

RAPPORT D'ACTIVITE 2010/2011

Seul le prononcé fait foi

▪ LE PRESIDENT

Vous présenter ce premier rapport de notre encore jeune Autorité est, pour moi, un honneur et un plaisir.

Au-delà de l'obligation formelle de le produire et de la nécessaire transparence à donner à nos avis et à nos décisions, son élaboration a été un temps de réflexion sur les travaux que les membres du collège et moi-même avons engagés pendant ces 18 derniers mois.

Installer une Autorité de régulation dans le secteur ferroviaire, produit d'une longue histoire industrielle et économique, n'est pas chose simple.

Notre action n'a pas pour but de tout bousculer par plaisir ou de répondre à une simple raison existentielle.

Notre système ferroviaire est au bout de sa logique comme planté au milieu d'un gué et il nous faut choisir.

Ces décisions relèvent du pouvoir politique que nous nous devons d'éclairer.

Quel doit être l'objectif ?

- faire entrer l'activité ferroviaire dans une nouvelle ère dans la perspective de la poursuite de l'ouverture à la concurrence dans le cadre européen ;
- donner aux acteurs nationaux les armes de la compétitivité face aux autres modes de transport ;
- clarifier les règles du jeu et imposer leur transparence ;

Tout cela ne pourra être atteint que si le secteur trouve la voie d'une plus grande efficacité et d'une productivité auxquelles nous devons également veiller.

L'Autorité découle d'une directive européenne.

En effet, en 2008, la Commission européenne adresse une lettre de mise en demeure au gouvernement français. Elle estimait que la Mission de contrôle des activités ferroviaires, notre ancêtre, créée en 2003, rattachée au Ministre des Transports « ...souffre d'une absence d'indépendance et bénéficie de missions trop limitées ».

En 2009, le Parlement, saisi du projet de loi « ORTF », portant notamment sur la création d'une Autorité de régulation indépendante, contribuera par l'expression de sa volonté au renforcement de l'indépendance politique, financière et technique du régulateur sectoriel ferroviaire.

▪ MISSIONS ET POUVOIRS

Pour cette présentation de nos activités, je me dois d'abord de vous rappeler les missions et pouvoirs dont le Parlement a doté notre Autorité.

L'ARAF est d'abord une instance de propositions et d'avis, une autorité morale en quelque sorte

Vous avez le détail sur la projection

- Il lui est confié une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire afin de contribuer à donner de la cohérence aux conditions économiques, contractuelles et techniques du système ferroviaire ;
- Elle donne des avis sur les projets de textes réglementaires concernant l'accès au réseau, les infrastructures et les matériels de transport ;
- Elle donne un avis sur le document de référence du réseau (DRR) élaboré par le gestionnaire d'infrastructure, qui rassemble l'ensemble « des règles du jeu » techniques, juridiques, et économiques d'accès au réseau, y compris ses redevances d'utilisation.

Le DRR joue un rôle essentiel dans la connaissance des règles d'accès et des coûts d'utilisation.

Leur complexité peut être un frein à l'utilisation optimale du réseau ferroviaire.

Ce document est et sera chaque année pour l'ARAF, l'occasion d'écouter et de mieux comprendre les difficultés rencontrées par les opérateurs et de contribuer avec RFF, à l'amélioration progressive de sa lisibilité.

C'est une partie importante de notre mission, en complément des auditions et les règlements de différends qui auront contribué largement à approfondir notre vision du système.

L'Autorité est également une autorité juridique décisionnelle :

- La loi nous a dotés d'un pouvoir solide dans le domaine de la tarification. Il s'agit d'un avis conforme, avis qui s'impose lorsque nous l'émettons et dont l'élaboration constitue un travail majeur de l'Autorité.
- Nous devons également approuver les règles de séparation comptable des activités de gestionnaire d'infrastructures délégué qu'est la SNCF par rapport à ses activités de transporteur. C'est essentiel pour qu'il n'y ait pas de subvention croisée entre activités en monopole et activités concurrentielles. Cela l'est également pour garantir des tarifs transparents et non-discriminatoires.

Notre Autorité agit enfin comme une autorité quasi-juridictionnelle.

