

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS

---

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES  
ACTIVITÉS FERROVIAIRES

Mémoire pour l'obtention du Master 2 Droit des transports  
terrestres

par

Pierre BERNT

Sous la direction de M. le professeur Cyril BLOCH

*Année universitaire 2011-2012*



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur le Professeur Cyril BLOCH pour m'avoir permis d'intégrer le Master II Droit des Transports Terrestres. C'est grâce à son expérience et à ses précieux conseils que je me suis tourné vers ce sujet de mémoire qui m'a passionné.

Je remercie également Monsieur le Délégué juridique territorial méditerranée de la SCNF, Michel MOMBET. Son enseignement au cours de ce Master m'a permis de mieux appréhender le secteur ferroviaire. Il m'a donné la chance de travailler, en tant que stagiaire, au sein de la SNCF, ce qui m'a beaucoup aidé dans l'élaboration de mon mémoire et m'a conforté dans mon choix de carrière.

Mes remerciements s'adressent aussi à Madame Marjorie VIAL pour sa générosité et sa grande disponibilité.

Je remercie également Monsieur Jonathan MARIN pour l'attention qu'il m'a portée tout au long de l'élaboration de mon mémoire. Il a fait preuve de disponibilité et m'a prodigué de nombreux conseils.

Je remercie enfin ma famille et mes proches pour leur soutien tout au long de mon cursus universitaire.



## TABLES DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

|       |   |
|-------|---|
| AAI   | Autorité administrative indépendante                                  |
| ARAF  | Autorité de régulation des activités ferroviaires                     |
| ARCEP | Autorité de régulation des communications électroniques et des postes |
| ART   | Autorité de régulation des Télécommunications                         |
| CRE   | Commission de régulation de l'énergie                                 |
| DRR   | Document de référence réseau  |
| EPIC  | Etablissement public à caractère industriel et commercial             |
| EPSF  | Etablissement public de sécurité ferroviaire                          |
| LOTI  | Loi d'orientation des transports intérieurs                           |
| MCAF  | Mission de contrôle des activités ferroviaires                        |
| ORTF  | Organisation et régulation des transports ferroviaire                 |
| ORR   | <i>Office of rail regulation</i>                                      |
| OSP   | obligations de service public   |
| RFF   | Réseau Ferré de France  |
| RTEFF | Réseau transeuropéen de fret ferroviaire                              |
| SIEG  | Services d'intérêt économique général                                 |
| SNCF  | Société nationale des chemins de fer français                         |
| TER   | Train express régional  |
| TGV   | Train grande vitesse  |



## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| Introduction .....   | 9  |
| Partie 1 : L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, régulateur<br>nécessaire et efficace dans un marché ferroviaire concurrentiel..... | 17 |
| Titre 1 : La nécessité d'un régulateur ferroviaire.....  | 17 |
| Chapitre 1 : La situation initiale de monopole.....  | 17 |
| Chapitre 2 : Le processus de libéralisation du secteur ferroviaire.....  | 20 |
| Titre 2 : La mise en œuvre du régulateur ferroviaire.....  | 33 |
| Chapitre 1 : la tentative de la Mission de contrôle des activités ferroviaires.<br>.....   | 34 |
| Chapitre 2 : La création d'un véritable régulateur, l'ARAF.....  | 37 |
| Partie 2 : L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, une autorité<br>perfectible ? .....  | 57 |
| Titre 1 : La comparaison de l'ARAF avec les autres régulateurs. ....   | 57 |
| Chapitre 1 : L'ARAF face aux régulateurs sectoriels français. ....   | 58 |
| Chapitre 2 : L'ARAF face aux régulateurs ferroviaires européens. ....  | 64 |
| Titre 2 : L'efficacité réelle de l'ARAF.....   | 72 |
| Chapitre 1 : Le bilan de l'ARAF. ....  | 72 |
| Chapitre 2 : Quel avenir pour l'ARAF ?.....  | 78 |
| Conclusion.....  | 84 |



## INTRODUCTION

Dans son ouvrage *De l'Esprit des lois*, Montesquieu disait que « c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ! La vertu même a besoin de limites ». C'est dans le but d'éviter ces abus que le secteur ferroviaire s'est doté d'une autorité de régulation.

Dans les industries de réseaux, notamment dans les chemins de fer, l'entreprise ayant construit l'infrastructure se retrouve, dans les premiers temps, être la seule à l'exploiter. Afin d'éviter tout risque d'abus, découlant de cette situation monopolistique de l'opérateur initial, il est nécessaire d'avoir des gardes fous.

Ces limites sont apportées par le droit de la concurrence et particulièrement par la théorie des « facilités essentielles ». Cette théorie est née dans le droit américain en 1890. Elle condamne les monopoles restreignant la libre concurrence entre les Etats.

La notion a été définie pour la première fois en France par la Cour d'appel de Paris, en 1997, comme étant « des infrastructures, produits ou services indispensables au marché pertinent ; ces infrastructures, produits ou services ne sont pas interchangeables ». En outre, en raison de leurs caractéristiques particulières, par leur coût prohibitif et le temps nécessaire à leur reproduction, il n'existe pas d'alternatives viables pour les concurrents.

Le Conseil de la concurrence précise, le 22 mai 2002, les critères de qualifications de ces facilités. Il faut que l'entreprise possédant le réseau soit en position de monopole ou de position dominante. L'accès à l'infrastructure doit être strictement nécessaire pour exercer une concurrence. De plus, l'infrastructure doit se trouver dans l'impossibilité d'être reproduite par les

concurrents potentiels. Enfin, il faut que l'accès à l'infrastructure soit possible par d'autres opérateurs et que cet accès ne soit pas autorisé ou refusé dans des conditions restrictives ou injustifiées.

Cette notion a, par la suite, été mise en œuvre dans les textes européens d'ouverture à la concurrence des marchés sectoriels, tels que dans l'énergie, la télécommunication et le ferroviaire. Ces textes aménagent, avec précision, les modalités d'accès aux réseaux par les concurrents. Ils garantissent des principes, notamment dans le but d'accéder aux facilités essentielles, tels que la non-discrimination, l'accès équitable aux infrastructures, ou la transparence financière.

Il est ainsi envisagé assez tôt dans les textes européens, la mise en place d'une régulation permettant de contrôler la bonne mise en œuvre de l'accès à ces facilités essentielles et le bon déroulement de la concurrence dans le secteur.

La notion de régulation est d'origine anglo-saxonne. Elle est apparue récemment dans le vocabulaire législatif français et consiste à organiser l'ouverture à la concurrence dans les services de réseaux. Dans ces industries, l'opérateur historique demeure, dans la majeure partie des cas, détenteur des infrastructures qu'il a déployées par le passé. Cela lui confère un avantage stratégique certain. Ce dernier peut, en effet, refuser l'accès au réseau en question ou fixer des tarifs d'accès élevés dans le but de maintenir le monopole en place.

C'est dans ces circonstances qu'une mise en place progressive des organismes de contrôle a été opérée au sein de l'Union européenne dans les marchés sectoriels. Les premiers marchés bénéficiant de la mise en place d'un régulateur sont ceux de la télécommunication et de l'énergie.

La télécommunication est le secteur caractéristique de l'ouverture des marchés publics. En effet, il est le premier secteur à passer d'un service public, effectué par une entreprise publique, à un service « universel »<sup>1</sup> mis en œuvre par un opérateur privatisé dans un secteur concurrentiel.

La France a, de ce fait, créé des autorités administratives indépendantes en tant que régulateur afin de favoriser le jeu des marchés au détriment de l'opérateur historique. A titre d'exemple, la France a créé en 1997, suite à la libéralisation du secteur des télécommunications en 1996, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Il en va de même dans le secteur de l'énergie dans lequel a été créée, en 2000, la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Dans le processus de libéralisation des marchés sectoriels, le secteur ferroviaire est un cas particulier. En effet, il comporte des spécificités liées à sa nature.

Le chemin de fer est un secteur particulièrement capitalistique faisant appel à des fonds publics importants. En outre, en plus de l'aspect financier, les chemins de fer disposent de fortes contraintes techniques ainsi que des exigences élevées en matière de sécurité. Autant d'éléments contribuant au ralentissement de l'ouverture à la concurrence de ce marché.

Cependant, il n'y a pas que des freins naturels à cette libéralisation. En effet, les mœurs françaises sont attachées à la notion de service public<sup>2</sup> et ne sont pas enclin à la venue d'autres opérateurs sur le réseau ferroviaire français. C'est pourquoi, les pouvoirs politiques de l'hexagone ont retardé l'arrivée des concurrents de la SNCF en limitant notamment l'exercice du cabotage en France.

---

<sup>1</sup> « La régulation des services publics 2001-2007 », Etude de Vie Publique.fr, janvier 2007

<sup>2</sup> C. Lasserre, La libéralisation du transport ferroviaire de passagers en Europe, mémoire, 2011.

Ainsi, le processus de libéralisation dure maintenant depuis plus de vingt ans sous l'impulsion de l'Union européenne. Ce processus n'est, d'ailleurs, toujours pas terminé.

Cette ouverture du secteur ferroviaire s'est effectuée au cours de plusieurs étapes laissant le temps aux opérateurs nationaux, dont la SNCF, de se préparer et de s'organiser pour la venue d'autres acteurs sur le marché.

Pour cela, conformément aux directives européennes, la France a mis en place de nouvelles institutions permettant d'exercer le jeu de la concurrence en matière ferroviaire. Tel est le cas avec Réseau Ferré de France (RFF) qui s'est vu confier la propriété du réseau ferroviaire français ainsi que la gestion de l'infrastructure.

Le système français est particulier. En effet, il est allé plus loin dans la séparation entre l'opérateur historique et le gestionnaire d'infrastructure que ce qu'exigent les dispositions communautaires. Alors que ces dernières ne prévoient qu'une séparation comptable, la France a opté pour une séparation institutionnelle. Cette nouvelle entité, créée en 1997, a vu fleurir, à ses côtés, par la suite, d'autres institutions nécessaires à un environnement concurrentiel stable.

Il est cependant à déplorer qu'au début de cette construction organisationnelle du chemin de fer, la France n'est pas allée aussi loin en ce qui concerne la régulation qu'elle ne l'a fait avec RFF. En effet, lors du processus de libéralisation, il y d'un côté la directive 2001/14 qui envisage un organisme de contrôle indépendant vis-à-vis du gouvernement et de l'autre l'ouverture totale du fret à la concurrence. De ce fait, un organisme de régulation efficace paraît nécessaire au bon déroulement d'une nouvelle concurrence. Or, il n'en est rien. La France s'est d'abord limitée, bien que conformément à la directive, à mettre en place une Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF) placée

auprès du ministre chargé des transports. Même si sa création correspond aux exigences de la directive, il n'en demeure pas moins qu'elle est dotée de pouvoirs faibles et d'un champ d'action jugé insuffisant.

Après de vives critiques des acteurs du monde ferroviaire et de la Commission européenne, la France s'est décidée à améliorer son régulateur.

C'est ainsi que les intervenants du secteur ferroviaire et des marchés sectoriels se sont réunis afin de réfléchir aux nouvelles prérogatives dont doit disposer un régulateur efficace sur un marché concurrentiel d'avenir.

A la suite de ces débats, a été créée, en décembre 2009, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF). Cette nouvelle autorité, dotée de larges pouvoirs, doit pallier les lacunes de la MCAF.

L'ARAF a eu un démarrage difficile. Effectivement, sa mise en place a subi des lenteurs et l'ARAF n'a été opérationnelle qu'un an plus tard, c'est-à-dire à compter de décembre 2010. Cependant, cela fait maintenant deux ans que cette autorité a commencé à exercer ses prérogatives. Il est donc possible d'avoir un recul suffisant afin d'observer son efficacité mais également de déceler ses éventuelles lacunes.

L'ARAF est une autorité dotée d'une structure relativement simple. Elle possède, tout d'abord, une instance collégiale dont fait partie son président. Cette instance est l'organe décisionnel de l'autorité. L'ARAF dispose également d'un secrétaire général et de nombreuses directions spécialisées. A la simplicité de son organisation s'ajoute l'indépendance de l'ARAF. En effet, les membres de son collège sont nommés pour six ans non renouvelables. De plus, ceux-ci ne sont pas révocables. L'indépendance de l'ARAF ne se limite pas à son personnel. Celle-ci est financée par des ressources propres, même si ces dernières sont plafonnées.

Si la structure de l'ARAF permet son efficacité, c'est surtout ses prérogatives qui font d'elle une autorité indispensable. L'ARAF assure tant le transport de voyageurs que le transport de marchandises et ce, sur l'ensemble du territoire national. Ses missions sont variées. Elle garantit le respect des conditions d'accès au réseau et veille au bon développement de la concurrence. Afin de mener à bien ces missions, l'ARAF dispose de pouvoirs importants. Elle peut édicter des normes du fait de son pouvoir réglementaire supplétif. Elle peut également enquêter et saisir tout document utile à cette fin. Surtout, elle possède un très fort pouvoir de sanction à l'encontre des entreprises ferroviaires, notamment si celles-ci méconnaissent les obligations relatives à l'accès au réseau ou à son utilisation. A ce titre, l'ARAF est surnommée le « gendarme du rail ».

Au regard de son organisation et de ses prérogatives, il semble que l'ARAF soit une autorité nécessaire et efficace. Cependant, qu'en est-il vraiment ?

En effet, certaines lacunes ont été mises en exergue par les acteurs du secteur ferroviaire. Tout d'abord, contrairement aux autres autorités de régulation françaises, l'ARAF est la seule ayant la majorité des membres de son collège nommés par le gouvernement. Cela compromet alors son indépendance. De plus, certains pays européens disposent d'une autorité bien plus armée afin de faire face à la concurrence. C'est le cas de l'Allemagne qui bénéficie d'une autorité de régulation souvent prise en exemple. En effet, la Bundesnetzagentur est le système de régulation considéré comme le plus abouti. Il a compétence en matière d'énergie, de télécommunication, des postes et des chemins de fer. Il dispose donc de moyens humains et financiers beaucoup plus importants.

Mais surtout, l'ARAF a-t-elle un avenir ? La question se pose face à l'ouverture totale de la concurrence dans le secteur ferroviaire. Le transport de marchandises a été libéralisé dans les années 2000, grâce au deuxième paquet

ferroviaire. Cependant, ce n'est pas le cas pour le transport de voyageurs. Mais, ce n'est qu'une question de temps. En effet, la Commission européenne a annoncé l'adoption d'un quatrième paquet ferroviaire. Celui-ci prévoit, notamment, la libéralisation du transport de voyageurs. Mais, l'ARAF a-t-elle les moyens de faire face à l'ouverture à la concurrence de ce type de transport ?

L'avenir de l'ARAF semble ainsi compromis. La Commission européenne a d'ailleurs, dans une proposition additionnelle, émis l'idée de la création d'un régulateur européen.

Ainsi, si l'ARAF est une autorité nécessaire et efficace (partie 1), elle demeure une autorité perfectible (partie 2) qui devra s'adapter si elle veut perdurer.



