accompagner la transition écologique en cohérence avec sa raison d'être, à savoir contribuer au bon fonctionnement économique des secteurs du transport qu'elle régule. Pour ce faire, elle pourrait mobiliser plus intensément deux leviers de régulation classiques :

- favoriser l'intégration des externalités environnementales dans la tarification des infrastructures et les décisions d'investissement ;
- contribuer à une plus grande transparence de l'impact environnemental des secteurs, afin d'éclairer la décision publique et d'inciter les acteurs (entreprises de transport et usagers) à faire évoluer leurs pratiques.

⁶ Le paquet appelé « Ajustement à l'objectif 55 » est un ensemble de propositions qui vise à aligner la législation européenne sur l'objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

⁷ Adoptée pour la première fois en 2015 et mise à jour en 2018-2019, puis le 21 avril 2020.

⁸ Ainsi, dans son avis 23-A-18 du 29 novembre 2023, l'Autorité de la concurrence recommande au législateur de modifier le code des transports afin que l'exercice par l'ART de ses missions soit cohérent avec les objectifs de la politique nationale des transports, notamment la protection de l'environnement.

4.3. Développer une approche multimodale de la régulation économique



Réguler au service de la mobilité

L'ART devra veiller davantage encore à inscrire son action de contrôle et de régulation dans une approche multimodale.

Dans un contexte où la multimodalité constitue l'un des piliers de la transition écologique, une vision intégrée du secteur des transports est indispensable pour réguler efficacement. Agir sur un mode de déplacement peut en effet avoir des conséquences sur l'ensemble du secteur des transports : évaluer correctement une action de régulation nécessite donc de comprendre son impact sur la demande globale de transport.

Cela passe en particulier par l'étude des comportements en matière de choix de modes de transports (par exemple, en analysant les arbitrages des usagers entre prix et temps de parcours) ou des analyses évaluant l'impact socio-économiques de différentes solutions de régulation.

À ce titre, la mission générale d'observation des secteurs régulés, conférée par le législateur à l'ART, est complémentaire à ses missions de régulation. Plus généralement, elle lui permet d'éclairer la décision publique sur le fonctionnement du secteur des transports, en ce qui concerne la mobilité à la fois des personnes et des marchandises.

Accompagner le développement des services numériques de mobilité

L'ART contribue par ailleurs au développement de l'intermodalité en accompagnant le développement des services numériques de mobilité dans leurs deux volets, information et billettique multimodales. La régulation opérée par l'ART – qui doit permettre de favoriser l'intermodalité et, le cas échéant, le report modal, ainsi que les comparaisons de prix entre services de transport – s'articule autour de deux volets :

- le contrôle de la qualité des données de mobilité mises à la disposition des utilisateurs (fiabilité, neutralité, mise à jour) doit contribuer à favoriser le déploiement de services d'information multimodale (calculateurs d'itinéraires), permettant à l'utilisateur final de connaître les différents itinéraires possibles, les modes disponibles et leurs éventuelles combinaisons, et ainsi planifier plus facilement ses trajets ;
- le contrôle du respect des obligations relatives à l'ouverture des services numériques de vente (SNV), afin de faciliter la recherche de solutions de billettique numérique multimodale (services numériques multimodaux).

Cohérence et transparence pour l'écosystème

La consolidation de l'action de l'ART nécessite de renforcer l'harmonisation de la régulation des transports, tout en tenant compte de la structure et des problématiques économiques de chaque secteur. Cette plus grande cohérence concerne, d'une part, les pouvoirs et les compétences de l'ART, d'un point de vue législatif et réglementaire, d'autre part, la doctrine économique et les pratiques régulatrices (partage des risques, niveau de rémunération, etc.).