Elle peut être saisie - et elle l'a été très rapidement après sa création - par tout opérateur ferroviaire ou toute entité autorisée à demander des sillons pour le règlement de différend relevant de l'accès au réseau et des prestations associées.

Ce sera pour le Collège de l'Autorité, l'occasion d'être confronté à des cas très concrets de difficultés d'utilisation du réseau et d'en comprendre l'origine.

Ainsi, après que l'analyse du DRR nous ait permis d'approfondir les bases de notre philosophie, le règlement de contentieux nous amène à construire notre doctrine.

Ce cheminement était essentiel pour que les acteurs comprennent le rôle et l'intérêt du régulateur. Cela semble efficace, les saisines en augmentation en sont la preuve.

Nous avons également un arsenal coercitif. Le pouvoir de sanction qui nous a été confié est important.

Par saisine ou auto-saisine, nous pouvons restreindre l'accès ou fixer des amendes pouvant aller jusqu'à 5% du CA.

Différentes demandes sont en cours d'instruction, c'est notre côté gendarme, qui n'a pas été nécessaire à ce jour, mais sait-on jamais !!!

Ces dispositions sont complétées par un pouvoir d'investigation étendu, enquêtes, contrôle, saisie et constat d'infraction.

Simplement, il ne faut pas que les opérateurs confondent notre rôle avec d'autres qui relèvent des autorités de police pour ce qui concerne des plaintes au pénal ou de constats d'huissier. Quand des cailloux, petits ou gros, sont délicatement posés dans des aiguillages, cela relève d'abord d'enquête de police. De même avant de se plaindre pour discrimination, il faut d'abord vérifier, par exemple, si d'autres sillons répondant aux besoins, ne peuvent être obtenus tout simplement en le demandant à RFF.

▪ LE COLLEGE

L'indépendance de l'ARAF, s'est vue confortée par la constitution de son collège de 7 membres nommés pour 6 ans, non renouvelables et non révocables.

Le Parlement et particulièrement le Sénat ont insisté sur le caractère indépendant, les origines et les compétences variées des membres du collège et leur haut niveau d'expertise.

Pour le Président, c'est avant tout l'indépendance de sa personnalité, démontrée par ses actions antérieures et sa capacité à résister aux pressions qui furent réclamés. Une sorte de poil à gratter. Je ne sais comment je dois prendre le fait d'avoir été proposé pour cette mission, par décret du Président de la République.

... 6 experts m'entourent :

Tout d'abord, Claude MARTINAND, premier Président de RFF, à la fois mémoire de notre Autorité et aussi le plus expérimenté dans le domaine ferroviaire. Son expertise, même si elle peut être parfois caustique, est essentielle pour éclairer notre analyse. Je tiens à le remercier de mettre autant de cœur et d'énergie aux travaux de notre Collège. Son absence, aujourd'hui, due à des problèmes de santé, n'est que momentanée.

Je tiens, au nom du collège et de tout le personnel de l'ARAF à lui rendre un hommage appuyé car il contribue largement à la crédibilité de notre autorité. Je lui souhaite un prompt rétablissement.

Nos deux économistes, Dominique BUREAU et Henri LAMOTTE, jouent un rôle essentiel par leur travail sur la tarification, la notion de productivité du capital et la vision qu'ils nous donnent de l'économie ferroviaire.

Suivre leurs raisonnements n'est pas toujours une tâche facile. Heureusement, ils ont aussi des talents de pédagogue et, malgré la rigueur de leurs raisonnements, ils ont cette faculté de rendre compréhensibles des notions complexes.

Mais au cas où la théorie risquerait de nous éloigner de la pratique, nous avons le représentant du monde de l'entreprise avec Daniel TARDY.

C'est lui qui va nous rappeler concrètement, comment se traduisent pour les acteurs du ferroviaire les contraintes du système et en quoi notre intervention peut leur faciliter le fonctionnement.

Productivité, efficacité, simplicité, pragmatisme sont ses maîtres-mots.

Pour défendre un aménagement du territoire intelligent. Nous avons Jean PUECH, dont l'expérience en tant que Ministre mais surtout en tant qu'élu d'un département rural nous est indispensable. Son rôle, et il le fait avec cœur, est, entre autres, de

réconcilier deux missions antagonistes de l'ARAF, le nécessaire équilibre économique du ferroviaire et son rôle d'acteur au service de l'utilisateur.