# **PARTIE 1 : L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES, RÉGULATEUR NÉCESSAIRE ET EFFICACE DANS UN MARCHÉ FERROVIAIRE CONCURRENTIEL.**

## **Titre 1 : La nécessité d'un régulateur ferroviaire.**

### **Chapitre 1 : La situation initiale de monopole.**

Historiquement, les chemins de fer sont nés en France au début du XIX siècle. La première ligne, correspondant à la naissance du chemin de fer, relie, en 1830, Saint-Etienne à Lyon. Trois ans après, deux lois du 26 avril<sup>3</sup> et du 17 juillet 1833 attribuent à l'Etat le droit de surveiller et de contrôler l'exploitation et la construction des lignes ainsi que les tarifications appliquées. Elles fixent également la durée maximum des concessions à quatre-vingt dix neuf ans avec droit de rachat par l'Etat à l'expiration de celles-ci. Ces concessions sont attribuées par l'Etat à des Compagnies privées qui financent la construction et assurent l'exploitation des lignes ferroviaires.

L'augmentation de ces concessions a permis à la France d'accroître considérablement son réseau ferroviaire jusqu'à atteindre dix sept milles kilomètres de voies en 1870. De nombreuses compagnies sont créées durant cette période, chacune exploitant des tronçons de lignes différents. Il n'y a donc point de concurrence entre elles. Cependant, par le phénomène des fusions, il

---

<sup>3</sup> Loi relative à la concession d'un embranchement sur la ligne de chemin de fer d'Andrézieux à Roanne.

ne reste, en 1960, que six grandes compagnies privées gérant l'ensemble du territoire : le Midi, le Nord, l'Est, Paris-Lyon-Méditerranée, Paris-Orléans et l'Ouest. Elles continuent, en outre, de développer le réseau ferroviaire, à tel point qu'elles connaîtront des difficultés financières entraînant un mouvement de concentration des réseaux. L'Etat s'immisce alors dans la gestion des chemins de fer, notamment en rachetant la Compagnie de l'Ouest.

Ce déficit financier des Compagnies a été accentué par la première guerre mondiale, la crise financière de 1929, ainsi que par la montée de la concurrence du transport routier de voyageur. C'est pourquoi l'Etat a fusionné les cinq grands réseaux restants.

Par la convention du 31 août 1937 approuvée par le décret-loi du même jour, l'Etat crée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1938, la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF). Elle est créée sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte pour une durée de quarante cinq ans. L'Etat possédant la majorité du capital, les Compagnies se voient attribuer en contrepartie de cette nationalisation l'annulation de leurs dettes, ainsi qu'un certain nombre d'actions dans cette nouvelle société. Celles-ci sont rachetées par l'Etat, par la suite, ce qui a conduit ce dernier à devenir l'unique actionnaire de la SNCF au terme des quarante cinq ans.

Par la suite, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)<sup>4</sup> du 30 décembre 1982 entérine la forme anonyme d'économie mixte de la SNCF pour en faire un établissement public industriel et commercial (EPIC). Celui-ci va devenir gestionnaire de tous les biens mobiliers et immobiliers faisant partie du domaine public ferroviaire appartenant à l'Etat.

---

<sup>4</sup> Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 publiée au JO le 31 décembre 1982

De ce fait, la SNCF devient la seule entreprise en France à pouvoir exploiter les services de transport de voyageurs et de marchandises sur le réseau ferré national. Cette situation monopolistique des chemins de fer n'a pas été la seule dans les marchés de services publics français au début des années 1980. Cela a été également le cas avec les télécommunications, l'énergie (gaz, électricité), ainsi que dans d'autres types de transport, dont le transport aérien.

L'Union européenne entame, dans les années 80, un mouvement de dérèglementation impulsé par le néolibéralisme. Il s'agit alors d'ouvrir les marchés à la concurrence. En raison de la position monopolistique historique de la SNCF dans le secteur ferroviaire, il a fallu entamer un long processus de libéralisation avec une ouverture progressive la concurrence.

## Chapitre 2 : Le processus de libéralisation du secteur ferroviaire.

A la suite de la libéralisation d'autres secteurs fondés sur les monopoles publics (télécommunications ou énergies), le transport ferroviaire engage une nouvelle dynamique du fait de la directive européenne de 1991. Celle-ci a pour objectif de libéraliser le transport.

Une série de textes communautaires a, dans un premier temps, préparé l'ouverture à la concurrence au moyen des « deux premiers » paquets ferroviaires. Un troisième a, par la suite, était mis en place pour accélérer cette ouverture de marché<sup>5</sup>.

### *Section 1 : La mise en place d'un cadre juridique européen commun.*

Au début des années 1990, le secteur ferroviaire souffre par rapport aux autres modes de transports. Il fait face à un problème de compétitivité notamment à cause des tarifs appliqués. Devant la réduction de la part de marché du chemin de fer dans les transports en Europe<sup>6</sup>, la Commission européenne recommande l'institution de la concurrence dans le ferroviaire en mettant en place, progressivement, un ensemble de directives dont les principales restent encore en vigueur aujourd'hui.

---

<sup>5</sup> Rapport GRIGNON relatif l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports, annexé au procès-verbal de la séance du sénat du 28 janvier 2009.

<sup>6</sup> Avis du conseil économique, social et environnemental, « L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs » par JM. GEVEAUX et T. LEPAON de juillet 2012.

Dès l'origine, la Communauté européenne voit dans la concurrence un instrument de construction d'un marché intérieur unifié, nécessaire pour encourager la croissance, la compétitivité et l'intégration européenne.

Parmi les directives de l'Union européenne, l'une d'elle est le fondement du processus de libéralisation du transport ferroviaire. C'est la directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement du chemin de fer communautaire<sup>7</sup>.

I. La directive 91/440 : texte fondamental de l'ouverture à la concurrence des chemins de fer.

Cette directive est l'instigatrice de tout le processus de libéralisation du secteur. Son objectif est, comme l'énonce son article premier, de faciliter l'adaptation des chemins de fer aux exigences du marché unique et d'accroître leur efficacité.

De ce texte, certains principes s'en dégagent telle que la séparation comptable obligatoire entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire utilisant cette infrastructure.

Selon cette directive, « toute entreprise dont l'activité principale est la fourniture de services de transport ferroviaire, la traction des trains étant nécessairement assurée par cette entreprise », doit être considérée comme entreprise ferroviaire. Quant à elle, la notion d'infrastructure correspond aux voies, mais aussi aux ouvrages d'art, aux quais, aux postes d'aiguillage, aux installations de traction électrique, de signalisation et de sécurité.

La directive 91/440 garantie, en outre, à des exploitants internationaux le droit d'accès aux réseaux nationaux par le jeu de la concurrence. Cela est possible du

---

<sup>7</sup> Directive 91/440/CEE. JO L 237 du 24/08/1991 p.25

fait de la mise en place « d'un système de licences des entreprises ferroviaires<sup>8</sup>, ainsi que par l'application par les gestionnaires de l'infrastructure d'une redevance d'utilisation des infrastructures »<sup>9</sup>.

C'est ainsi que, dès cette date, un mouvement de libéralisation remettant en cause les monopoles dominant le marché, dans la plupart des Etats membres, est lancé. En revanche, il faut toujours considérer les aspects spécifiques du chemin de fer, qui, par nature, met des « barrières à l'entrée »<sup>10</sup> mettant un frein à l'objectif de concurrence. Ces contraintes relèvent des exigences techniques du secteur nécessitant un appel massif aux fonds public.

Afin de poursuivre la démarche de libéralisation, des livres blancs ont été adoptés. Un livre blanc est un document développant les intentions relatives aux actions à mener concernant un sujet précis et contenant, généralement, un rudiment de programme législatif.

Le premier livre blanc datant du 30 juillet 1996, intitulé « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* », a tenté de faire un état des lieux du secteur ferroviaire européen. Il dresse les grandes lignes du projet concernant le ferroviaire européen en arguant la nécessité d'une concurrence sur un marché ouvert.

Le second livre blanc du 12 septembre 2001 est relatif à *La politique européenne des transports à l'horizon 2010*. Celui-ci a pour but principal de dynamiser le secteur en mettant en avant l'intermodalité et en créant un espace ferroviaire intégré dans lequel la place du fret serait prépondérante.

---

<sup>8</sup> Cf. directive 95/18/CE, modifiée par la directive 2001/13/CE

<sup>9</sup> Avis CESE juillet 2012 (voir note 4)

<sup>10</sup> Patrick VIEU, « Entre libéralisation et nouvelle régulation : les mutations du paysage ferroviaire », RFDA 2010 p.35

Ces livres blancs ont relancé le mouvement de libéralisation. En effet, ils se sont traduits sous la forme de trois « paquets ferroviaires » adoptés respectivement le 26 février 2001, le 29 avril 2004 et le 23 octobre 2007.

## II. Les paquets ferroviaires.

Selon M. Haenel, « *La notion de paquet est inspirée par la création d'un équilibre entre, d'un côté, le développement de la libéralisation et, de l'autre, le renforcement de la sécurité et des droits des consommateurs* ». <sup>11</sup> Par cette citation, il démontre l'importance des paquets ferroviaires. En effet, ceux-ci sont essentiels car ils édictent les principes fondamentaux autour desquels s'organise le secteur dans les Etats membres.

### A. Le premier paquet ferroviaire.

Ce premier paquet modifie la directive 91/440. Il contient, lui-même, trois directives.

- la directive 2001/12 « *développement des chemins de fer et droits d'accès* »,
- la directive 2001/13 « *licences ferroviaires* »,
- la directive 2001/14 « *capacités d'infrastructures, redevances et certificats de sécurité* ».

La directive 2001/12 pose comme principe le droit d'accès équitable des entreprises ferroviaires au Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF).

---

<sup>11</sup> H. HAENEL Rapport d'information n°220 (2008-2009), fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 12 février 2009

Quelque soit le cas, seules les entreprises ferroviaires ont des droits d'accès. Pour accéder au réseau, elles doivent être titulaires d'une licence<sup>12</sup>. Selon la directive 2001/13, cette licence est délivrée par un organisme indépendant par rapport aux entreprises ferroviaires. Celles-ci doivent, comme dans les autres modes de transports, remplir les critères d'honorabilité, de capacité financière et professionnelle.

Ce premier paquet ferroviaire impose également une autonomie du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires. Le but est de garantir un égal accès aux infrastructures de la part des différents Etats membres et d'assurer la transparence des comptes. Cette autonomie varie suivant les pays européens. Ainsi, elle peut être simplement une séparation fonctionnelle et comptable de l'entreprise ferroviaire et du gestionnaire d'infrastructure à l'intérieur de la même entreprise (par exemple c'est le cas en Allemagne). Elle peut également être plus franche comme par exemple en France (voir infra).

Enfin, la directive 2001/14, dans son article 30, dispose que les Etats membres doivent se doter d'un organisme de contrôle en vue de garantir l'accès non discriminatoire au réseau. Celui-ci serait chargé des éventuelles réclamations que les entreprises ferroviaires pourraient lui adresser. Selon un communiqué de presse du 3 mai 2006 sur le premier paquet ferroviaire, « l'indépendance totale de ces institutions est un facteur essentiel de leur crédibilité ».

C'est ainsi que l'idée d'une autorité de régulation ferroviaire est apparue pour la première fois. Cependant, sa mise en place et sa forme étaient encore loin d'être fixées. Pour cela, il a fallu que la Commission européenne continue son

---

<sup>12</sup> Site transports – ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, « Le premier paquet ferroviaire ».

processus de libéralisation, notamment en adoptant le second paquet ferroviaire.

## B. Le deuxième paquet ferroviaire.

Composé de cinq directives, ce deuxième paquet prévoit l'ouverture totale du marché de fret à la concurrence au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dans le but d'accélérer l'objectif d'un espace ferroviaire européen intégré, la Commission européenne a imposé deux organismes ayant pour mission de réguler le réseau ferroviaire. Ceux-ci s'ajoutent à l'organisme de contrôle, créé, lui, par la directive 2001/ 14.

Tout d'abord, le règlement 881/2004 crée l'Agence ferroviaire européenne mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Celle-ci a pour mission d'établir progressivement des objectifs de sécurité communs à tous les réseaux ferroviaires européens. Cette agence, qui a un objectif essentiellement technique, ne possède aucun pouvoir de décision. Cependant, celle-ci a une tâche importante dans l'établissement de l'interopérabilité au sein de l'union européenne.

Ensuite, la directive 2004/49 institue l'Autorité nationale de sécurité dans chaque Etat européen. Cette a pour mission de veiller à l'application de la réglementation en matière de sécurité. De plus, elle doit s'assurer que l'Etat respecte bien les règles techniques en matière d'interopérabilité.

Pour éviter que des entreprises ferroviaires ne soient favorisées par rapport à leurs concurrents européens, cette autorité doit être indépendante des gestionnaires d'infrastructure et des opérateurs.

Ce deuxième paquet ferroviaire a été effectif depuis le 31mars 2006 et a marqué l'achèvement du processus de libéralisation du marché de fret ferroviaire. En

effet, à partir de là, cent pour cent du marché Fret était ouvert à la concurrence. En 2011, il était effectivement possible de compter dix neuf entreprises ferroviaires, soit le double qu'en 2009<sup>13</sup>.

Cependant, le processus ne s'arrête pas là. L'essentiel du chiffre d'affaire de la SNCF étant constitué par le transport de voyageur et non par le fret, il a fallu à la Commission européenne continuer la libéralisation. C'est le troisième paquet ferroviaire qui a permis au marché de transport de voyageur de s'ouvrir à la concurrence.

### C. Le troisième paquet ferroviaire.

Le troisième paquet ferroviaire a été adopté le 23 octobre 2007. Composé de deux directives et d'un règlement<sup>14</sup>, il a pour objectif de libéraliser les services internationaux de voyageurs au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>15</sup>. Le point 8 de la directive 2007/58/CE dispose que « *Les entreprises ferroviaires se voient accorder, au plus tard le 1er janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs* ».

De plus, par cette directive, le cabotage devient possible pour les entreprises ferroviaires. La directive dispose, en effet, qu'« *au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans les gares situées dans un même États membre* ».

---

<sup>13</sup> Concurrence ferroviaire en France premier bilan, 2012

<sup>14</sup> Ce troisième paquet ferroviaire est composé de la directive 2007/58, de la directive 2007/59, ainsi que le règlement 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires dit « règlement passagers ». (« La lettre Juridique » n°30, 17 décembre 2009)

<sup>15</sup> « Louverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs », Jean-Marie GEVEAUX, Thierry Lepaon, Avis CESE, Juillet 2012.

Cependant, il existe des conditions à la mise en œuvre de ce cabotage. Son activité est, en effet, limitée. Cela signifie qu'elle doit être accessoire au transport et que le trafic international doit en être l'activité principale. De plus, le cabotage ne doit pas compromettre l'équilibre économique d'un contrat de service public<sup>16</sup>.

En effet, bien que le marché ferroviaire se destine à être un marché concurrentiel, il n'en demeure pas moins qu'il est le corollaire d'un besoin d'intérêt économique général.

Les services d'intérêt économique général (SIEG) désignent « *les services de nature économique, c'est à dire des activités de production ou de commercialisation de services marchands, que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général* ». <sup>17</sup>

En l'occurrence, une réflexion sur ces SIEG a donné naissance au règlement n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux « services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route », autrement appelé règlement « OSP » (Obligations de Service Public).

