
Philippe Richert
Président par intérim

Vos réf : S2022-1705
Nos réf : PRES-2022-089
Objet : Observations définitives relatives à
l'Autorité de régulation des transports
(ART) – Depuis 2013

Cour des comptes
Monsieur Pierre Moscovici
Premier président
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 25 novembre 2022

Monsieur le Premier président,

Par courrier du 27 octobre 2022, vous m'avez adressé les observations définitives établies par la Cour des comptes, dans le cadre de son contrôle des comptes et de la gestion de l'Autorité de régulation des transports. Je vous en remercie.

À titre liminaire, je souhaite remercier la Cour pour l'effort fourni par son équipe de contrôle pour s'approprier le sujet – complexe – de la régulation économique sectorielle des transports et embrasser l'ensemble du champ de compétences de l'Autorité, qui recouvre désormais six secteurs. Je salue également l'effort qui a été le sien visant à restituer, de manière simple et claire, le cadre d'action de l'Autorité ainsi que les résultats de ses investigations, et la remercie enfin pour la qualité de ses échanges avec l'Autorité.

Ces observations définitives soulignent la qualité avec laquelle l'Autorité exerce l'ensemble des missions qui lui ont été confiées par le législateur. Le fait que, sur huit recommandations, une seule – sur un point relativement spécifique – soit destinée à l'Autorité témoigne de la robustesse de son action et de sa gestion, appréciation dont l'Autorité ne peut que se féliciter.

Tout en soulignant le caractère parfois difficile de l'exercice de ses missions et les défis engendrés par l'élargissement rapide de ses compétences ces dernières années, la Cour porte ainsi un regard très positif sur l'action de l'Autorité, la conduisant à recommander, dans ses principaux secteurs de régulation, un renforcement de ses pouvoirs, pour améliorer encore l'efficacité de son action au bénéfice des usagers. L'Autorité adhère ainsi en tout point aux propositions de la Cour, à savoir :

- **Pour le secteur ferroviaire**, inciter davantage les gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire à une performance renforcée en prévoyant une référence aux coûts d'un opérateur efficace pour l'élaboration de la tarification et donner à l'Autorité compétence pour émettre un avis motivé sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service gérées par SNCF Voyageurs ;
- **Pour le secteur aéroportuaire**, appeler l'État à mettre en place les conditions d'une régulation plus efficace et ainsi plus utile aux parties prenantes en renforçant les compétences du régulateur (pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires et sur les programmes d'investissements des aéroports) ;
- **Pour le secteur autoroutier concédé**, appeler l'État à motiver publiquement les décisions qui s'écartent des avis émis par l'Autorité en matière de contrats de concession et d'avenants à ces contrats, ce qui permettrait un meilleur usage des travaux de l'Autorité, dont la Cour souligne à la fois le caractère précis, argumenté, mais aussi difficile dans un domaine particulièrement sujet à controverses.

L'appréciation de la Cour étant largement favorable à la manière dont l'Autorité mène ses missions, cette dernière ne peut que regretter que la Cour n'ait pas pris le soin de refléter, dans ses observations définitives, les réponses apportées dans le cadre de la phase contradictoire visant à éviter un certain nombre d'affirmations insuffisamment objectivées ou étayées, notamment dans la partie portant sur la gestion, et ce, sans explication aucune fournie à l'Autorité¹. Certaines formulations – figurant plus particulièrement dans la synthèse et le sommaire – questionnent en outre quant à la fidélité aux faits établis dans le rapport ou pour lesquels l'Autorité a apporté des éléments précis en réponse (données et pièces à l'appui) lors de la phase contradictoire.

Aussi, je souhaiterais revenir ici sur les éléments qui me paraissent les plus importants, selon l'ordre de présentation que la Cour a retenu dans son rapport d'observations définitives.

*

1/ Sur l'exercice des missions confiées à l'Autorité : l'Autorité partage l'ensemble des recommandations numérotées de 1 à 6 de la Cour ; elle partage également l'essentiel des constats, dressés avec clarté par la Cour, à l'exception de quelques points dans le secteur autoroutier concédé.