C'est lui qui considère avec humour que le TGV à Brives n'est qu'un train à grande vibration.

Pour finir, Jacques BERNOT, notre juriste, l'homme qui nous fait bénéficier de sa longue expérience d'administrateur du Sénat. Il sait aller dans le détail, rechercher avec Dominique Bureau dans les textes européens et nationaux, les éléments qui vont contribuer à conforter nos décisions et contribuer ainsi à notre crédibilité.

Je vais aborder maintenant les conditions dans lesquelles s'est faite

▪ L'INSTALLATION DE L'AUTORITE

J'avoue avoir été un peu surpris en tant qu'ancien parlementaire, ayant analysé les débats au Parlement sur l'indépendance du régulateur de découvrir un beau jour de septembre 2010, un décret fixant le siège de l'Autorité au Mans.

Au-delà du principe même, cette décision peut poser question. Il y a la forme qui est l'absence totale de concertation et à minima d'information... Il y aussi les conséquences que sont les problèmes liés au recrutement qui ont été les plus délicats à gérer, suite à cette décision que je qualifierais de maladroite.

Au-delà du fait que nous n'avions pas de locaux opérationnels à court terme.

Aujourd'hui la moitié de nos effectifs a été recrutée en région parisienne. Vu la spécificité des fonctions, une partie de nos salariés est donc contrainte à des déplacements multiples.

Et si nous avons une base secondaire, sur Paris, c'est essentiellement dû au fait que nos interlocuteurs sont tous installés en région parisienne et que nos partenaires étrangers ont plus de facilités à se rendre à Paris qu'au Mans.

Ceci dit, cette décision aura favorisé l'emploi au Mans et permis un faible coût locatif qui compensera peut-être un bilan carbone moins avantageux.

▪ UNE AUTONOMIE ET UNE INDEPENDANCE MISES A MAL

Mais un sérieux accroc à l'indépendance accordée par la loi du 8 décembre 2009 allait apparaître dans la loi de finances 2012.

La loi de 2009 autorisait l'ARAF à financer ses moyens par un prélèvement maximal de 5/1000° sur les péages réglés par les opérateurs.

Le collège, dans son souci d'économie, avait voté 3,7/1000°. La loi de finances 2012 a plafonné la recette à 11M€ sans avoir le moins du monde consulté l'ARAF.

Cette décision est d'autant plus surprenante que notre budget ne fait pas partie des dépenses de l'Etat et que par ce biais, celui-ci se crée une recette supplémentaire au détriment des opérateurs ferroviaires.

Pour en finir avec cette remise en cause de notre indépendance, pourtant largement voulue par le Parlement, une autre mesure contraignante aura pour le moins surpris le collège.

Il s'agit du plafonnement, décidé de façon autoritaire, du nombre de postes.

Pour mémoire, l'étude de préfiguration réclamée par l'Etat avait conclu à la nécessité de 60 emplois équivalent-temps-plein pour l'ARAF.

Le plafonnement nous limite à 52 postes sans que l'on puisse recevoir la moindre justification de cette décision.

J'ose croire que ce plafond ne marque qu'une étape du développement de l'Autorité et qu'il sera levé dans les prochaines lois de finances pour accompagner la montée en puissance de l'ARAF.

▪ LES SERVICES DE L'AUTORITE

Les difficultés rencontrées à notre installation n'ont pas entravé notre volonté d'accompagner le collège en recrutant des collaborateurs ayant un haut niveau d'expertise.

Sous la houlette de Michel VERMEULEN, notre secrétaire général, nous avons pu constituer 4 directions, direction de l'accès au réseau, direction juridique, direction de l'audit et administration générale.

Près de 90% de nos agents sont des cadres dans les domaines juridiques, économiques, de l'audit financier ou des spécialistes du transport ferroviaire.

Ils proviennent d'univers professionnels variés : entreprises, cabinets d'audit, bureaux d'études, universités, autres régulateurs sectoriels,...

La présentation de ce rapport me donne l'occasion de remercier publiquement le travail quotidien de nos 36 collaborateurs et au premier chef, notre secrétaire général, Michel Vermeulen.