### III. Le règlement OSP.

Avant l'élaboration de ce règlement, la question se posait de savoir « comment concilier les règles de la concurrence avec le maintien des services d'intérêt

---

<sup>16</sup> Centre d'analyse stratégique, L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, rapport de la mission présidée par Claude Abraham, La documentation française, rapports & document, n° 41, 2011, p. 58.

<sup>17</sup> Service d'intérêt économique général, <http://sieg.unblog.fr/>

général supposés fonctionner sur d'autres critères et avec d'autres objectifs que ceux associés aux mécanismes de marché ? »<sup>18</sup>.

Le règlement OSP y répond en disposant que « *l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs permet de rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers, sans entraver les opérateurs de services publics dans la poursuite des missions spécifiques qui leur ont été imparties* »<sup>19</sup>.

Cependant, ce règlement module par lui-même cette concurrence. Il mentionne dans son point 5 que « *de nombreux services de transports terrestres de voyageurs représentant une nécessité d'intérêt général n'offrent pas de possibilités d'exploitation commerciale* ». De plus, le point 18 ajoute qu'« *une autorité nationale peut choisir de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs sur son territoire ou de les confier sans mise en concurrence à un opérateur interne* ».

Il résulte du processus de libéralisation actuel que la concurrence demeure la règle malgré les régimes particuliers dont bénéficient les services. Ces régimes s'appliquent lorsque leur équilibre économique ne peuvent exister sans soutien public. C'est ainsi que la régulation paraît nécessaire au bon fonctionnement du marché.

Une fois le cadre communautaire posé, les Etats européens ont dû le transposer. C'est ce qu'a fait la France, qui s'y est en majeure partie conformée.

---

<sup>18</sup> Catherine TASCA : Les services d'intérêt général après le Traité de Lisbonne - Rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne - Sénat, n° 376 (2007/2008)

<sup>19</sup> Point 7, Règlement CE n° 1370/2007 du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil.

## *Section 2 : Les conséquences, en France, de l'ouverture à la concurrence.*

La France qui faisait état d'une longue période monopolistique avec la SNCF, n'a pas montré de protestation excessive par rapport à la libéralisation du transport ferroviaire. Elle est même allée plus loin que certains pays européens en désintégrant<sup>20</sup> d'avantage l'organisation et les acteurs du secteur ferroviaire.

### I. La création de RFF.

La directive 91/440 prévoit la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires. La séparation comptable est obligatoire. Cependant, celle organique ainsi que celle institutionnelle est facultative.

En transposant cette directive, la France a montré sa capacité à mettre en place des solutions qui peuvent pourtant paraître, selon le rapport HAENEL<sup>21</sup>, comme hasardeuses et contestables.

Dans un premier temps, la France a fait le choix, de 1995 à 1997, de la séparation purement comptable. Par la suite, elle a choisi la séparation institutionnelle avec l'exploitation assurée par la SNCF et le réseau appartenant au Réseau Ferré de France (RFF).

---

<sup>20</sup> «Etude comparée des systèmes de régulation ferroviaire : Grande Bretagne, France et Suède », Rapport de Dominique BOUF, Yves CROZET, Julien LEVEQUE et William ROY, 2005

<sup>21</sup> H. HAENEL Rapport d'information n°220 (2008-2009), fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 12 février 2009

Cette séparation résulte de la loi du 13 février 1997<sup>22</sup> portant création de Réseau Ferré de France, complétée par le décret du 5 mai de la même année relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France<sup>23</sup>.

RFF disposant du réseau, ce nouvel établissement public s'est vu attribuer la propriété des infrastructures ferroviaires. La contre partie de ce transfert d'actif est la transmission de la dette de la SNCF, dette s'élevant à 134,2 milliards de Francs à l'époque. Celle-ci représente la dette imputable au financement des infrastructures avant 1996.

Juridiquement propriétaire du réseau, RFF s'est vu attribuer comme missions d'exploiter, entretenir, aménager et développer le réseau pour le compte de l'Etat.

#### A. L'originale gestion française de l'infrastructure.

Il existe une particularité en France. En effet, il existe une séparation juridique entre la SNCF, entreprise ferroviaire, et RFF, gestionnaire d'infrastructure. Cependant, il existe également une imbrication entre les deux organismes. En effet, bien que RFF soit le gestionnaire, la loi fait de la SNCF un gestionnaire délégué. Celle-ci dispose que « *la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le bon fonctionnement et de l'entretien des installations techniques de sécurité de ce réseau sont assurés par la SNCF pour le compte de RFF* ».

En conséquence, la séparation entre le gestionnaire du réseau et l'entreprise ferroviaire paraît floue car la SNCF est à la fois client et sous traitant de RFF. La

---

<sup>22</sup> Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire.

<sup>23</sup> Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France

question qui peut se poser est de savoir s'il peut y avoir un conflit d'intérêts de la part de la SNCF qui ralentirait l'ouverture du réseau à la concurrence.

## B. Les autres missions de RFF.

Par décret du 7 mars 2003 modifié<sup>24</sup>, il incombe à RFF d'attribuer les sillons<sup>25</sup> ferroviaires aux différents opérateurs qui en font la demande. Toutefois, RFF a reconnu ne pouvoir effectuer cette mission par manque d'effectif et l'a donc délégué à la SNCF. Cette dernière a l'obligation de faire preuve de neutralité.

Il est cependant possible de s'interroger sur une possible rupture d'égalité entre les entreprises ferroviaires qui serait non pas la conséquence de l'attribution des sillons qui s'organise par avance, mais de l'absence de réactivité de la SNCF face aux imprévus.

D'après le rapport HAENEL de 2009, « les opérateurs privés contestent plus la qualité des sillons accordés [...] et un trop grand nombre de sillons précaires, attribués au coup par coup, que l'impartialité des horairistes ».

Ces griefs, auxquels s'ajoute une éventuelle discrimination, mettent en avant le fait que le manque de régulation est dommageable.

Outre la création de RFF, l'ouverture du marché ferroviaire a nécessité la mise en place de l'établissement public de sécurité ferroviaire.

---

<sup>24</sup> Décret. No 2003-194, 7 mars 2003, JO 8 mars

<sup>25</sup> Un sillon est la « période durant laquelle une infrastructure donnée est affectée à la circulation d'un train entre deux points du réseau ferré. » JO du 21 octobre 2004.

## II. L'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

L'EPSF a été créé par la loi du 5 janvier 2006 et ses décrets, transposant ainsi la directive 2004/49/CE. Cet établissement est une autorité de régulation dont l'action vise à garantir la sécurité imposée aux opérateurs ferroviaires ayant une activité sur le réseau. On peut parler d'autorité de régulation car l'EPSF a en charge de délivrer différentes autorisations et certificats nécessaires pour exercer les activités ferroviaires et ainsi garantir une égalité de traitement à toutes les entreprises ferroviaires.

Pour se faire, cet établissement indépendant de la SNCF et de RFF délivre, entre autre, les autorisations suivantes :

- le certificat de sécurité d'entreprise ferroviaire (préalable à l'exercice des activités de transports),
- l'agrément de sécurité du gestionnaire d'infrastructure,
- les autorisations de mise en exploitation commerciale des systèmes et sous-système ferroviaire.

L'EPSF a pour mission de « garantir l'homogénéité des conditions techniques et de sécurité de l'exploitation et contribuer à l'interopérabilité des réseaux européens<sup>26</sup>. »

Finalement, l'établissement de ces nouveaux protagonistes a redessiné l'allure du système ferroviaire. Mais, dans un marché concurrentiel ouvert, il est particulièrement nécessaire que soit mis en œuvre un organe de régulation assurant l'égalité des entreprises quant à l'accès au réseau.

---

<sup>26</sup> Rapport d'activité 2010-2011, ARAF

## **Titre 2 : La mise en œuvre du régulateur ferroviaire.**

Le premier paquet ferroviaire impose, à l'article 30 de la directive 2001/14, que les Etats membres disposent d'un organisme de contrôle. Le texte ajoute que cet organisme « *peut être le ministère chargé des questions de transports ou tout autre organisme* ». Il doit également être « *indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition et des candidats, sur le plan organisationnel, juridique, décisionnel et pour ce qui est des décisions en matière financière.*<sup>27</sup>»

Cet organisme doit pouvoir être saisi par tout candidat dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice. C'est la condition pour pouvoir introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire.

Afin de se conformer au cadre réglementaire européen, la France a transposé, en 2003, la directive européenne, se dotant ainsi, pour la première fois, d'un régulateur ferroviaire. Cependant, cette directive s'est avérée peu efficace.

---

<sup>27</sup> Article 30, Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

## **Chapitre 1 : la tentative de la Mission de contrôle des activités ferroviaires.**

C'est par le Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national (article 29)<sup>28</sup> qu'a été créée la Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF). A ce moment là, l'Etat français choisit la première solution offerte par l'article 30 de la directive 2001/14, à savoir de placer cette mission auprès du ministre chargé des transports. Les modalités de fonctionnement ont été fixées par l'arrêté du 6 mai 2003.

La MCAF comporte six membres, trois titulaires et trois suppléants. Il s'agit respectivement de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Conseil Général des Ponts et Chaussées.<sup>29</sup> La Mission est assistée par un agent titulaire du ministère des transports faisant fonction de secrétaire général. Avant même l'étude du rôle de la MCAF, il convient d'observer que celle-ci ne dispose ni de budget, ni de crédits propres. C'est là son premier point faible.

### ***Section 1 : Le double rôle de la MCAF.***

La MCAF est d'abord chargée d'instruire les réclamations, pour le compte du ministre chargé des transports. Celles-ci sont présentées par tout demandeur d'accès au réseau ferré national ou portuaire s'estimant victime d'un traitement discriminatoire ou inéquitable de la part du gestionnaire du réseau ou des pouvoirs publics. L'article 17 du décret du 7 mars 2003 dispose également que

---

<sup>28</sup> Modifié par le décret n°2006-1279 du 19 octobre 2006

<sup>29</sup> Rapport d'activité 2006, Mission de contrôle des activités ferroviaires, janvier 2007

la mission est chargée de rendre un avis sur le projet de document de référence du réseau ferré national établi chaque année par RFF.

D'autre part, la MCAF a une mission plus étendue « d'observation des conditions d'accès au réseau ferré national ». C'est ainsi qu'elle peut proposer toute recommandation au ministre des Transports afin de faciliter l'ouverture à la concurrence du marché et l'accès aux infrastructures.

Afin de remplir efficacement ces différentes missions, la MCAF dispose de pouvoirs important, notamment celui d'auditionner tous les acteurs du marché.

### *Section 2 : L'échec de la MCAF.*

Bien que les missions données à la MCAF soient conformes à la lettre de la directive 2001/14, l'esprit du texte n'y figure pas. C'est pourquoi la France est considérée comme l'un des Etats membres ayant l'un des plus faibles organismes de régulation de la communauté.

La Commission reproche d'ailleurs la France d'avoir un organisme de régulation sous la même tutelle que les établissements publics qu'elle devait contrôler. La France ayant fait une transposition *a minima* du régulateur ferroviaire, la Commission adresse une lettre de mise en demeure le 25 juin 2008 en reprochant que la MCAF n'a ni les ressources, ni les pouvoirs nécessaires pour surveiller la concurrence sur le marché ferroviaire. Elle critique aussi le manque d'indépendance de cette Mission qui, pourtant, est indispensable à la mission de régulation. Enfin elle dénonce l'insuffisance de pouvoirs dans l'instruction des dossiers et son absence de force exécutoire dans le rendu de ses décisions.

Les critiques ne proviennent pas uniquement de la Commission européenne. La MCAF, elle-même, met en exergue, au travers de ses rapports annuels, la pauvreté des moyens mis à sa disposition.

Face à ces diverses critiques, la France a réagi en mettant en place une véritable autorité de régulation en des activités ferroviaires, comme ce fut déjà le cas dans les secteurs de la télécommunication ou de l'énergie.

## Chapitre 2 : La création d'un véritable régulateur, l'ARAF.

La création de l'autorité de régulation des activités ferroviaires est mentionnée, pour la première fois, dans un discours du 26 juin 2007 du Président de la République alors en fonction.

Pour répondre aux interrogations qu'une telle création soulève, des responsables de la régulation d'autres secteurs, des économistes, des experts juristes et des opérateurs se sont réunis afin d'enrichir la réflexion sur la forme et la nature que l'ARAF pourrait avoir. Ils se sont, pour cela, inspirés des régulateurs déjà existants sur d'autres marchés concurrentiels.

S'est alors mis en place une discussion organisée sous la forme de trois tables rondes.

### *Section 1 : Les réflexions sur la création d'un régulateur efficace.*

#### I. La première table ronde.

Cette première table ronde a permis de répondre concrètement aux questions relatives notamment à la nature des relations entre les divers acteurs à savoir les entreprises ferroviaires, le gestionnaire d'infrastructure, le régulateur et l'Etat<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> « La concurrence dans le ferroviaire, quelle régulation ? », Transport Public n° 1094, septembre 2009.

C'est grâce à des intervenants d'autres secteurs (Christine Le Bihan-Graf, Directrice générale de la Commission de Régulation de l'Énergie ; Bernard Lesage, directeur juridique à la Direction de la Régulation de La Poste) et à leur expérience que des conclusions ont pu être tirées.

Il en résulte que l'Autorité de Régulation doit être indépendante. En effet, l'autorité de la concurrence prévoit le principe du libre accès aux infrastructures, principe qui doit être garanti par une autorité de régulation. Pour cela il faut une séparation entre « celui qui détient le contrôle du gestionnaire d'infrastructure et celui qui édicte les règles d'accès »<sup>31</sup>.

Il est apparu, grâce à cette table ronde, que les spécificités du secteur ferroviaire rendent difficile l'application des modalités qui s'effectuent dans les autres secteurs.

Selon cette concertation, il est apparu nécessaire que les prérogatives et pouvoirs de l'autorité de régulation évoluent progressivement en fonction de l'ouverture des marchés.

## II. La deuxième table ronde.

Contrairement à la première table ronde qui se consacre aux expériences des régulateurs français dans d'autres secteurs, cette deuxième se concentre sur les régulateurs ferroviaires existants déjà au niveau européen.

C'est le Président de l'Autorité de la Concurrence, Bruno LASSERRE, qui a engagé cette discussion. Il a notamment permis de réunir les représentants des

---

<sup>31</sup> « La concurrence dans le ferroviaire, quelle régulation ? », Transport Public n° 1094, septembre 2009.

systèmes ferroviaires de Grande-Bretagne, d'Allemagne et autres instances européennes.

Les débats ont mis en avant la nécessité d'un véritable pouvoir de sanction de l'autorité dans le but de donner les moyens de faire respecter l'équité entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique.

Les régulateurs anglais et allemand ont permis de cerner le fonctionnement d'un marché ferroviaire ouvert et la place que doit y avoir la régulation.

### III. La troisième table ronde.

Cette dernière table ronde a permis de mettre en exergue les attentes des acteurs du ferroviaire français vis-à-vis de leur future autorité de régulation.