1.1./ Dans le secteur ferroviaire, les recommandations de la Cour sont bienvenues, en ce sens qu'elles contribueront à renforcer les effets de l'action du régulateur : comme le relève la Cour et conformément à la mission que le législateur lui avait confiée à sa création en 2009, celle-ci a en effet largement contribué à accompagner l'ouverture du secteur à d'autres acteurs publics ou privés, par la mise en place des conditions d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires, et par la contribution, plus large, au bon fonctionnement du système ferroviaire, dans ses dimensions techniques, économiques et financières. En particulier, les propositions de la Cour permettront, d'une part, d'inciter les gestionnaires d'infrastructures essentielles, en situation de monopole naturel, à améliorer aussi bien la pertinence des coûts des prestations régulées et, partant, le prix d'accès au réseau et aux installations de service ferroviaires (recommandation n° 1) que la qualité du service rendu aux usagers (recommandation n° 2). Même si la Cour n'a pas souhaité en faire une recommandation formelle adressée au ministère chargé des transports, l'Autorité partage par ailleurs son appel à enrichir et rendre plus productif, lors de l'élaboration du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, le dialogue entre l'État, SNCF Réseau et l'Autorité.

1.2./ Dans le secteur aéroportuaire, l'Autorité partage les deux recommandations de la Cour visant à compléter utilement le cadre de régulation. De ce point de vue, les recommandations n° 3 et n° 4 contribueront à améliorer la qualité du cadre réglementaire et de la régulation du secteur, en permettant à l'Autorité (i) de rendre un avis simple sur les projets de textes réglementaires y afférents – condition nécessaire à une consultation systématique, transparente et efficace de l'Autorité sur les textes qui encadreront son action – et (ii) de contribuer à fournir un éclairage économique sur les investissements envisagés par les exploitants d'aéroports, en situation de monopole naturel, par l'émission d'un avis simple sur leurs programmes d'investissements. Ces différents leviers permettront de réduire l'asymétrie d'information entre exploitants et transporteurs et contribueront à la qualité de la consultation des usagers, à laquelle l'Autorité est attachée. L'Autorité regrette cependant que la Cour reconnaisse explicitement que « *[l']Autorité [...] reste entravée dans l'exercice de sa régulation par les modalités de collecte des données* », sans toutefois en tirer pleinement les conséquences et formuler de recommandation à destination du ministère chargé de l'aviation civile visant simplement à conférer à l'Autorité le même pouvoir de collecte régulière de données que celui dont elle dispose dans les autres secteurs qu'elle régule.

1.3./ Dans le secteur autoroutier concédé, la Cour relève, à juste titre, les gains substantiels de l'intervention de l'Autorité depuis sa prise de compétence en 2016, qui pourrait être rendue encore plus pertinente par une motivation des choix effectués par l'État à la suite des avis qu'elle formule.

En premier lieu, les résultats concrets de l'action régulatoire de l'Autorité, cités par la Cour, constituent une démonstration, par l'exemple, de leur intérêt pour les usagers et de l'atteinte de l'objectif visé par le législateur : en six ans, celle-ci aura en effet permis aux usagers d'économiser

¹ Les observations définitives sont en effet quasiment identiques au relevé d'observations provisoires, malgré les nombreux éléments factuels que l'Autorité s'est attachée à fournir pour éclairer les analyses de la Cour et dont son Président a souligné les points saillants lors de son audition du 12 juillet 2022 devant la deuxième chambre.

500 M€ (selon une méthodologie qui sera rendue publique dans le prochain rapport de l'Autorité sur l'économie générale des concessions, début 2023), sans réduction de fonctionnalités du réseau autoroutier concédé ou de qualité de service.

En deuxième lieu, l'Autorité s'étonne que la Cour relaie des positions d'acteurs particuliers, sans citer de manière transparente leurs auteurs, ni chercher à refléter avec objectivité la position du secteur. Ainsi, la lecture du récent rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières – qui s'appuie sur 19 auditions publiques dont le contenu est intégralement retranscrit – indique la perception clairement positive de l'action de l'Autorité par les parties prenantes².

En troisième lieu, la Cour semble s'étonner que le Conseil d'État et l'Autorité puissent exprimer une appréciation différente sur des avenants aux contrats de concession. Or, le rôle et l'angle d'analyse de ces deux institutions ne sont pas de même nature : le Conseil d'État, dans son rôle de conseiller juridique du Gouvernement, émet un avis sur leur légalité, tandis que l'Autorité examine si ceux-ci sont souhaitables du point de vue, plus général, de la régulation du secteur et de l'utilisateur.

Enfin, la recommandation de la Cour appelant le concédant à motiver publiquement les décisions qui s'écartent des avis émis par l'Autorité sur des contrats de concessions autoroutières et des projets d'avenants à ces contrats est bienvenue, en ce qu'elle contribuera à une plus grande transparence et à nourrir un dialogue entre l'Autorité et l'État.