▪ L'AUTORITE, UN ACTEUR ACTIF AU PLAN EUROPEEN

IRG-RAIL

Pour autant l'activité de l'Autorité ne s'est pas limitée au niveau national. Nous avons participé à la création, en juin dernier, de l'IRG-Rail qui regroupe 17 régulateurs européens « vraiment indépendants », en particulier de leur gouvernement.

L'objectif, au-delà de l'échange d'informations est de faire émerger de « bonnes pratiques » permettant d'harmoniser nos doctrines respectives, d'une part, et, d'autre part, de définir des positions communes afin d'être une force de proposition auprès de la commission européenne et du Parlement.

Ainsi, l'IRG-RAIL s'est fortement impliqué dans les travaux sur la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire.

5 groupes de travail structurent l'activité de cette association, dont l'un a été proposé par l'ARAF et est animé par elle : la tarification des infrastructures.

Nous avons également instauré des contacts bilatéraux notamment avec nos homologues allemand, britannique et belge et reçu plusieurs délégations de nos homologues étrangers.

▪ LA GESTION DE L'ACCES AU RESEAU

Je vais maintenant aborder un sujet central de notre mission qui est l'accès au réseau et sa gestion.

En 2008, la Commission européenne avait dénoncé le fait que : « le gestionnaire de l'infrastructure n'offrait pas de garantie d'indépendance vis-à-vis des opérateurs ».

Les auditions menées par le collège mais surtout l'analyse du DRR ainsi que le travail de l'Autorité, à l'occasion des règlements de différends, nous ont permis de mettre en lumière et de mieux comprendre les causes multiples de dysfonctionnement du système.

Elles tiennent entre autres à son organisation, à la lenteur de sa modernisation, à son pilotage, au cloisonnement et à l'insuffisante maîtrise de sa productivité.

Malgré cette complexité et ces causes induisant des tensions entre acteurs, notre intervention a permis jusqu'à présent de régler les différends par la médiation.

Mais arrivons-en à des faits concrets.

Tout d'abord sur l'attribution des sillons, le DRR est dans ce domaine une mine de renseignements.

Prenons d'abord la notion de sillons précaires.

Il s'agit d'une attribution conditionnelle, au passage contraire aux dispositions réglementaires, mais qui est utilisée par RFF lorsque des plages travaux impactent la réalisation du trajet à certaines périodes.

Pour ces périodes, le sillon est attribué à titre précaire.

Mais, si l'on comprend bien les raisons de ce mode d'attribution, qui permet à RFF de se donner du temps pour trouver une solution, le système en lui-même provoque une inflation des demandes de sillons « de précaution » par les opérateurs qui veulent se garantir d'un éventuel refus.

Et donc cet outil de simplification se transforme en un outil d'engorgement du système.

RFF s'est engagé à le supprimer, à notre demande, mais cela ne paraît pas être pour un avenir proche...

En attendant, nous lui avons demandé de lever les précarités dans des délais compatibles avec les contraintes commerciales des opérateurs.

De fait, c'est la multiplication des travaux nécessitée par la rénovation du réseau qui amène l'embolie du système : faute de place les sillons sont plus difficiles à tracer, les sillons précaires se multiplient, de même que les demandes de précaution, alimentant un cercle vicieux.

Il faut donc trouver un meilleur équilibre entre les contraintes des travaux et les exigences des circulations, non seulement lors de la conception du graphique, mais aussi pendant ses évolutions.

Malgré les apparences – que laisse supposer la gouvernance –, cette solution n'appartient pas totalement à RFF. En effet qu'observe-t-on :

- que RFF n'est pas toujours informé de l'état réel du réseau et dépend fortement de son gestionnaire délégué pour cela ;
- que des plages-travaux programmées ne sont pas toutes utilisées ;
- que certaines d'entre elles se déplacent parfois sur des sillons déjà attribués, y compris des sillons-catalogue ;
- que les annulations des plages-travaux ne sont pas toujours portées à la connaissance des utilisateurs dans des délais exploitables ;

- que des sillons attribués à des opérateurs ne sont pas utilisés ou libérés trop tardivement pour être redispachés.