Selon eux, l'ARAF doit avoir pour rôle essentiel de réguler le monopole en gérant l'accès aux infrastructures. A cette fin, l'ARAF doit disposer d'un pouvoir réglementaire étendu. Pour cela, le régulateur doit pouvoir émettre des avis, notamment sur le Document de Référence Réseau (DRR).

De plus, il apparaît nécessaire que l'autorité se dote d'un réel pouvoir de sanction. Les acteurs proposent donc une sanction pécuniaire allant jusqu'à 3% du chiffre d'affaire dans la limite de 150 000 euros. Ce pourcentage est ramené à 5% en cas de récidive, le plafond étant alors de 350 000 euros.

Les acteurs ferroviaires ont aussi insisté sur les missions que doit remplir le régulateur : il doit rester particulièrement vigilant à la bonne séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Il doit de plus veiller à l'opportunité des tarifications du réseau.

Les représentants de Réseau Ferré de France et des chemins de fer français souhaitent également que le futur régulateur puisse, en plus de son rôle d'arbitre, contribuer à construire une pérennisation économique en développant harmonieusement le secteur ferroviaire.

C'est pour rendre effectives toutes ces propositions qu'est née la loi du 8 décembre 2009 relative à l'Organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF)<sup>32</sup>.

### *Section 2 : La mise en place de l'autorité de régulation des activités ferroviaires.*

C'est par son titre III intitulé « de la régulation des activités ferroviaires » que la loi ORTF crée l'ARAF. Elle est officiellement entrée en vigueur un an après la promulgation de la loi ORTF. En effet, l'autorité est effective pour la première fois le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

L'article 11 de la loi ORTF définit ce qu'est l'ARAF. En effet, il dispose que « *l'autorité de régulation des activités ferroviaires est une autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale, qui concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire.* »

L'indépendance prônée par le législateur se traduit tant par son financement et son fonctionnement, que dans son organisation et ses missions. En effet, alors que le Gouvernement souhaitait une autorité administrative indépendante avec une subvention provenant uniquement de l'Etat, l'ARAF est une autorité

---

<sup>32</sup> Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports

publique indépendante dotée de la personnalité morale reposant sur des ressources propres.

I. L'organisation et le fonctionnement de l'ARAF  
garants de son indépendance.

A. L'organisation de l'ARAF.

L'ARAF est une structure relativement légère. Composée d'une soixantaine de membres, elle dispose d'un président, d'un collège et de différents services.

1) *Le collège de L'ARAF.*

Il s'agit de l'organe décisionnel de l'Autorité. Il définit les grandes orientations de l'ARAF. Selon l'article 12 de la loi du 8 décembre 2009, le collège est composé de sept membres, dont le président de l'autorité, nommés en raison de leur « *compétence en matière ferroviaire, économique ou juridique, ou pour leur expertise en matière de concurrence* ».

Pour renforcer le caractère indépendant de l'autorité, le mandat de ses membres est de 6 ans non renouvelable. De plus, les membres de l'ARAF ne sont pas révocables.

La diversité des nominations de ses membres contribue également à son indépendance. En effet, le président et trois des membres sont nommés par le Gouvernement. Les autres sont nommés par le président de l'Assemblée

nationale, le président du Sénat et le président du Conseil économique, social et environnemental.

Mis à part le président, les membres sont renouvelés par tiers tous les deux ans. Pour rendre cela possible, un tirage au sort a été effectué lors de la création de l'autorité fixant les mandats à deux, quatre ou six ans. Le mandat du président est, quant à lui, fixé à six ans.

Ce collège prend des décisions et adopte des avis à la condition qu'au moins quatre de ses membres soient effectivement présents<sup>33</sup>. Il est à noter qu'en cas de d'égalité des votes, la voix du président est déterminante.

Toujours dans un souci d'indépendance, les membres du collège ne peuvent délibérer dans une affaire dans laquelle ils ont ou ont eu un intérêt au cours des trois années précédant la délibération. A ce même titre, ils ne peuvent détenir d'intérêts, de quelque manière que ce soit, dans une entreprise du secteur ferroviaire<sup>34</sup>.

De plus, l'article 13 dispose que leur fonction est incompatible avec toute activité professionnelle et tout mandat électif.

Le collège a pour président Monsieur Pierre CARDO et pour membres Messieurs Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Claude MARTINAND, Jean PUECH et Daniel TARDY.

Selon son rapport d'activité 2010-2011, ce collège s'est réuni à cinquante sept reprises lors de cette période. Il en résulte trente sept auditions d'acteurs du secteur ferroviaire ainsi que trente décisions et avis votés tous à l'unanimité.

Le président s'impliquant dans la gestion administrative de l'ARAF se voit confier la responsabilité de garantir la coordination entre le collège et les

---

<sup>33</sup> Autorité de régulation des activités ferroviaires, Rapport d'activité 2010-2011

<sup>34</sup> Loi du 8 décembre 2009, ORTF, article 13

services. Ces différents services sont sous l'autorité de son président, véritable clé de voute de ce régulateur sectoriel.

## *2) Les services de l'ARAF.*

L'indépendance de l'ARAF est également garantie par son nombre suffisant de personnel. En effet, elle est composée d'une soixantaine de membres pour un budget alloué se situant entre huit et neuf millions d'euros<sup>35</sup>. Les services sont placés sous l'autorité du président de l'ARAF. Le service peut se composer d'agents contractuels, de fonctionnaires ou de magistrats experts dans leurs domaines.

A la tête des services, un secrétaire général est nommé par le président. Selon l'article 19 de la loi ORTF, il est chargé de recruter les agents ainsi que de « conclure des contrats, convention et marchés ». Il a également qualité pour agir « en justice pour les affaires relevant du fonctionnement de l'autorité ».<sup>36</sup>

Le fait que l'autorité puisse recruter elle-même ses agents lui permet une marge de manœuvre plus importante dans le but de réunir toutes les compétences nécessaires à la réalisation de ses missions.

L'organisation des services se fait autour de trois directions opérationnelles. Il s'agit de la direction des affaires juridiques, de la direction de l'accès au réseau et de la direction de l'audit comptable.

La première se charge de l'activité juridique liée au fonctionnement de l'activité de l'autorité. Cela comprend notamment la conduite des procédures, le

---

<sup>35</sup> RFDA 2010 p. 35 « Entre libéralisation et nouvelle régulation : les mutations du paysage ferroviaire français », Patrick Vieu

<sup>36</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010 la fonction de secrétaire général est assurée par Michel Vermeulen, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

règlement des différends, les sanctions, la veille, la sécurité juridique, la préparation des propositions et les avis donnés par l'ARAF dans le domaine législatif et réglementaire.

La direction de l'accès au réseau est compétente en matière d'aspects techniques et économiques de l'Autorité, notamment en assurant la régulation de l'accès au réseau par les entreprises ferroviaires.

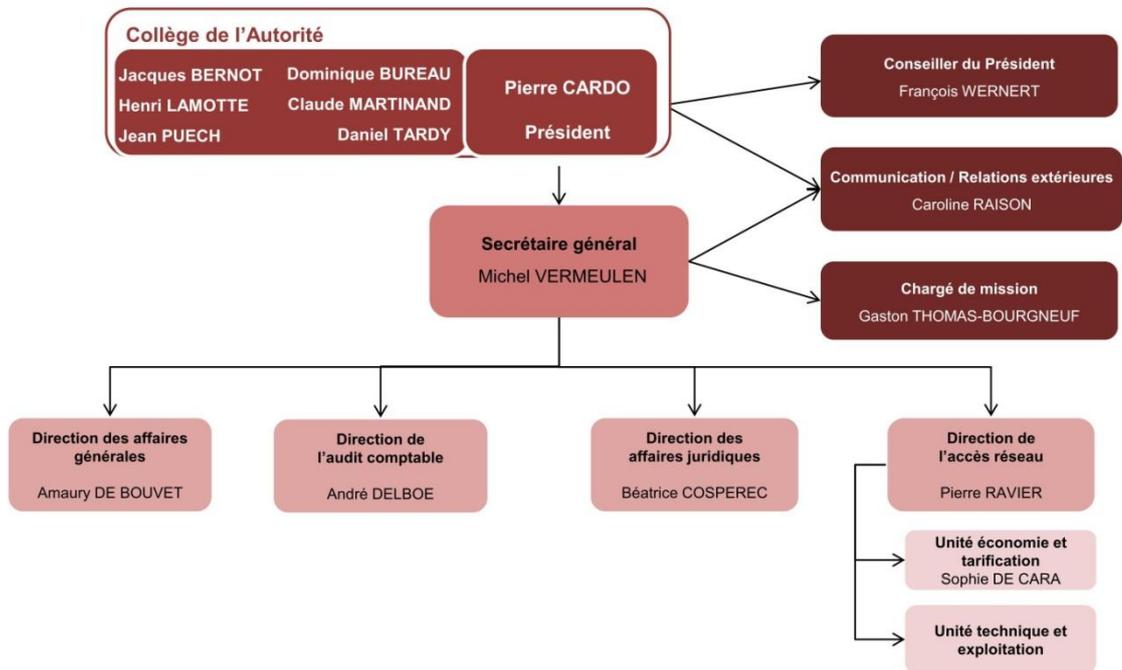
La dernière des directions se charge du contrôle des coûts des prestations relevant notamment des facilités essentielles, ainsi que de l'ensemble des activités relatives à la séparation des comptes.

A côté de ces trois directions, il y a un service des affaires générales. Ce dernier possède la gestion de l'ensemble des moyens et ressources du régulateur. Il gère notamment les ressources humaines, les systèmes de documentation et d'information et s'occupe de la gestion comptable et financière.

A la suite de cette présentation, il est possible de représenter l'organisation de l'ARAF de la manière suivante<sup>37</sup> :

---

<sup>37</sup> Schéma issu du Rapport d'activité 2010-2011 de l'ARAF, p.9



### 3) L'implantation de l'ARAF.

C'est par le décret d'application n°2010-1064 que l'emplacement de l'ARAF a été décidé. L'autorité est implantée à deux endroits différents.

Son siège est situé au Mans. L'ensemble des services de l'ARAF y sont installés. L'autorité dispose également d'une antenne à Paris permettant à l'ARAF de se rapprocher des autres acteurs ferroviaires présents et d'y tenir des réunions.

## B. Le fonctionnement de l'ARAF.

### 1) *Le financement de l'ARAF.*

A l'instar de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le législateur, par la loi de 2009, souhaite créer une nouvelle contribution permettant à cette autorité publique indépendante de bénéficier de ressources propres. Cette contribution correspond, selon l'article 21 de la loi ORTF, à une perception à son profit auprès des opérateurs ferroviaires utilisant le réseau. Son montant est fixé par les ministres chargés des transports et du budget, sur proposition<sup>38</sup> du régulateur.

Cette redevance correspond soit à « *une part du montant des redevances d'utilisation du réseau ferré national versées à Réseau ferré de France dans la limite de cinq millièmes de ce montant* », soit à « *une somme proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus sur les autres lignes du réseau ferroviaire, dans la limite de dix centimes d'euro par kilomètre parcouru* ».

Ainsi, en 2011, les ressources de l'ARAF s'élèvent à 12,7 millions d'euros. Le budget voté en 2011 répartit ces ressources à hauteur de 46% pour les charges de personnel, 26% pour les autres charges de fonctionnement, 19% pour les études, 7% pour les investissements et seulement 1% attribué aux missions.

Cependant, il convient de noter que la loi de finances de 2012 a porté atteinte à l'indépendance de l'ARAF. En effet, elle plafonne le budget de l'ARAF à 11 millions d'euros. De plus, elle institue un plafond d'emplois à cinquante deux équivalents temps plein travaillés. C'est donc contraire à l'autonomie de gestion voulue par le législateur de 2009.

---

<sup>38</sup> Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, article 21, paragraphe 2

## *2) Le personnel de l'ARAF.*

Un nombre suffisant d'agents permet une plus grande marge de manœuvre et une rapidité d'intervention. De plus, cela permet de garantir une grande autonomie de l'ARAF.

Il convient également de préciser que l'ARAF dispose d'un personnel qualifié. Leurs compétences doivent être éclectiques pour permettre à l'ARAF d'intervenir dans des domaines variés.

Il est à noter que l'âge moyen des membres de l'autorité est relativement jeune. En effet, il est sous la barre des quarante ans. De plus, cette institution nouvelle fait office de modèle car la parité y est respectée.

## *3) Les relations de l'ARAF avec les autres autorités ferroviaires.*

Le code des transports précise, dans son article L2135-13, les relations entre les deux autorités. Selon cet article, « Le président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires saisit l'Autorité de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il a connaissance dans le secteur du transport ferroviaire ». De plus, « Le président peut également la saisir, pour avis, de toute autre question relevant de sa compétence ».

L'alinéa 2 de ce même article rajoute que l'autorité de la concurrence communique à l'ARAF toute saisine entrant dans son champ de compétence. L'autorité de la concurrence peut également saisir pour avis l'ARAF pour toute question relative au transport ferroviaire.

L'ARAF est également en lien avec un autre régulateur ferroviaire. Il s'agit de l'EPSF (voir infra). En effet, « l'ARAF peut être saisie par toute personne s'estimant victime, de la part de l'EPSF d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de toute autre pratique restreignant son droit d'accès au réseau ferroviaire »<sup>39</sup>. A ce titre, l'ARAF émet un avis à l'établissement qui prend alors toute mesure jugée nécessaire.

Au cours des deux premières années d'exercice de l'autorité, aucune demande de ce type n'a été présentée devant l'ARAF.

## II. Les prérogatives étendues de l'ARAF.

De manière générale, l'ARAF concourt, selon l'article 11 de la loi du 8 décembre 2009, au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. A cette fin, l'ARAF a besoin d'avoir de larges compétences exercées au sein de missions variées. Cela ne peut être possible que si l'autorité dispose de pouvoirs étendus.

### A. Les compétences de l'ARAF.

Pour que l'ARAF ait un réel impact sur le secteur ferroviaire, il faut que cette dernière ait un champ d'action le plus large possible. Elle est donc compétente pour l'ensemble du secteur ferroviaire et sur l'ensemble du territoire national.

---

<sup>39</sup> Autorité de régulation des activités ferroviaires, Rapport d'activité 2010-2011.

Concernant la compétence matérielle, l'ARAF assure tant le transport de voyageurs que le transport de marchandises et ce, que le transport ait la qualité de service public ou non. Autrement dit, elle sera compétente pour ce qui concerne les trains express régionaux (TER), les trains grandes vitesses (TGV), le Transilien et le fret.

En ce qui concerne la territorialité, l'ARAF est compétente sur le réseau ferré national ainsi que sur les lignes ferroviaires qui lui sont reliées et ouvertes à la circulation publique. Les lignes d'accès aux ports et les lignes joignant un terminal d'un utilisateur final font également partie du champ d'intervention de l'ARAF. Ainsi, sont incluses les lignes concédées telle que la ligne franco-espagnole Perpignan-Figueras<sup>40</sup>. Sont également comprises les lignes TGV faisant l'objet d'une délégation de service public ou d'un contrat de partenariat.

En revanche, est par exemple exclu de la compétence de l'autorité la partie ferroviaire française du tunnel sous la manche. Celle-ci est, en effet, régie par des textes spécifiques.