2/ En ce qui concerne la partie organique du contrôle : si l'absence de recommandation adressée à l'Autorité en matière de gestion témoigne de la qualité d'ensemble de celle-ci, l'Autorité s'étonne de la présentation parfois contestable – voire biaisée – d'un certain nombre de points et l'absence quasi-complète de prise en compte des réponses qu'elle a apportées dans l'appréciation globale portée par la Cour, sans explication d'aucune sorte.

L'Autorité déduit de l'absence de recommandation sur la gestion de l'Autorité (à l'exception d'un point relativement mineur, potentiellement contestable, d'ailleurs, à la lecture de travaux académiques sur le sujet) que, d'après l'analyse de la Cour, les enjeux stratégiques ne se situent pas sur ce terrain, même s'il reste bien entendu, comme toujours, des marges de progrès sur lesquels l'Autorité travaille et continuera à travailler dans le cadre de sa démarche de performance.

L'Autorité s'étonne ainsi de la tonalité du rapport de la Cour, notamment dans sa synthèse et son sommaire, alors même que les mesures nécessaires au respect des deux piliers clés d'une gestion adéquate d'un régulateur – à savoir son efficacité et son indépendance – sont mises en œuvre et que certains éléments qui fondaient ces critiques ont – précisément – été supprimés du corps du rapport à l'issue de la phase contradictoire. Ainsi, l'Autorité a mis en place d'importants travaux de réorganisation visant à une utilisation la plus efficace possible de ses moyens et fait preuve d'une grande rigueur, relevée par la Cour, dans l'application des règles déontologiques et dans le respect de sa collégialité, indispensable pour un régulateur indépendant (indépendance que les suggestions sur la gouvernance de la Cour semblent – étonnamment – considérer comme un point anecdotique).

Quelques exemples d'éléments justifiant les interrogations de l'Autorité sur l'écart entre les faits et les conclusions générales que la Cour en tire sont fournis ci-dessous, à titre illustratif.

2.1./ S'agissant de la gestion des ressources humaines, la Cour effectue des comparaisons superficielles de la rémunération des agents de l'Autorité avec d'autres autorités indépendantes, qui aboutissent à des conclusions erronées, ce qui interpelle, au regard de l'ensemble des éléments de réponse fournis à la Cour par l'Autorité.

La comparaison avec d'autres autorités, y compris les plus semblables *a priori*, ne peut être opérée sans tenir compte de la composition du personnel, qui dépend d'éléments exogènes (nombre de

² Le rapport conclut que « l'ensemble des acteurs interrogés par la commission se sont accordés pour dire qu'il existait « un avant » et « un après » l'intervention de ce nouveau régulateur qui contraint les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) à devoir faire preuve de beaucoup plus de transparence ». Également, page 223 : la lecture du compte-rendu de l'audition du PDG des sociétés APRR et AREA, Philippe Nourry, permet également de se convaincre que la Cour ne reflète qu'imparfaitement la perception des missions confiées à l'Autorité par le secteur autoroutier : « [J]e considère, à titre personnel, que l'ART est un acteur utile à notre secteur, voire indispensable. Elle apporte une vision indépendante et transparente de notre secteur et de nos négociations avec le concédant. »

membres du collège, plafond des emplois autorisés dans un contexte de forte extension du champ de compétences de l'Autorité, conduisant à supprimer la quasi-totalité des postes d'assistantes, etc.)³ et des effets mécaniques liés au fait que, dans une structure de plus grande taille, les rémunérations les plus élevées sont réparties sur davantage d'effectifs. Ainsi, les simulations transmises par l'Autorité à la Cour mettent clairement en évidence que des effectifs et un taux d'encadrement comparables à ceux de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)⁴ – structure à laquelle se réfère la Cour pour établir ses comparaisons – conduiraient à une masse salariale par ETPT inférieure de 12 à 22 % à celle prise comme référence pour l'Autorité par la Cour, soit précisément un niveau comparable aux dépenses de personnel par agent de la CRE.

En outre, les analyses de la Cour se limitent aux dépenses de personnel, alors que celles-ci ne peuvent être appréciées indépendamment des achats de prestations intellectuelles qui sont, de fait, peu élevés pour l'Autorité, du fait de l'existence, en son sein, des compétences pointues nécessaires à ses travaux (audit financier, expertise ferroviaire, défense des décisions devant les juridictions – notamment la Cour d'appel de Paris – marquées par une tradition d'oralité des débats, etc.).