Cela ne veut pas dire qu'il faille dispenser RFF de toute responsabilité. Ainsi l'Autorité ne peut que déplorer :

- que RFF n'ait pas suffisamment investi dans la modernisation de ses systèmes d'information, afin de donner aux opérateurs une meilleure lisibilité du graphique de circulation ou des sillons disponibles ;
- que RFF attribue ses sillons fret sans se soucier de la disponibilité des gares de marchandises ou des chantiers de transport combiné.

Et pourtant , pour faciliter la vie des opérateurs, RFF a créé un « catalogue de sillons réservés au fret » qui devrait apporter clé en main des sillons disponibles de bout en bout aux entreprises sur les principaux itinéraires de fret.

C'est a priori une excellente initiative, sur laquelle nous avons pourtant entendu des avis divergents :

- aux Assises du ferroviaire, des opérateurs ont exprimé leur déception par rapport à ces propositions qu'ils estiment inadaptées à leurs besoins ;
- lors d'un règlement de différend, une entreprise qui avait suivi les conseils de RFF en demandant un sillon-catalogue affirmait qu'en réalité, il n'était plus disponible.

D'autres se plaignent du manque de lisibilité de l'offre de sillons-catalogue.

Le système est donc largement perfectible, d'où notre recommandation :

- d'un rapprochement à court terme des équipes d'horairistes de RFF et de la DCF : je suis stupéfait que, depuis un an, le projet « convergence » qui vise à les installer dans un bâtiment unique n'ait pas pu aboutir à cause des blocages de la tutelle ;
- d'un pilotage unifié de l'ingénierie de maintenance, tant en amont dans la pré-construction qu'en aval, ceci en cohérence avec la mise en place par RFF d'une politique de maintenance industrielle par axe.

Je touche là aux questions de gouvernance, oh combien d'actualité, que j'aborderai à la fin de mon intervention.

▪ **LES RELATIONS CONTRACTUELLES**

J'en viens maintenant à la relation contractuelle entre RFF et les entreprises ferroviaires.

- Les entreprises les considèrent, à juste titre, déséquilibrées et peu négociables ;
- Elles contestent une définition extensive de la force majeure, dont nous avons obtenu l'amélioration, sans qu'on puisse toutefois considérer cette question réglée ;
- Et enfin qu'elles ne peuvent bénéficier d'indemnités en cas de différence entre le sillon attribué et le sillon réellement fourni.

C'est pourquoi notre Autorité estime que le droit d'accès au réseau devrait être assorti de dispositions incitatives et responsabilisantes tant pour le gestionnaires d'infrastructure que pour les entreprises ferroviaires.

C'est un axe fort de toute régulation. Une première proposition a été faite par RFF, mais un tel système d'incitation devra être étendu.

▪ **TARIFICATION DU RESEAU ET DES INFRASTRUCTURES DE SERVICES**

J'en viens tout naturellement à la tarification du réseau.

Là encore, notre objectif est d'apporter plus de transparence pour les opérateurs et de faire que la tarification donne de bons signaux-économiques pour une optimisation de l'utilisation du réseau.

Il s'agit pour nous de veiller à la fois à l'attractivité du mode ferroviaire et à la soutenabilité des redevances.

Pour répondre à son obligation de transparence, RFF se doit de les justifier au regard du coût des infrastructures.

Nos travaux, en relation avec RFF, nous ont amené à considérer que le mode de calcul actuel basé sur un « modèle de coût 2008 » souffre d'insuffisances.

Qui plus est, la formule actuelle de l'indice ferroviaire qui sert à inflater chaque année les redevances, intègre une hypothèse de perte constante de productivité du secteur ferroviaire.

C'est bien sûr inacceptable, en particulier si on a pour objectif un développement du ferroviaire face aux autres modes de transport.

Un nouveau mode de calcul devrait être mis en place à court terme, plus fiable et surtout plus incitatif.

Reste le problème de la prévisibilité des tarifs.

Conformément à notre demande et pour répondre aux besoins des opérateurs, RFF a arrêté une tarification pluriannuelle sur 5 ans en contrepartie d'une hypothèse de gains de productivité de SNCF Infra.

Il est évident que ces engagements réciproques doivent se traduire très rapidement par la signature d'une convention de gestion entre RFF et SNCF Infra avec toutes les garanties de transparence nécessaire.