## B. Les missions de l'ARAF.

Pour garantir sa mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau, l'ARAF peut, selon l'article 11 de la loi ORTF, formuler et publier toute recommandation qu'elle estime utile.

A ce titre, l'ARAF veille en particulier à ce que le développement de la concurrence ne soit pas entravé par les conditions d'accès au réseau par les entreprises ferroviaires.

---

<sup>40</sup> « Entre libéralisation et nouvelle régulation : les mutations du paysage ferroviaire français », RFDA 2010 p.35

L'alinéa 4 de cet article 11 précise que l'autorité veille également « à ce que l'accès aux capacités d'infrastructure sur le réseau et aux différentes prestations associées soit accordé de manière équitable et non discriminatoire. ». Autrement dit, est visée ici la manière dont le gestionnaire d'infrastructure et son gestionnaire délégué gèrent l'instruction des demandes de sillons et d'attribution des capacités d'infrastructures.

De plus, l'ARAF s'assure de la cohérence des dispositions économiques, techniques et contractuelles mises en œuvre par RFF et par les opérateurs ferroviaires, avec leurs contraintes juridiques, économiques et techniques.

Le ministre chargé des transports peut demander à l'ARAF d'être associé à la préparation de la position française dans les actions de coopération internationale ou dans les négociations relevant du transport ferroviaire. A ce titre, l'autorité peut participer à la représentation de la France dans les organisations communautaires ou internationales.

L'article 15 de la loi ORTF témoigne de la variété des missions confiées à l'autorité de régulation. En effet, l'ARAF peut émettre des avis motivés portant notamment sur :

- « *la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau* <sup>41</sup>». Il s'agit ici des péages acquittés par les opérateurs afin de pouvoir utiliser le réseau,
- les documents de référence du réseau (DRR) dans un délai de deux mois suivant leur publication<sup>42</sup>. Ces documents regroupent l'ensemble des

---

<sup>41</sup> LOI n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'ORTF, article 15 paragraphe V

<sup>42</sup> LOI n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'ORTF, article 15 paragraphe VI

- dispositions administratives, techniques et économiques relatives à l'accès aux réseaux,
- les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau, à la conception, à la réalisation et à l'utilisation des matériels de transports et des infrastructures,<sup>43</sup>
  - les tarifs des services de transport de voyageurs réalisés à titre exclusif par une entreprise ferroviaire à laquelle l'exploitation est confiée sans mise en concurrence déloyale<sup>44</sup>,
  - la « *nomination et la cessation anticipée des fonctions de directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations* »<sup>45</sup> de la SNCF. Ce dernier travaille pour le compte de RFF.

Outre ces avis, l'objectif de l'ARAF étant de cesser toutes situations de déséquilibre entre les opérateurs, cette dernière sera amenée à connaître des litiges relevant des discriminations d'accès au réseau ou de toutes autres formes de traitements inéquitables. A ce titre, elle doit aussi donner un avis sur les décisions prises par l'EPSF, notamment dans le cas où celles-ci seraient discriminatoires à l'encontre d'un opérateur.

L'ARAF sera amenée à intervenir également au cours du processus d'ouverture du marché ferroviaire de voyageurs.

Afin d'accomplir ses missions, la loi de 2009 accorde à l'ARAF d'importants pouvoirs variés.

---

<sup>43</sup> Loi ORTF article 15 paragraphe VIII

<sup>44</sup> Paragraphe VII article 15 loi ORTF

<sup>45</sup> Loi ORTF article 15 Paragraphe IX

## C. Les pouvoirs de l'ARAF.

### 1) *Le pouvoir réglementaire de l'ARAF.*

Selon l'article 14 de la loi ORTF, l'ARAF dispose d'un pouvoir réglementaire supplétif. En effet, les AAI peuvent disposer d'un tel pouvoir à la condition que les compétences exercées soient limitées et contrôlées par le ministère chargé des transports sur les règlements édictés. Ce contrôle se justifie par les conséquences que peuvent entraîner de tels règlements sur les acteurs. Le but est ainsi de conserver une cohérence globale du droit applicable au secteur.

Pour se faire, ces règlements devront être homologués par le ministre chargé des transports. Si ce dernier ne se prononce pas dans les deux mois, son absence d'opposition vaut homologation. Si le ministre la refuse, il devra motiver sa décision. Dans le cas où les règles édictées par l'ARAF sont homologuées, celles-ci sont publiées au Journal Officiel.

Ce pouvoir supplétif ne peut que préciser le cadre réglementaire et législatif posé à l'article 11 de la loi ORTF.

A ce titre, l'ARAF peut préciser les règles concernant les « conditions de raccordement au réseau ferroviaire, les conditions administratives et techniques d'accès au réseau et de son utilisation et les conditions d'accès aux services présentant un caractère de facilités essentielles et leurs conditions d'utilisation »<sup>46</sup>, notamment en ce qui concerne les gares.

L'ARAF peut également préciser les dispositions concernant les « périmètres de chacune des activités comptablement séparées, (...) les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées ainsi que les principes déterminant les

---

<sup>46</sup> Loi ORTF, article 14

relations financières entre ces activités». Autrement dit, l'ARAF précise les règles de séparation comptable entre RFF et la SNCF.

Outre ces pouvoirs réglementaires supplétifs, l'autorité ferroviaire dispose de pouvoirs de contrôle.

## *2) Les pouvoirs de contrôle de l'ARAF.*

L'autorité a, à sa disposition, une large palette de pouvoirs lui permettant d'exercer son rôle de régulateur.

### a) Le pouvoir de contrôle en matière de cabotage.

L'article 17-2 de la LOTI, remplacé par l'article L2121-12 du code des transports, prévoit que les entreprises ferroviaires exploitant des services de transport international de voyageurs peuvent assurer des dessertes intérieures. La condition est que l'objet principal du service exploité par l'entreprise ferroviaire soit le transport de voyageurs entre des gares situées dans deux Etats différents, membres de l'Union européenne.

A ce titre, l'ARAF est tenue de contrôler la bonne application de ces conditions par les entreprises ferroviaires. Si ces dernières ne les remplissent pas, l'autorité émet un avis motivé qui sera pris en compte par l'autorité administrative compétente. Celle-ci peut alors prendre des mesures afin de limiter ou interdire ce cabotage s'il compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Article L212-12 du code des transports, créé par Ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 – art V

- b) le pouvoir de contrôle sur les modalités et conditions de la tarification ferroviaire.

Après avoir contrôlé les conditions d'accès aux infrastructures, l'ARAF peut s'opposer à l'application des tarifs négociés entre RFF et une entreprise ferroviaire si ceux-ci entravent le développement de la concurrence. Cela serait le cas si les tarifs ne s'appliquent pas de manière équitable, non discriminatoire et cohérente avec les contraintes économiques.

L'ARAF contrôle également les éventuels accords cadres entre la SNCF et RFF et autorise ainsi leur possible entrée en vigueur.

A côté de ces pouvoirs de contrôle « traditionnels », l'autorité du chemin de fer dispose d'un contrôle plus spécifique. En effet, elle dispose d'un pouvoir d'enquête et d'investigation.

### *3) Le pouvoir d'enquête et d'investigation de l'ARAF.*

Pour procéder à l'accomplissement de ses missions, l'ARAF dispose de ses propres équipes d'expertise et d'enquête. Il s'agit d'agents assermentés habilités par le président de l'autorité.

L'ARAF a ainsi un droit d'accès à la comptabilité, aux informations sociales, économiques et financières des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires. A cette fin, elle peut recueillir ces informations auprès de l'Etat et

de tous les acteurs du secteur ferroviaire. Elle peut également auditionner toute personne utile à l'enquête<sup>48</sup>.

De plus, les agents habilités peuvent, selon l'article 23 de la loi ORTF, se faire communiquer tous les documents et pièces utiles afin d'en produire une copie (c'est le cas par exemple pour les documents comptables, facture, etc.). Ils recueillent donc les justifications et renseignements utiles à leurs missions, que ce soit sur place ou sur convocation.

Pour se faire, les agents peuvent accéder aux locaux professionnels ainsi qu'aux installations et matériels de transport des opérateurs ou gestionnaire concernés. Cependant, ils ne peuvent accéder au domicile des personnes en question, sauf s'ils ont obtenu une autorisation juridictionnelle effective.

L'article 25 de la loi du 8 décembre 2009 précise qu'est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait de s'opposer à l'exercice des agents de l'autorité ou de refuser de leur communiquer les éléments cités à l'article 23.

En plus de ce fort pouvoir d'investigation, l'ARAF dispose de pouvoirs de sanction qui en font un véritable gendarme ferroviaire.

#### *4) Les pouvoirs de sanction : L'ARAF gendarme du rail.*

L'ARAF sanctionne les manquements qu'elle est amenée à constater à l'occasion d'une saisine par tout acteur ferroviaire (dont les entreprises

---

<sup>48</sup> Loi ORTF du 8 décembre 2009, article 22.

ferroviaires) ou par toute personne concernée. Il y a trois manquements qui sont susceptibles d'être sanctionnés.

Le premier manquement concerne le fait qu'un gestionnaire d'infrastructure ou qu'un opérateur ferroviaire méconnaissent leurs obligations relatives à l'accès au réseau ou à son utilisation.

Le deuxième manquement correspond au fait que ces derniers acteurs ne communiquent pas les documents ou informations demandés par l'ARAF alors que celle-ci les a mis en demeure.

Enfin, le dernier manquement est constitué lorsque le gestionnaire ou l'entreprise ne s'est pas conformé, selon l'article 16 de la loi ORTF, aux décisions prises par l'autorité.

En conséquence, l'ARAF peut prononcer soit « *l'interdiction temporaire d'accès sur tout ou partie du réseau ferroviaire* »<sup>49</sup> pour une durée maximale d'un an ; soit « *une sanction pécuniaire dont le montant est proportionnée à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés* »<sup>50</sup>. La loi plafonne cependant la sanction pécuniaire à 3 % du chiffre d'affaire et 5 % en cas de récidive. Si l'activité ne permet pas de déterminer ce plafond, il est de 150 000 euros ou 375 000 euros en cas de récidive.

Il est à noter que les sanctions appliquées par l'autorité sont soumises au respect des principes fondamentaux, à savoir la nécessité et la proportionnalité des peines, la non rétroactivité des sanctions pénales, l'existence d'une voie de recours effectif et le respect des droits de la défense.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Article 17, loi ORTF, 8 décembre 2009

<sup>50</sup> Cf.<sup>49</sup>

<sup>51</sup> C'est le Conseil constitutionnel qui a jugé en 1989 qu'il est possible d'attribuer un pouvoir de sanction à une autorité administrative.

## **PARTIE 2 : L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES, UNE AUTORITÉ PERFECTIBLE ?**

La loi a donné à l'ARAF les moyens d'établir une véritable régulation sur le secteur ferroviaire au travers de larges pouvoirs et des moyens d'actions variés.

Cependant, il s'agit d'une autorité jeune. Créée depuis fin 2009 et effective un an après, il est possible de se demander si l'ARAF est aussi efficace que l'aurait voulu les acteurs du monde ferroviaire.

C'est pourquoi, pour apprécier l'autorité dans son ensemble, il convient de la comparer avec d'autres régulateurs, que ce soit sur d'autres secteurs ayant un marché ouvert ou sur le marché ferroviaire lui même dans d'autres pays membres de l'Union européenne.

### **Titre 1 : La comparaison de l'ARAF avec les autres régulateurs.**

Il est opportun d'examiner d'autres régulateurs pour vérifier si l'ARAF a mis à sa disposition les moyens suffisants pour être efficace. Au niveau interne, il existe en effet d'autres régulateurs sectoriels construits également sous la forme d'autorité administrative indépendante. Malgré cette similitude de forme, il existe néanmoins des différences quant aux prérogatives.

Sur le plan communautaire, les Etats membres ont mis en place des régulateurs ferroviaires en leur sein pouvant prendre diverses formes.

## **Chapitre 1 : L'ARAF face aux régulateurs sectoriels français.**

L'ARAF est le dernier régulateur sectoriel apparu dans le paysage français. En effet, d'autres marchés se sont libéralisés bien avant le secteur ferroviaire. C'est le cas du secteur de l'énergie ou de la télécommunication qui sont dotés d'une plus forte concurrence.

Comme il a été vu précédemment, l'autorité de régulation ferroviaire nécessite d'être indépendante pour son bon fonctionnement. C'est pourquoi elle a été instituée, comme pour les autres régulateurs français, sous la forme d'autorité administrative indépendante.

Inspirée de ces homologues sectoriels, l'ARAF présente ainsi de nombreuses similitudes avec les régulateurs des marchés français. Néanmoins, l'autorité de régulation du rail se distingue par des différences non négligeables.

### *Section 1 : L'ARAF, une autorité administrative indépendante comme les autres ?*

Il y a, en France, une quarantaine d'AAI. Ces organismes disposent d'un réel pouvoir et agissent au nom de l'Etat, sans relever pour autant de l'autorité gouvernementale. Le droit de l'Union européenne n'impose pas aux régulateurs d'être indépendants vis-à-vis des ministères concernés et prévoit même la possibilité d'un contrôle effectué par le gouvernement.

Cependant, dans le cas de la France, les entreprises de services publics comme la SNCF, à l'instar d'EDF ou de France Télécom en son temps, avait pour unique actionnaire ou comme autorité de tutelle l'Etat.

C'est pourquoi la forme d'autorité indépendante est incontournable pour assurer une régulation publique, bien que des entreprises nationales fassent partie des acteurs du marché.

Les autorités de régulations sectorielles les plus proches ayant influencé l'ARAF sont l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)<sup>52</sup> et la Commission de régulation de l'énergie (CRE)<sup>53</sup>.

L'ARAF s'est grandement inspirée des autres régulateurs sectoriels et ce, par le biais de tables rondes. Cela s'observe notamment au regard de son fonctionnement, de son organisation et de ses prérogatives. Le gendarme du rail ressemble à ses homologues. Cependant, il est également intéressant de s'intéresser aux différences existantes entre elles.

#### I. L'indépendance atténuée du collège de l'ARAF.

Au niveau de l'organisation, chacune des trois autorités dispose d'un organe décisionnel représenté par un collègue. Il y a dans chacun de ces trois régulateurs, la volonté de rechercher l'indépendance de ses membres. Cette volonté se traduit par une durée de mandat assez longue (en l'occurrence de six ans non renouvelable) et par une diversité des nominations.

---

<sup>52</sup> Créée par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.

<sup>53</sup> Créée par les articles 28 et suivants de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. La commission de régulation de l'électricité est devenue commission de régulation de l'énergie par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, qui a élargi ses pouvoirs à la production et à la distribution de gaz naturel.

Malgré le fait que les membres de l'ARCEP, la CRE et l'ARAF aient un mandat de la même durée et des conditions de nomination proche, il est possible de noter que l'ARAF est la seule à avoir la majorité de ses membres nommés par le Gouvernement (quatre sur sept contre trois sur sept pour l'ARCEP et seulement deux sur neuf pour la CRE).

C'est donc une atténuation du principe d'indépendance pour l'ARAF car le Gouvernement joue un contrôle a priori sur le régulateur plus grand que dans les autres secteurs.