2.2./ S'agissant de la commande publique, si l'organisation de sa fonction « achats » a effectivement pâti, jusque récemment, d'un sous-dimensionnement, l'Autorité ne peut que regretter l'absence de prise en compte, dans l'appréciation générale portée par la Cour, des éléments factuels démontrant le maintien d'un degré de qualité correct, ce qui questionne, là encore, sur les modalités de prise en compte, par la Cour, des éléments de réponse apportés dans le cadre de la phase contradictoire.

À l'issue de la délicate phase d'accroissement de ses compétences et d'augmentation – non simultanée – de ses effectifs, la fonction « achats », comme l'ensemble des fonctions supports, a été renforcée dans la nouvelle organisation des services, ce dont la Cour ne tient pas compte pour formuler une appréciation équilibrée et non uniquement rétrospective⁵.

2.3./ S'agissant de la gestion immobilière, l'appréciation, portée par la Cour, est purement subjective, voire à charge, puisqu'elle dresse un constat négatif, sans peser objectivement les avantages et inconvénients gouvernant un tel choix, ni les effets du contexte de crise sanitaire. Ainsi, la comparaison faite sur la base de l'année 2021, c'est-à-dire en tenant compte d'une situation transitoire avec un double loyer à acquitter, sur une partie de l'année, par l'Autorité, du fait de son emménagement dans de nouveaux locaux dont elle a dû procéder à l'aménagement dans un contexte de crise sanitaire, ce que la Cour reconnaît d'ailleurs, constitue une approche biaisée. Les calculs effectués par la Cour visent par ailleurs à les présenter sous l'angle le plus défavorable possible : il en va ainsi, singulièrement, du coût par agent⁶, de la comparaison du loyer payé par l'Autorité à des références de prix de l'immobilier de bureaux parisiens (dont la Cour admet qu'elle est dans la

³ D'une part, alors que le collège de l'Autorité comptait 5 membres permanents pour 85 ETPT en 2020 (année de référence prise par la Cour), représentant ainsi 6 % des effectifs, le collège de la CRE comptait également 5 membres, mais pour 153 ETPT, représentant 3 % des effectifs, soit une part deux fois moins importante. D'autre part, du fait des contraintes pesant sur ses moyens humains, dans un contexte d'élargissement continu de ses compétences, l'Autorité a supprimé les postes d'assistantes (en reportant la charge de travail correspondante sur ses cadres) et maximisé les recrutements de cadres pour mener à bien ses missions : l'Autorité ne comptait ainsi en 2020 que 3 agents non-cadres (3,5 % des effectifs), contre 20 agents de catégorie B et C à la CRE (13 % des effectifs). Cette différence de situation conduit mécaniquement à un coût moyen par agent plus élevé.

⁴ À ce sujet, un taux d'encadrement « supérieur » ne peut par ailleurs être considéré comme « élevé » ou « faible » qu'au regard de la nature des missions conduites et des compétences dont la structure a besoin pour les mettre en œuvre. En l'espèce, la part de l'encadrement supérieur (responsables de domaine des services d'instruction) est similaire à celle observée au sein des services de la CRE (chefs d'unité). Au sein des ministères économiques et financiers, le taux d'encadrement supérieur (agents de catégorie A+) est ainsi très différent au secrétariat général, où il s'élève à 6 %, et à la direction du budget, où il atteint près de 40 %, sans que ce taux puisse être, en soi, considéré comme « élevé » à la direction du budget et « faible » au secrétariat général.

⁵ 1) Recrutement d'un chef du service au 1^{er} septembre 2021, 2) création d'un poste de responsable de la performance, du contrôle interne et de la qualité, occupé depuis le 1^{er} avril 2022, 3) actualisation des procédures relatives aux marchés au 15 octobre 2021, 4) lancement d'une démarche d'actualisation de la cartographie des risques et du plan d'action associé, comprenant un renforcement du contrôle interne.

⁶ D'une part, au dénominateur, les ratios présentés prennent en compte l'effectif constaté au 31 décembre pour chacune des années, et non le plafond des emplois autorisés ou le nombre de postes de travail nécessaires à l'accueil des collaborateurs, stagiaires et intervenants extérieurs (agent comptable, prestataires externes) de l'Autorité ; d'autre part, au numérateur, en 2021, les ratios présentés prennent en compte des dépenses immobilières exceptionnelles, majorées par les dépenses de loyers que l'Autorité a dû acquitter transitoirement du fait de l'aménagement de ses locaux actuels et de l'occupation simultanée des sites de la tour Maine Montparnasse et du Mans jusqu'au mois de septembre 2021, en raison des retards pris par les travaux dans un contexte de crise sanitaire.

moyenne parisienne) ou encore du calcul des ratios surfaciques⁷. La correction de ces biais conduit à des résultats sensiblement différents de ceux présentés par la Cour⁸.