▪ LA REFORME DE LA GOUVERNANCE DU SYSTEME FERROVIAIRE

Pour conclure, et pour être dans l'actualité, je vais maintenant aborder le problème que pose la réforme de la gouvernance du système ferroviaire.

Réforme engagée en 1997 avec la création de RFF, puis la création de l'EPSF en 2008, enfin de la DCF et de l'ARAF en 2009.

En 1997, la création de RFF va essentiellement permettre de cantonner la dette, mais pas de la résorber.

Ce que l'Allemagne va réaliser tout en gérant le statut des cheminots, contrairement à la France.

On voit tout de suite le handicap concurrentiel que peut constituer cette situation.

Si, au fil du temps, RFF a pu émerger du paysage, essentiellement dans sa mission de développement du réseau, pour autant l'autonomie de ses moyens et leur progression n'ont pas suivi.

En effet, la France a en réalité créé un système unique en Europe en laissant à l'opérateur historique l'entretien de l'infrastructure (SNCF Infra) et la gestion des circulations.

La SNCF, opérateur ferroviaire est donc gestionnaire d'infrastructure délégué.

Cette situation fut et est toujours source de conflits et d'ambiguïté pour les uns et de suspicion pour les autres.

Et ce malgré la loi du 8 décembre 2009 qui aura tenté par la création de l'ARAF, de la DCF et celle de Gares & connexions de clarifier les missions et les budgets.

En fait, la réponse reste inachevée et le lancement des Assises ferroviaires, aura au moins fait émerger un principe et un premier pas pour « sortir du gué », la réunification du GI.

Il est clair que c'est le seul moyen de limiter le cloisonnement, les tensions et les dysfonctionnements et donc de permettre une optimisation du ferroviaire.

Et qui sait peut-être même d'y faire intervenir une notion de productivité trop longtemps écartée.

Il faut que RFF puisse disposer d'une réelle autorité hiérarchique sur les services censés lui permettre de réaliser ses missions.

Mais, il reste un problème qui n'a pas été tranché et celui-là appartient toujours au politique, c'est celui du schéma global de la gouvernance.

Deux hypothèses s'opposent en effet.

La première qui reprendrait un tant soit peu le système allemand avec une holding regroupant l'opérateur historique d'un côté et le gestionnaire d'infrastructure unifiée de l'autre.

Cette solution est soutenue par la SNCF qui s'appuie sur sa connaissance du réseau, son savoir-faire et son désir de tout coordonner. Elle a néanmoins des inconvénients ou zones d'ombre juridique :

- Tout d'abord que devient la dette, et ne risque-t-on pas de la voir requalifier en dette d'Etat, ce qui serait très gênant ;
- Quid du coût des emprunts ? Seront-ils alignés sur les taux bas actuels de RFF ou rehaussés par la notation de la SNCF qui contrôlerait la holding ?
- Que deviennent les contrats de partenariat public-privé signés avec RFF qui précisent que toute modification du statut de RFF est susceptible de les remettre en cause ?
- Et enfin quelles réactions de la commission européenne attachée à la séparation claire des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'opérateur.

L'autre hypothèse est le regroupement au sein de RFF des fonctions tenues par la DCF et SNCF Infra.

Elle correspond aux préconisations des directives européennes et c'est tout aussi susceptible de permettre à RFF une bonne connaissance du réseau et une bonne coordination de l'entretien et de la gestion des capacités.

Elle évite toute modification du statut d'EPIC de RFF qui dans une holding ne pourrait pas être juridiquement filiale d'un autre EPIC.

Les Assises auront permis de clarifier cette alternative et d'amener l'ensemble des acteurs à se positionner.

L'ARAF y a participé et préconisé une solution progressive permettant à terme la séparation du gestionnaire d'infrastructures des opérateurs quels qu'ils soient.

Pour autant, ce choix appartient au politique et quelle que soit la décision qui sera prise, ce qui est important et vital pour notre système ferroviaire c'est qu'elle soit prise.

Dans ce contexte, Mesdames, Messieurs, l'activité, vous vous en doutez, ne manquera pas pour notre Autorité.

Pour autant l'ARAF entend bien jouer son rôle de régulateur et contribuer par son expertise à faire cheminer le ferroviaire sur la voie du succès de ses opérateurs.

Je vous invite à suivre nos travaux sur notre site et vous remercie pour votre présence et votre attention.