## II. L'efficacité du collège de l'ARAF dans le règlement des litiges.

Le régulateur de l'énergie, pour le règlement de ses litiges, a confié cette mission à une instance distincte du collège. Il s'est alors naturellement posé la question de savoir s'il était nécessaire de faire la même chose avec l'ARAF.

Le Comité de règlement des différends et de sanctions (CoRDis) a été créé dans le but de garantir les principes d'impartialité et d'indépendance prévus à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

C'est pourquoi il y a, d'une part, les fonctions de décisions, de réglementation et de consultation exercées par le collège et, d'autre part, un Comité compétent pour être saisi des litiges portant directement ou non sur les actes du collège. De plus, il peut imposer des sanctions en cas de non respect des actes du collège.

Le rapporteur Francis GRIGNON, alors sénateur, explique les raisons de l'absence d'une telle institution. Il mentionne, tout d'abord, un plus grand encadrement des pouvoirs de l'ARAF par rapport à ceux de la CRE. De plus, cette dernière dispose d'un pouvoir d'intervention plus large en matière tarifaire. Il en est de même au niveau du pouvoir réglementaire supplétif dont ses actes ne sont pas soumis à homologation ministérielle, contrairement à l'ARAF. C'est pour ces raisons qu'il n'ait pas jugé utile de créer une instance chargée du règlement des litiges.

Concernant les sanctions, le rapport Grignon<sup>54</sup> rajoute que cette fonction est entourée de garanties suffisantes au sein du collège de l'ARAF et qu'une nouvelle instance n'est pas nécessaire.

Donc, contrairement à ce qui a été fait par la CRE, l'ARAF a su rationaliser et optimiser ses missions de règlement des litiges et de sanctions.

Cependant, malgré ces différences, une similitude existe en matière de sanction. En effet, les plafonds et les sanctions pécuniaires applicables, notamment en matière de récidive, sont identiques.

### III. La relation privilégiée de l'ARAF avec les juridictions.

La mise en œuvre de l'autorité de régulation des activités ferroviaires a créé un mécanisme qui n'a, pour l'instant, pas d'équivalent au sein des autorités

---

<sup>54</sup> Rapport GRIGNON relatif l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports, annexé au procès-verbal de la séance du sénat du 28 janvier 2009.

administratives les plus proches de l'ARAF. Au cours d'un procès, l'ARAF peut, en effet, faire connaître son avis d'expert concernant le secteur ferroviaire. Elle peut le faire devant toute juridiction dont l'affaire relève de son champ de compétence. Mais malgré ces différences, une homogénéité nationale entre les autorités de régulation peut quand même s'observer.

Cependant, sur le plan organique, il existe une différence non négligeable.

### *Section 2 : L'autonomie statutaire particulière de l'ARAF face aux autres régulateurs sectoriels.*

Le régulateur ferroviaire dispose intrinsèquement d'une spécificité que ne possède ni l'ARCEP ni la CRE. L'article 11 de la loi ORTF, transposé à l'article L2131-1 du code des transports, fait de l'ARAF une autorité publique indépendante. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante particulière dotée de la personnalité morale.

Si l'attribution d'un tel statut a peu de conséquences sur les pouvoirs des autorités ne disposant pas de la personnalité morale, celle-ci est gage d'une plus grande autonomie à l'égard de l'Etat. En effet, les particularités de l'autorité publique indépendante se traduisent par l'attribution et la jouissance d'un patrimoine dans la gestion administrative et budgétaire ainsi que dans la possibilité d'arrêter son budget.

L'avantage d'avoir la personnalité morale permet, entre autre, de passer des contrats, d'ester en justice, de recouvrer une créance fiscale ou encore de recruter du personnel de droit privé comme de droit public. Ces pouvoirs ne sont pas uniquement le privilège des autorités publiques indépendantes dont

fait parti l'ARAF. En effet, la CRE et l'ARCEP, en tant qu'autorités administratives, bénéficient par délégation de ces prérogatives, alors que celles-ci sont accordées en bloc au régulateur ferroviaire.

Mais, le plus gros avantage de l'ARAF se retrouve au niveau de l'autonomie budgétaire qui permet de se détacher d'avantage de l'Etat. Cela se concrétise, d'abord, par l'attribution à l'un des organes de l'autorité de la qualité d'ordonnateur des dépenses. Cela contribue à l'objectif d'indépendance.

Mais, c'est l'affectation de ressources propres qui garantit l'autonomie budgétaire et l'indépendance de l'ARAF. Effectivement, le fait d'avoir des taxes affectées permet une meilleure indépendance que le fait de devoir négocier avec le ministère pour avoir des crédits budgétaires. Le financement de l'ARAF est partagé entre un droit fixe dû par les entreprises contrôlées et des rémunérations pour services rendus<sup>55</sup>.

Cette autonomie budgétaire est un réel atout dont dispose également l'ARCEP mais dont ne bénéficie par la Commission de régulation de l'énergie.

La contrepartie, pour l'ARAF, de bénéficier du statut d'autorité publique indépendante et donc de ressources propre est qu'en cas de recherche de responsabilité de cette dernière, c'est son patrimoine qui répond de ses actes.

Il y a toutefois une nuance à apporter. L'Etat peut, à titre subsidiaire, voir sa responsabilité engagée. En effet, cela est possible dans le cas où l'Etat n'aurait pas permis à l'autorité de régulation de constituer des réserves du fait de l'absence de contribution nécessaire.

---

<sup>55</sup> Cf. supra sur le financement de l'ARAF.

## **Chapitre 2 : L'ARAF face aux régulateurs ferroviaires européens.**

Chacun des Etats membres de l'Union européenne a adopté une approche distincte pour instituer leur régulateur ferroviaire, conformément à la directive 2001/14/CE. Il peut s'agir d'organisations indépendantes, comme c'est le cas en France. Il peut également s'agir d'organisations intégrées dans des institutions autonomes ou dans un ministère national.

Le degré d'indépendance de chacune de ces autorités européennes influence l'étendue de leurs pouvoirs respectifs. L'efficacité de ces régulateurs varie donc fortement, chacun présentant des caractéristiques différentes en matière de compétences, de ressources budgétaires et au niveau du personnel accordé.

### *Section 1 : La typologie des régulateurs ferroviaires européens.*

Plusieurs catégories de régulateurs existent. D'une part, ceux intégrés ou non au sein d'un organisme multisectoriel. D'autre part, ceux intégrés ou distincts du ministère ou de l'administration publique concernée.

#### I. La régulation ferroviaire au sein d'un organisme sectoriel ou multisectoriel.

Les organismes de contrôle peuvent s'organiser de trois manières différentes. Soit l'organisme est propre au secteur ferroviaire, soit le régulateur est pris en charge par une institution de contrôle des transports plus large, soit ils sont

intégrés au sein d'une organisation multisectorielle couvrant tous les secteurs réglementés.

#### A. Le régulateur propre au secteur ferroviaire.

C'est la position adoptée par la majorité des membres de l'Union européenne dont la France et la Grande-Bretagne.

Le cas de ce dernier est particulier car c'est le seul pays à avoir tenté la privatisation, en 1996, bien avant l'exigence européenne de libéralisation. Son réseau ferroviaire a été confié à une société privée. Cette société, Railtrack, a connu de graves difficultés et des problèmes de gestion. C'est pourquoi, qu'en 2002, le réseau a été confié à une société privée à but non lucratif, gestionnaire d'infrastructure, sous le contrôle de l'Etat. Le régulateur de la concurrence était, à ce moment là, l'Etat. Le régulateur ferroviaire a été remplacé, en 2004, par un nouvel organisme : l' « *Office of Rail Regulation* » (ORR).

L'avantage d'un régulateur mono-sectoriel est que les compétences et l'expérience sont propres au secteur. L'organisme peut donc se concentrer uniquement sur le secteur ferroviaire et favoriser son développement. De plus, cette situation permet un meilleur accroissement des capacités et des connaissances du personnel relatif au secteur ferroviaire.

La critique qui peut être faite concernant la régulation mono sectorielle est qu'elle souffre d'un manque de visibilité globale risquant, à terme, de passer à côté d'enjeux plus vastes<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> « *Typologie et structure des organismes de contrôle du secteur ferroviaire dans l'Union européenne* », Département Thématique, Politique Structurelles et de cohésion, Direction Générale des Politiques internes, Parlement Européen, 2011.

## B. La régulation ferroviaire intégrée au sein d'un organisme de régulation plus vaste.

C'est le choix effectué par la Belgique d'intégrer à la régulation ferroviaire, l'exploitation aérienne. C'est ce qui a été fait par le « Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles ».

Cette régulation bi-sectorielle présente des avantages. En effet, l'ensemble des acteurs du transport peuvent partager leur expérience.

Le risque avec ce type de régulateur est que les problèmes du ferroviaire soient mis en arrière plan au profit d'enjeux globaux.

## C. La régulation ferroviaire intégrée dans un organisme de contrôle multisectoriel.

C'est le système le plus intéressant. Il est utilisé par l'Allemagne avec la Bundesnetzagentur.

Cette autorité a été créée par la loi du 7 juillet 2005. Celle-ci lui donne compétence en matière de l'énergie, des postes, des télécommunications et des chemins de fer.

L'intérêt de réunir les secteurs au sein d'une même autorité de régulation est avant tout économique du fait de la mutualisation des compétences et des moyens humains dans une même entité. Le fait que l'organisme de contrôle ne soit pas propre au secteur ferroviaire permet de produire également des résultats plus efficaces, notamment en matière administrative où les traitements peuvent être mis en commun.

L'unification des régulateurs sectoriels dans un même organisme de contrôle des services publics de réseau permet donc à la fois de réduire les coûts dénoncés par les pouvoirs politiques et de régler les problèmes de coopération entre les régulateurs sectoriels.

Ce modèle de régulation a de nombreux avantages, à condition que l'organisme soit garanti d'une indépendance suffisante.

## II. L'intégration gouvernementale ou l'indépendance des régulateurs ferroviaires.

Selon la directive 2001/14/CE, l'organisme de contrôle peut être « le ministère chargé des questions de transports » ou tout autre organisme.

Les Etats membres peuvent donc choisir soit d'intégrer la fonction de régulation dans leur ministère ou l'administration publique concernée, soit de mettre en place un organisme de contrôle indépendant de ces derniers.

### A. La régulation ferroviaire intégrée aux administrations publiques.

L'Espagne et l'Italie sont des exemples d'une telle régulation. Bien que cela soit conforme à la directive européenne, l'indépendance est sérieusement compromise par le biais d'une intégration ministérielle. C'est d'ailleurs ce qui a été reproché à la France à propos de la MCAF.

Ce type de régulation est aussi dangereux pour la concurrence. En effet, l'administration peut influencer les décisions du régulateur en faveur de l'entreprise ferroviaire nationale, notamment concernant l'attribution des droits d'accès aux réseaux.

Comme cela a été le cas en France, ces régulateurs ne disposent pas de pouvoirs décisionnels suffisants. C'est pourquoi la Commission européenne a exercé une pression pour que ces Etats opèrent des transferts de compétences et de responsabilité aux autorités de concurrence.

#### B. Les régulateurs ferroviaires européens distincts du gouvernement.

La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne disposent d'un régulateur ferroviaire indépendant. En effet, il s'agit d'un organisme de contrôle distinct du ministère.

Le but de ces régulateurs est de supprimer les risques possibles associés aux interventions politiques. L'indépendance de ces différents organismes est toutefois relative. En effet, de larges divergences existent.

Par exemple, l'ORR dispose, par le biais du cadre réglementaire britannique, d'une indépendance assurée tandis que l'Allemagne n'a qu'une indépendance somme toute limitée. En effet, en matière ferroviaire, la Bundesnetzagentur est placée sous l'autorité du ministère des transports. Comme les autorités administratives indépendantes françaises, elle n'a pas la personnalité juridique. Mais, contrairement aux autorités de l'hexagone, le régulateur allemand est certes autonome, mais n'est pas indépendant car il peut recevoir des instructions de la part du ministre.

Ainsi, l'instauration d'un organisme de contrôle distinct ne suffit pas à garantir une indépendance suffisante qui est pourtant nécessaire à la régulation.

L'indépendance est un bon indicateur de l'efficacité d'un régulateur. Il faut également que ces autorités disposent de moyens adéquats.

### *Section 2 : L'efficacité des régulateurs ferroviaires européens.*

Les moyens permettant d'avoir un régulateur ferroviaire efficace sont principalement d'ordres humains et financiers.

Concernant le personnel de ces autorités, la plupart des organismes de contrôle ferroviaires emploient moins de soixante personnes dont la moitié disposent de 20 personnes au maximum. Ce nombre est insuffisant pour permettre une bonne régulation.

Au titre de mauvais élève européen, l'Italie ne compte qu'une dizaine de personnes dans ses effectifs pour un budget annuel de trente milles euros hors salaires, alors que le marché ferroviaire italien comprend une cinquantaine d'entreprises de transports ferroviaires (voyageurs et fret confondus). L'« Office pour la régulation des services ferroviaires » italien n'a pris que deux décisions depuis 2010, ce qui traduit sa faible efficacité.

A l'opposé, l'ORR dispose d'environ 135 employés pour un budget total de 11,1 millions de livres (soit environ 14,1 millions d'euros). L'autorité de régulation anglaise a pris, de 2004 à 2011, plus de 160 décisions, soit une moyenne d'environ 20 par an. Cela en fait ainsi un régulateur efficace.

La doctrine<sup>57</sup> considère parfois le système de concentration des régulateurs sectoriels au sein d'un même organisme de contrôle comme un modèle à adopter car il est le plus abouti. Le système allemand dispose, en effet, d'un budget à hauteur de 150 millions d'euros pour tous les secteurs et d'une cinquantaine d'employés pour la régulation ferroviaire. Cependant, ce système peut également être critiqué. En effet, de part l'éparpillement de ses compétences, l'autorité manque de moyen pour chacun de ses domaines, notamment pour le secteur ferroviaire. De plus, ce régulateur n'est pas protégé face à l'ingérence des pouvoirs politiques.

Ainsi, malgré la mise en place précoce d'une régulation permettant la libéralisation ferroviaire, l'Allemagne manque encore de prérogatives garantissant aux nouveaux opérateurs des conditions de concurrence équitables par rapport à l'opérateur historique. Il manque à la Bundesnetzagentur une capacité d'enquête suffisante et des pouvoirs de sanction puissants.

Ainsi, comparée aux autres régulateurs ferroviaires européens, on constate que l'ARAF est l'un des régulateurs ayant le plus de moyen à sa disposition. Cela lui permet de contrôler au mieux l'accès non discriminatoire au réseau. A cette fin, la France l'a dotée d'une personnalité juridique indépendante politiquement avec des pouvoirs conséquents comparés à ses homologues européens.