2.4./ Enfin, si l'Autorité partage la recommandation n° 8 visant à redéfinir ses besoins en moyens financiers et humains en adéquation avec ses missions, elle souligne le risque que le lecteur soit induit en erreur par une formulation ambiguë dans la synthèse, mais claire dans le corps du rapport.

Comme l'indique ainsi le corps du rapport, l'analyse de la Cour conduit à conclure qu'« [i] est aujourd'hui essentiel, après les élargissements successifs de compétences, de redéfinir les moyens dont l'Autorité doit disposer pour remplir pleinement ses missions », ce qui souligne clairement que l'Autorité, à la suite des élargissements successifs et rapides de ses compétences, ne dispose plus des moyens suffisants pour exercer les missions que le législateur lui a confiées. Cette conclusion est formulée à raison, du point de vue de l'Autorité, dès lors que les moyens en crédits dont elle dispose sont factuellement déconnectés :

- de son plafond des emplois autorisés, qui a augmenté à la suite de la forte extension de son champ de compétences depuis 2015, conduisant à un effondrement de ses ressources financières par ETPT, qui s'établissent aujourd'hui à un niveau, en termes nominaux, inférieur de plus de 20 % à ce qu'il était en 2015⁹ et, en termes réels, de plus de 30 % ;
- de l'ensemble des évaluations de moyens qui ont pu être réalisées par le passé, lors de la création de l'Araf en 2009 et de l'Arafer en 2015 (mission conduite par l'IGF et le CGEDD), et qui conduiraient à une dotation budgétaire actualisée de 17 à 19 M€ (avant toute prise en compte du contexte inflationniste actuel) ;
- de ceux de ses homologues européens, notamment, l'*Autorità di Regolazione dei Trasporti*, en Italie, qui intervient également dans les secteurs ferroviaire, aéroportuaire et autoroutier concédé, et, sans acquitter de loyer, dispose d'un budget de plus de 20 M€ pour des moyens humains comparables à ceux de l'Autorité (une centaine d'agents).

En revanche, l'Autorité ne partage pas les appréciations de la Cour sur le niveau de son fonds de roulement – qui témoigne plutôt d'une gestion historiquement économe et dont le niveau structurel doit, en tout état de cause, lui permettre de faire face aux besoins de renouvellement de ses investissements et à ses risques contentieux, dès lors que l'Autorité est son propre assureur –, et la supposée « aisance » dont elle aurait bénéficié, que rien, dans le rapport de la Cour, ne permet d'étayer factuellement, notamment eu égard aux observations formulées *supra*.

*

En conclusion, si je salue le travail important conduit par la Cour et partage la quasi-intégralité des recommandations qu'elle formule, je ne peux que regretter que les éléments apportés par l'Autorité relatifs à sa gestion – et qui, dans les quelques cas où ils ont été pris en compte, infléchissent nettement les analyses détaillées – ne soient pas mieux reflétés dans les observations définitives, alors même que l'Autorité, malgré la taille de sa structure, avait, considérant la mission de contrôle de la Cour avec le plus grand sérieux, fourni des éléments de réponse circonstanciés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'assurance de ma haute considération.

⁷ Présentation d'un ratio SUB sur plafond des emplois autorisés en loi de finances comme étant un ratio SUB / poste de travail. En tenant compte de la quinzaine de personnes que la Cour n'intègre pas dans son calcul (12 stagiaires en 2022, prestataires, comptable public, assistante sociale, etc.), le ratio SUB / poste de travail est très exactement en ligne avec le ratio recommandé par la direction de l'immobilier de l'État.

⁸ Avec, notamment, (i) une évolution du coût par ETPT, entre 2015 (lorsque l'Autorité était encore principalement localisée au Mans) et 2021 (où l'Autorité a achevé le regroupement de ses services sur un unique site parisien), inférieure à la seule évolution des prix de l'immobilier de bureaux à Paris sur la période (+16 %, contre +23 %), et (ii) une baisse du coût par poste de travail depuis que cet indicateur fait l'objet d'un suivi (2018).

⁹ Ainsi, alors que le plafond des emplois autorisés de l'Autorité s'établissait à 62,5 ETPT en 2015, pour des ressources financières plafonnées à 11 M€, les deux dernières lois de finances ont fixé à, respectivement, 11,4 M€ (2021) et 14 M€ (2022) la subvention pour charges de service public de l'Autorité, pour un plafond des emplois autorisés de 101 ETPT (2021) et 102 ETPT (2022).

Philippe Richert

Philippe Richert