Bien qu'elle ait l'arsenal nécessaire à une bonne régulation, la question se pose de savoir si le gendarme du rail a su se trouver une place et a su utiliser les prérogatives dont il dispose. De plus, bien que la création de l'ARAF ait corrigé de nombreuses lacunes de la MCAF, on peut se demander s'il n'est pas possible

---

<sup>57</sup> « Un « modèle allemand » d'autorité de régulation pour l'Europe ? Concentration et diversification des autorités de régulation sectorielle en Allemagne », Revue juridique de l'économie publique n° 692, Julien WALTHER, décembre 2011

« L'émergence d'un modèle européen d'autorité de régulation », Revue juridique de l'économie publique n°692, Hubert DELZANGLES, décembre 2011.

d'aller plus loin et d'améliorer encore la régulation ferroviaire en vue de la libéralisation future du transport de voyageur à court terme.

## **Titre 2 : L'efficacité réelle de l'ARAF.**

L'ARAF est entrée en activité en juillet 2012. Cela fait donc deux ans que l'autorité exerce ses prérogatives dans le monde ferroviaire. Il est donc possible de dresser une première perspective des actions engagées par cette institution. Ce délai a également permis aux acteurs du secteur de déceler les points faibles de l'ARAF et de réfléchir à ses perspectives d'avenir.

### **Chapitre 1 : Le bilan de l'ARAF.**

Le bilan de l'ARAF peut se dresser au regard de deux éléments. D'une part, ses avis permettent de montrer et de faire accepter la position de cet organisme afin de créer un environnement ferroviaire concurrentiel optimum. D'autre part, les décisions de l'autorité reflètent l'efficacité des prérogatives mis à sa disposition dans le but de faire respecter les bonnes pratiques de la concurrence dans le secteur ferroviaire.

Certains avis et décisions de l'ARAF revêtent une importance particulière car ils interviennent dans des domaines fondamentaux à l'exercice de la concurrence sur le marché ferroviaire. Ceux-ci, de part leur influence sur l'ensemble du secteur, permettent de juger de la bonne efficacité de cette autorité.

Durant les dix huit premiers mois d'existence de l'ARAF, celle-ci a rendu une trentaine d'avis et décisions. A cette fin, elle a procédé à une quarantaine d'auditions des représentants des différentes instances contribuant au fonctionnement du système ferroviaire français.

### *Section 1 : Les avis reflétant la position de l'ARAF.*

Des avis variés ont été pris conformément aux textes fixant le champ de compétence de l'ARAF. Ainsi, l'ARAF s'est prononcée sur la nomination du directeur de la direction de la circulation ferroviaire (DCF), sur le DRR publié annuellement par réseau ferré de France ainsi que sur le montant des redevances d'accès aux infrastructures ferroviaires pour 2012 et 2013. De plus, l'ARAF a rendu un avis relatif aux dispositions tarifaires concernant la future ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux (Sud-Est Atlantique).

De plus, l'ARAF s'est prononcée sur des projets de décret. Le premier projet fixe la réglementation sur la sécurité du réseau ferré national. Le second est relatif à l'égal accès de tous les opérateurs aux informations sur le trafic ferroviaire. Mais l'autorité s'est aussi prononcée sur la séparation comptable de Gares et Connexions avec la SNCF.

Selon Pierre CARDO, Président de l'ARAF, les préconisations prises lors des avis ne sont pas toujours prises en compte intégralement par leurs destinataires<sup>58</sup>. Cependant, il met en avant le fait que les acteurs du chemin de fer ont accueilli positivement les recommandations du régulateur et ont joué le jeu de manière constructive.

Il y a une réelle volonté des acteurs de participer à l'évolution du secteur. Cela a permis également de mettre en exergue la position de l'autorité sur les problèmes actuels rencontrés par le marché ferroviaire.

Lors de la présentation du bilan annuel de l'ARAF en mars 2012, le Président Pierre CARDO a fait connaître le point de vue de l'autorité concernant la

---

<sup>58</sup> « 3 questions posées à Pierre Cardo », Association française du rail (AFRA), <http://www.assorail.fr>

séparation entre RFF et la SNCF. En effet, deux visions s'affrontent à ce sujet. D'un côté, l'opérateur historique est favorable à l'adoption du modèle allemand, c'est-à-dire un regroupement des deux entités au sein d'une même holding. Ce système, préconisé lors des Assises du ferroviaire, a pour objectif de s'extirper du système français actuel dans lequel il y a un partage alambiqué entre la SNCF et RFF des rôles et des compétences. Selon l'autorité de régulation ferroviaire, ce modèle de holding comporte le risque de voir requalifier la dette du gestionnaire d'infrastructure, de 28 milliard d'euros en 2010, en dette d'Etat.

De l'autre côté, Monsieur CARDO préconise un modèle spécifique à la France avec une séparation plus nette entre l'opérateur ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure. Selon ses termes « il faut que RFF puisse disposer d'une réelle autorité hiérarchique sur les services censés lui permettre de réaliser ses missions. (...) Pour autant ce choix appartient au politique ».

Pour l'heure, les responsables politiques n'ont pas encore décidé quel modèle adopter.

Mais l'ARAF, par le biais de ses avis ou lors de communiqués, n'hésite pas à donner sa position afin de réaliser pleinement un marché ferroviaire ouvert.

On note de surcroît une réelle influence et efficacité de ces avis qui sont suivis par les acteurs du secteur ferroviaire. Cependant, cette influence reste somme toute mesurée.

## *Section 2 : Les décisions prises par l'ARAF.*

Le gendarme du rail dispose d'un fort pouvoir de sanction. Il a déjà du traiter, dans sa première année d'exercice, des dossiers concernant des conflits délicats. Ce fût le cas pour celui opposant Novatrans à RFF et Combiwest ainsi que du différend relatif à Cerbère.

### I. Le règlement du différend opposant Novatrans à RFF et Combiwest.

Ce litige oppose deux sociétés intervenant dans le transport combiné rail-route (en l'occurrence le ferroutage) et le gestionnaire d'infrastructure.

Novatrans a saisi l'ARAF le 19 avril 2011 afin de régler le différend relatif à la dévolution d'un sillon à Combiwest sur un axe où ils sont en concurrence.

Selon Novatrans qui est une filiale de Geodis-Fret SNCF, RFF aurait violé les règles de non discrimination et d'impartialité ainsi que les dispositions du DRR. Cela aurait ainsi fait bénéficier Combiwest d'un avantage concurrentiel indu<sup>59</sup>.

Dans cette affaire, Novatrans demande donc l'annulation du sillon arguant, de surcroit, que la société Combiwest a violé les obligations de libre accès en sa qualité de gestionnaire de terminal de Rennes.

La société demanderesse estime, en outre, que les installations dévolues par RFF ne lui permettent pas une exploitation efficace du terminal.

---

<sup>59</sup> Où en est l'ARAF, le « gendarme du rail » ?, Vincent CUNY, Ferroviissime n°50, juin 2012.

Novatrans a alors demandé à l'autorité de prendre des mesures conservatoires qui ont été refusées par cette dernière.

L'ARAF a rejeté cette demande aux motifs que l'attribution du sillon en cause s'est faite de manière discriminatoire.

Cette affaire à permis à l'autorité de régulation de relever dans la réglementation française une règle contraire au principe de confidentialité. En effet, l'article 21 du décret 2003-194 du 17 mars 2003 donne obligation au gestionnaire d'infrastructure de « communiquer à l'ensemble des demandeurs de sillons les réclamations reçues à l'occasion de la finalisation de l'horaire de service ».

Cette disposition est contraire à celle de l'article 14.3 de la directive 2001/14/CE faisant obligation pour RFF de respecter la confidentialité des informations qui lui sont communiquées.

Selon l'ARAF, la disposition de la directive s'impose. Elle préconise donc la levée d'une telle contradiction en modifiant la réglementation.

De plus, l'autorité précise qu'il n'est pas raisonnable de fixer ou préciser des conditions d'accès relatif à l'attribution d'un nouveau sillon.

## II. Le règlement du différend relatif à Cerbère.

La société Euro Cargo Rail (ECR) est une société développant l'interopérabilité des trains entre la France et l'Espagne. Cette société se plaint d'actes de malveillance et d'entraves lors de la manœuvre de ses trains à Cerbère.

L'ECR souhaite principalement que la gestion de ces manœuvres ne soit plus assurée par FRET SNCF.

Le gendarme du rail a donné raison à ECR et a demandé à RFF de modifier l'organisation du site.

Au terme de ces deux différends, il en ressort que l'ARAF a rappelé que les procédures énoncées dans le DRR doivent « être plus souples pour une gestion optimisée du réseau, tout en veillant à leur caractère non discriminatoire ».

Par le biais de ces décisions, l'ARAF démontre bien l'étendue de ses pouvoirs et permet, de plus, de rappeler et de préciser les réglementations en vigueur, toujours dans un but d'efficacité et de respect des principes concurrentiels.

## Chapitre 2 : Quel avenir pour l'ARAF ?

La récente autorité de régulation ferroviaire française a su trouver sa place dans le secteur ferroviaire français. Elle s'est montrée indispensable dans le processus de libéralisation du marché. Face à la Mission de contrôle des activités ferroviaires, l'ARAF a su combler les lacunes reprochées à la France en matière de régulation ferroviaire. Cependant, le gendarme du rail n'est pas exempt de tout défaut. En effet, la doctrine et certains acteurs du secteur mettent en exergue certains dysfonctionnements de l'autorité. Il y a donc des améliorations possibles pour en faire un régulateur sans reproche.

### *Section 1 : Les critiques du régulateur ferroviaire français.*

Plusieurs critiques peuvent être énoncées à l'encontre de l'ARAF. Tout d'abord, le choix de sa localisation semble peu approprié. De plus, le mode de financement de celle-ci peut paraître, à certains niveaux, contestable.

#### I. La difficulté d'organisation liée à la localisation du siège de l'ARAF.

Parmi les critiques formulées à l'encontre de l'ARAF, l'une d'elle concerne son emplacement. Celle-ci fût formulée dans le rapport d'information<sup>60</sup> de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011.

---

<sup>60</sup> Rapport d'information du 9 mars 2011 déposé en application de l'article 145-7 du règlement, par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le contrôle de l'application de la loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la

Selon le décret du Premier ministre n°2010-1064 du 8 septembre 2010, le siège de l'ARAF se situe au Mans. Cette localisation est singulière car les autres autorités administratives ont leur siège à Paris ou en Île-de-France.

Cela pose problème notamment dans le recrutement des personnes qualifiées car la localisation hors de la capitale est un obstacle pour les personnes en couple ou ayant des enfants scolarisés.

Au niveau organisationnel, la localisation du siège crée d'autres difficultés. En effet, l'essentiel de l'activité des membres du collège de l'ARAF s'exerce en région parisienne, ce qui pose problème en termes de déplacements. Les contacts avec les partenaires et interlocuteurs naturels de l'autorité (administrations et autorités nationales, homologues et instances communautaires...) s'en trouvent ternis.

Dans le rapport, les intervenants préconisent donc que la localisation du siège de l'ARAF soit réétudiée pour une meilleure efficacité de l'autorité.

## II. La double limitation des moyens financiers de l'ARAF.

L'autre critique pouvant être faite à l'ARAF provient du régulateur lui-même et de la Commission européenne. En effet, le mode de financement de l'ARAF est le seul élément portant atteinte à son indépendance vis-à-vis du Gouvernement.

De plus, l'indépendance est d'autant plus amoindrie que la loi de finances de 2012 a limité le budget de l'ARAF à 11 millions d'euros.

Ce double contrôle budgétaire de l'ARAF est vivement critiqué car il se révèle faible notamment au regard de celui existant au Royaume-Uni. Du fait de l'arrivée imminente d'entreprises ferroviaires dans le transport de voyageur, il serait opportun de changer le mode de financement de l'ARAF lui permettant de ne pas limiter son budget.

### *Section 2 : Les améliorations possibles de l'ARAF et les préconisations futures.*

Mis à part ces défauts, l'ARAF est une autorité bien née. Elle ne souffre que peu des critiques et répond correctement au besoin du marché actuel. Mais, en prévision de l'ouverture totale des marchés, les acteurs s'interrogent sur une évolution possible de la régulation en France.

#### I. Les améliorations nécessaires pour une meilleure efficacité de l'ARAF.

Saisies sur un projet de décret relatif aux « gares de voyageurs et autres infrastructures du réseau ferroviaire », l'autorité de la concurrence et l'ARAF ont mis en avant les lacunes du texte en vue de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs. Elles ont donc, par des avis, proposé des améliorations possibles pour l'autorité de régulation.

Les autorités ont sollicité un renforcement du rôle de l'ARAF dans deux domaines différents.

L'ARAF doit, d'abord, accentuer « la surveillance de la confidentialité des informations industrielles et commerciales concernant les opérateurs concurrents sollicitant un accès aux gares de voyageurs ».

Ensuite, concernant la rémunération de l'accès aux gares, il est indispensable de renforcer la régulation tarifaire. Il faut qu'elle soit indépendante et que celle-ci soit ex ante et ex post. C'est le seul moyen de lever les doutes des concurrents de la SNCF qui pourraient légitimement survenir quant au caractère transparent et juste d'une telle rémunération.

Ainsi, l'une des possibilités pour préparer l'entrée du transport de voyageurs dans le marché ferroviaire français est d'adapter les prérogatives du régulateur selon les besoins du secteur au gré de ses évolutions.

Certains vont plus loin en proposant des solutions plus radicales en souhaitant une évolution en profondeur du système de régulation français.

## II. Les évolutions de l'autorité.

Des propositions ont été faites à propos de l'évolution du régulateur ferroviaire. Provenant de tous horizons, les acteurs concernés envisagent diverses possibilités quant à la forme future de l'autorité ferroviaire.

L'autorité de la concurrence propose qu'à partir du socle constitué par l'ARAF soit créée une autorité de régulation de transports intermodale (ARTI)<sup>61</sup>. Celle-ci fusionnerait les compétences de tous les modes de transport, à l'intérieur

---

<sup>61</sup> Répondre la régulation indépendante du transport en transformant l'ARAF en ARTI, Loïc GRARD, Revue de droit des transports n°5, mai 2010.

d'un régulateur unique, afin de mieux appréhender les problématiques communes à tous les secteurs des transports.

D'un autre côté, la doctrine et les acteurs ferroviaires préconisent plutôt un modèle de régulation basé sur le modèle allemand considéré, pour l'essentiel, comme le système le plus abouti et le plus concurrentiel. Il est donc envisagé un rapprochement entre les autorités de concurrence françaises à savoir l'ARAF, l'autorité de la concurrence et la Commission de régulation de l'énergie<sup>62</sup>. Cette approche se justifie dans la mesure où tous les secteurs en cause seraient ouverts à un marché pleinement concurrentiel. Ainsi une régulation sectorielle deviendrait inutile et pourrait disparaître au profit d'un régulateur unique. Cela permettrait de rationaliser les coûts et la gestion de ce « super régulateur ».

Enfin, une autre approche est possible. C'est notamment la position défendue par la Commission Européenne. En effet, dans l'étude de projet du quatrième paquet ferroviaire qui devrait apparaître à la fin de l'année 2012, il est envisagé la mise en place d'un régulateur européen.

En attendant l'avènement de ce quatrième paquet, la Commission propose de « renforcer les pouvoirs des organismes nationaux de contrôle des activités ferroviaires et de leur imposer l'obligation de coopérer avec leurs homologues sur des problèmes transfrontaliers »<sup>63</sup>.

C'est ce qu'a fait l'ARAF et les autres régulateurs ferroviaires européens en créant l'association « *Independent Regulator's Group – Rail* » (IRG-Rail) qui regroupe dix sept autorités de régulation européenne. Cette association a pour objectif de partager les meilleures pratiques et de renforcer les échanges entre

---

<sup>62</sup> L'avenir des autorités de régulation : les pistes du rapport Dosière-Vanneste, Revue Lamy de la concurrence, Pascale IDOUX, Janvier Mars 2011.

<sup>63</sup> La lettre ferroviaire n° 26, 5 octobre 2010

les régulateurs. L'objectif est d'assurer une régulation fiable et cohérente au sein de l'Union européenne.

Il semble donc, qu'en vu d'un marché ferroviaire européen ouvert, l'autorité de régulation des activités ferroviaires ne soit pas destinée à rester un régulateur sectoriel national.

En effet, soit l'évolution se fera au niveau interne en développant un régulateur puissant multi sectoriel basé sur le modèle allemand, soit l'évolution se fera au niveau européen avec la création d'un régulateur communautaire.

## CONCLUSION

La création d'un régulateur ferroviaire fort, doté de pouvoirs et de prérogatives conformes à l'exigence d'un équilibre durable du marché, a été une évidente nécessité dans la perspective de libéralisation du monde ferroviaire. L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs a contribué à l'urgence de la mise en place de l'ARAF.

Après la tentative ratée de la MCAF, cette autorité a su, en plus des missions qui lui ont été confiées par la loi, restaurer la confiance des acteurs ferroviaires en instaurant un environnement concurrentiel sain. Le gendarme du rail a réussi, notamment grâce à d'importantes décisions, à garantir un accès non discriminatoire au réseau. De plus, il a permis une meilleure transparence du secteur.

L'ouverture totale du marché ferroviaire européen dans les années à venir, que ce soit du transport de marchandises ou de voyageur, va conduire à s'interroger sur la suffisance des moyens mis à la disposition de l'ARAF. Dans la mesure où les entreprises ferroviaires vont se développer dans une logique industrielle européenne, les instances communautaires réfléchissent à la création d'une autorité européenne de régulation du marché ferroviaire.

Cette nouvelle entité devra être capable de mettre en place une véritable action concertée en vue de l'interopérabilité des réseaux, de coordonner l'action des régulateurs ferroviaires nationaux. Mais elle devra surtout créer une vraie stratégie européenne de régulation ferroviaire afin d'atteindre l'objectif d'un marché de transport ferroviaire européen intégré.

La création d'une telle institution nécessite le transfert de compétences suffisantes de la part des Etats membres. Mais, cela ne peut se faire que sous l'impulsion de tous les acteurs ferroviaires.

L'autorité de régulation des activités ferroviaires est donc un régulateur efficace dans le marché ferroviaire français actuel. Pourtant, cette situation pourrait être sérieusement remise en question du fait de l'avènement du quatrième paquet ferroviaire qui établit de nouveaux critères et prévoit de nouvelles exigences relatives à l'établissement d'un marché européen totalement ouvert à la concurrence.

A cette fin, l'ARAF a devant elle un large chantier à mener pour contribuer à l'élaboration de l'avenir de la concurrence ferroviaire et de sa régulation. Il faudra cependant attendre quelques années afin de savoir si l'ARAF a rempli cette mission...



## BIBLIOGRAPHIE

### MÉMOIRE

C. LASSERRE, « La libéralisation du transport ferroviaire de passagers en Europe », Mémoire CDMT, 2011

### ARTICLES

« Transports régionaux de voyageurs : les bénéfices de la libéralisation », *Les rencontres de l'Association française du rail*, 2010.

J-L SILICANI, « Innovation, investissement, régulation : un équilibre dynamique au service de l'économie numérique », *Les cahiers de l'ARCEP* n°6, 2011

« Fret : le gendarme du rail tranche en faveur de RFF, déboute la SNCF », *Agence France-Presse*, 2011

P. VIEU, « Entre libéralisation et nouvelle régulation : les mutations du paysage ferroviaire français », *RFDA, Dalloz*, 2010

P. IDOUX, « La régulation de l'accès partagé aux gares », *Revue Lamy de la Concurrence*, 2012

P. IDOUX, « L'avenir des autorités de régulation : les pistes du rapport Dosière-Vanneste », *Revue Lamy de la Concurrence*, 2011

« La régulation des services publics (2001-2007) », *Etude de Vie Publique.fr*, 2007

Q. EPRON, « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *RFDA*, 2011

H. DELZANGLES, « L'émergence d'un modèle européen d'autorités de régulation », *Revue juridique de l'économie publique*, 2011

M. BAZEX, « Les rapports entre le droit de la concurrence et la régulation sectorielle », *Contrats Concurrence Consommation*, 2011

« Libéralisation du fret, ouverture des réseaux, un retour d'expérience », *Les rencontres de l'Association française du rail*, 2011

L. CHARLIER, « Concurrence : la balle est dans le camp de l'ARAF », *La lettre ferroviaire*, 2010

G. DANSART, « Décret sur les gares : l'intransigeance de l'ARAF », *Mobilettrre*, 2011

« La concurrence dans le ferroviaire, quelle régulation ? », *Transport Public*, 2009

L. GRARD, « Répondre la régulation indépendante du transport en transformant l'ARAF en ARTI », *Revue de droit des transports*, 2010

J. WALTHER, « Un « modèle allemand » d'autorité de régulation pour l'Europe ? », *Revue juridique de l'économie publique*, 2011

T. PENARD, « L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeux concurrentiels et réglementaires », *Revue internationale de Droit économique*, 2002

« La notion d'infrastructure essentielle dans la régulation sectorielle », *La lettre de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, 2008

## RAPPORTS PUBLICS

G. Voisin, « La libéralisation du transport ferroviaire en Europe », *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes*, 2011

V. CHRIQUI, « Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de Voyageurs », *Centre d'analyse stratégique*, 2011.

« Rapport d'activité 2010-2011 », *Autorité de régulation des activités ferroviaires*, 2012

« La coordination des autorités de régulation », *DGCCRF, Atelier de la concurrence*, 2010

J-M GEVEAUX et T. LEPAON, « L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs », *Avis du Conseil économique, social et environnemental*, 2012

« Concurrence ferroviaire en France premier bilan », *SNCF*, 2011.

« Des comptes ferroviaires pour une régulation efficace », *Conférence européenne des ministres des transports (CEMT)*, 2007

C. HENRY, « Etude comparative des conditions et instruments de la régulation économique de services publics en réseau », *Ecole polytechnique Laboratoire d'économétrie*, 1999

C.GENOUD, « Modèles de systèmes de régulation », *Mirconsulting*, 2003

Y. PATERNOTTE et M. BONO, « Rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports », *Assemblée nationale*, 2011

F. GRIGNON, « Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports », *Sénat*, 2009

H. HAENEL, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne », *Sénat*, 2009

« Rapport d'activité 2006 », *Mission de contrôle des activités ferroviaires*, 2007

C. TASCA, « Rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général après le traité de Lisbonne », *Sénat*, 2008

F. DIONORI, S. ELLIS, P. CROVATO, « Typologie et structure des organismes de contrôle du secteur ferroviaire dans l'Union européenne », *Direction générale des politiques internes de l'Union*, 2011

#### **SITES INTERNET**

Autorité de régulation des activités ferroviaires, <http://www.regulation-ferroviaire.fr>

#### **LOIS, RÈGLEMENTS, DIRECTIVES**

Arrêté du mai 2003 fixant les modalités de fonctionnement de la mission de contrôle des activités ferroviaires

Directive du Conseil 91/440/CE relative au développement de chemins de fer communautaires, 29 juillet 1991.

Loi n° 2009-1503 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, 8 décembre 2009

Règlement CEE n° 1192/69 du CONSEIL relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, 26 juin 1969

Règlement CE n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements CEE n° 1191/69 et CEE n° 1107/70 du Conseil



## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| Introduction .....   | 9  |
| Partie 1 : L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, régulateur<br>nécessaire et efficace dans un marché ferroviaire concurrentiel..... | 17 |
| Titre 1 : La nécessité d'un régulateur ferroviaire.....  | 17 |
| Chapitre 1 : La situation initiale de monopole.....  | 17 |
| Chapitre 2 : Le processus de libéralisation du secteur ferroviaire.....  | 20 |
| Section 1 : La mise en place d'un cadre juridique européen commun. ....  | 20 |
| I. La directive 91/440 : texte fondamental de l'ouverture à la<br>concurrence des chemins de fer. ....   | 21 |
| II. Les paquets ferroviaires. ....   | 23 |
| A. Le premier paquet ferroviaire. ....   | 23 |
| B. Le deuxième paquet ferroviaire.....   | 25 |
| C. Le troisième paquet ferroviaire.....  | 26 |
| III. Le règlement OSP. ....  | 27 |
| Section 2 : Les conséquences, en France, de l'ouverture à la concurrence.<br>.....   | 29 |
| I. La création de RFF.....   | 29 |
| A. L'originale gestion française de l'infrastructure.....  | 30 |
| B. Les autres missions de RFF. ....  | 31 |
| II. L'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). ....  | 32 |
| Titre 2 : La mise en œuvre du régulateur ferroviaire.....  | 33 |

|   |    |
|---|----|
| Chapitre 1 : la tentative de la Mission de contrôle des activités ferroviaires.           | 34 |
| .....   | 34 |
| Section 1 : Le double rôle de la MCAF.....  | 34 |
| Section 2 : L'échec de la MCAF. ....  | 35 |
| Chapitre 2 : La création d'un véritable régulateur, l'ARAF.....                           | 37 |
| Section 1 : Les réflexions sur la création d'un régulateur efficace. ....                 | 37 |
| I.    La première table ronde. ....   | 37 |
| II.   La deuxième table ronde.....  | 38 |
| III.  La troisième table ronde.....   | 39 |
| Section 2 : La mise en place de l'autorité de régulation des activités ferroviaires. .... | 40 |
| I.    L'organisation et le fonctionnement de l'ARAF garants de son indépendance.....      | 41 |
| A.    L'organisation de l'ARAF.....   | 41 |
| 1)  Le collège de L'ARAF.....   | 41 |
| 2)  Les services de l'ARAF.....   | 43 |
| 3)  L'implantation de l'ARAF. ....  | 45 |
| B.    Le fonctionnement de l'ARAF. ....   | 46 |
| 1)  Le financement de l'ARAF.....   | 46 |
| 2)  Le personnel de l'ARAF.....   | 47 |
| 3)  Les relations de l'ARAF avec les autres autorités ferroviaires.                       | 47 |
| II.   Les prérogatives étendues de l'ARAF.....  | 48 |
| A.    Les compétences de l'ARAF.....  | 48 |

|              |   |    |
|--------------|---|----|
| B.           | Les missions de l'ARAF.....   | 49 |
| C.           | Les pouvoirs de l'ARAF.....   | 52 |
| 1)           | Le pouvoir réglementaire de l'ARAF.....   | 52 |
| 2)           | Les pouvoirs de contrôle de l'ARAF.....   | 53 |
| 3)           | Le pouvoir d'enquête et d'investigation de l'ARAF.....                                    | 54 |
| 4)           | Les pouvoirs de sanction : L'ARAF gendarme du rail.....                                   | 55 |
| Partie 2 :   | L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, une autorité perfectible ? .....     | 57 |
| Titre 1 :    | La comparaison de l'ARAF avec les autres régulateurs.....                                 | 57 |
| Chapitre 1 : | L'ARAF face aux régulateurs sectoriels français.....                                      | 58 |
| Section 1 :  | L'ARAF, une autorité administrative indépendante comme les autres ? .....                 | 58 |
| I.           | L'indépendance atténuée du collège de l'ARAF.....   | 59 |
| II.          | L'efficacité du collège de l'ARAF dans le règlement des litiges. ..                       | 60 |
| III.         | La relation privilégiée de l'ARAF avec les juridictions.....                              | 61 |
| Section 2 :  | L'autonomie statutaire particulière de l'ARAF face aux autres régulateurs sectoriels..... | 62 |
| Chapitre 2 : | L'ARAF face aux régulateurs ferroviaires européens.....                                   | 64 |
| Section 1 :  | La typologie des régulateurs ferroviaires européens.....                                  | 64 |
| I.           | La régulation ferroviaire au sein d'un organisme sectoriel ou multisectoriel.....         | 64 |
| A.           | Le régulateur propre au secteur ferroviaire.....  | 65 |
| B.           | La régulation ferroviaire intégrée au sein d'un organisme de régulation plus vaste.....   | 66 |

|   |    |
|---|----|
| C. La régulation ferroviaire intégrée dans un organisme de contrôle multisectoriel..... | 66 |
| II. L'intégration gouvernementale ou l'indépendance des régulateurs ferroviaires.....   | 67 |
| A. La régulation ferroviaire intégrée aux administrations publiques.....                | 67 |
| B. Les régulateurs ferroviaires européens distincts du gouvernement.....                | 68 |
| Section 2 : L'efficacité des régulateurs ferroviaires européens.....                    | 69 |
| Titre 2 : L'efficacité réelle de l'ARAF.....  | 72 |
| Chapitre 1 : Le bilan de l'ARAF.....  | 72 |
| Section 1 : Les avis reflétant la position de l'ARAF.....                               | 73 |
| Section 2 : Les décisions prises par l'ARAF.....  | 75 |
| I. Le règlement du différend opposant Novatrans à RFF et Combiwest.....                 | 75 |
| II. Le règlement du différend relatif à Cerbère.....                                    | 76 |
| Chapitre 2 : Quel avenir pour l'ARAF ? .....  | 78 |
| Section 1 : Les critiques du régulateur ferroviaire français.....                       | 78 |
| I. La difficulté d'organisation liée à la localisation du siège de l'ARAF.....          | 78 |
| II. La double limitation des moyens financiers de l'ARAF.....                           | 79 |
| Section 2 : Les améliorations possibles de l'ARAF et les préconisations futures.....    | 80 |
| I. Les améliorations nécessaires pour une meilleure efficacité de l'ARAF.....           | 80 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| II. Les évolutions de l'autorité..... | 81 |
| Conclusion.....                       | 84 |

## RESUME

L'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) est une autorité apparue récemment suite à l'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire. Sa création a été un véritable enjeu du fait de l'échec de son ancêtre, la Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires. C'est pourquoi, l'ARAF a été dotée de pouvoirs importants, notamment de sanctions, ce qui lui vaut le surnom de « gendarme du rail ». Cependant, si la création de l'ARAF est une réussite, son avenir reste incertain. En effet, face à l'ouverture prochaine à la concurrence du transport de voyageurs, l'ARAF a-t-elle les moyens de perdurer ? C'est la question à laquelle tente de répondre ce mémoire.

The railway sector is regulated in France by « L'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires » (ARAF). This new authority is the result of opening up to competition in the railway sector. Its creation was a real challenge because of the failure of its predecessor, "la Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires". It explains ARAF's extensive powers as sanctioning powers. So ARAF is nicknamed "le gendarme du rail"(the policeman of the railway). However, if the creation of this authority is still a success, its future remains uncertain. The opening up to competition in the passenger railway traffic could be a risk for its future. Will this authority survive? This dissertation tries to answer to this question.