

DEUXIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **COMPTES ET GESTION DE L'AUTORITE DE REGULATION DES TRANSPORTS (ART)**

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 7 septembre 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces  
observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter  
la liste des destinataires.**

## TABLE DES MATIÈRES

1 UN REGULATEUR DOTE DESORMAIS DE COMPETENCES LARGES, MAIS TRES HETEROGENES .....	10
1.1 Une régulation ferroviaire stabilisée mais encore grevée de certaines limites .....	10
1.1.1 Un fondement européen décliné par une succession rapide de textes législatifs .....	10
1.1.2 Un régulateur doté de pouvoirs étendus .....	11
1.1.3 Une régulation globalement stabilisée .....	12
1.1.4 Dans un contexte en mutation, des enjeux de régulation plus cruciaux .....	13
1.1.5 La nécessité d'améliorer le cadre de la régulation .....	18
1.2 Une régulation aéroportuaire limitée dans son principe et difficile dans son exercice.....	21
1.2.1 L'installation progressive d'un régulateur indépendant .....	21
1.2.2 Une compétence principalement limitée à l'homologation des tarifs des redevances .....	21
1.2.3 Un exercice de régulation assuré dans la continuité de l'ASI.....	22
1.2.4 Une régulation toujours entravée par la faiblesse de ses moyens .....	28
1.3 Le cas des autoroutes, un rôle multiforme éloigné de la régulation de l'accès à une infrastructure.....	30
1.3.1 L'origine des compétences de l'ART dans les domaines routier et autoroutier.....	30
1.3.2 Des compétences autoroutières dont l'exercice demeure difficile .....	33
1.4 Le suivi des données de mobilité : une compétence émergente, un rôle encore limité.....	41
1.4.1 Une nouvelle compétence dont l'attribution peut être discutée .....	41
1.4.2 Un rôle encore à définir.....	42
1.5 Un régulateur dont les compétences mériteraient d'être encore rationalisées .....	43
1.5.1 Une autorité indépendante dont le rôle semble désormais compris et accepté .....	43
1.5.2 Une autorité qui contribue à clarifier les règles du jeu.....	44
1.5.3 Une relation complexe avec l'État, plus fluide avec l'Autorité de la concurrence .....	45
2 UNE GOUVERNANCE ET UNE GESTION PERFECTIBLES.....	47
2.1 La nécessaire adaptation de la gouvernance et de l'organisation à des missions élargies .....	47
2.1.1 Une gouvernance qui doit devenir plus professionnelle.....	47
2.1.2 Une application rigoureuse des règles de déontologie .....	50
2.1.3 Une organisation revue selon un principe de transversalité .....	54
2.2 Un accroissement des moyens concomitant de l'évolution des compétences .....	57
2.2.1 La gestion comptable et financière de l'ART .....	57
2.2.2 Des marges de progrès en matière de gestion des ressources humaines .....	62
2.2.3 Des choix immobiliers contestables .....	68
2.2.4 Une fonction « achats » à renforcer.....	72
2.2.5 Des systèmes d'information en cours de structuration.....	74

## SYNTHÈSE

Depuis sa création en 2009, l'autorité publique indépendante chargée de la régulation des transports a profondément évolué, sous la pression du droit européen, mais aussi de la volonté du législateur de traiter certains sujets nationaux. En dix ans, l'Autorité aura pris en charge, outre ses missions originelles sur le secteur ferroviaire, cinq nouveaux champs de compétence, sans toutefois qu'une vision stratégique n'accompagne ce changement de dimension, singulier en comparaison avec la situation des autres régulateurs sectoriels.

De fait, la régulation assurée par l'ART est aujourd'hui à des stades différents de maturité selon les secteurs.

### *Un cadre de régulation ferroviaire encore perfectible*

La régulation ferroviaire, pour laquelle l'ART dispose des compétences les plus étendues au moyen d'avis conformes ou motivés, de recommandations, de règlements de différends, de procédures en manquement, d'études et de consultations, représente toujours près de la moitié du travail de l'ART et de ses effectifs. Assise sur de nombreuses décisions et une doctrine largement validées par le juge, elle a atteint son régime de croisière au regard des questions posées jusqu'à présent. De fait, il s'est agi, depuis 13 ans, de mettre en place l'ouverture à la concurrence et s'il reste encore quelques sujets irritants - l'accès aux installations de services, les informations à transmettre dans le cadre de la mise en concurrence des services conventionnés - l'objectif est atteint dans le fret, dans les services librement organisés de transports de voyageurs et, selon les régions, dans le transport express régional. Cependant, les enjeux changent de nature : la structure de la tarification et la robustesse du réseau, qui doit être en mesure d'accueillir le supplément de trafic potentiellement induit par l'arrivée de nouveaux opérateurs, comme le montrent les exemples étrangers, deviennent des questions plus prégnantes pour les gestionnaires d'infrastructures ou d'installations de services, les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de mobilité.

Sur ces deux sujets, l'ART ne peut agir que dans le cadre défini par le législateur. Or, celui-ci assigne aux péages - et donc aux usagers que sont les entreprises ferroviaires - non seulement la couverture des charges d'exploitation, mais aussi le financement de la rénovation et de la modernisation des infrastructures. Tout en s'inscrivant dans ce choix « politique », qui n'est pas celui fait par d'autres États européens, l'Autorité pourrait, sans sortir de son rôle, accompagner l'incitation à la performance en prévoyant que les coûts du gestionnaire de réseau pris en compte pour le calcul des redevances soient ceux d'un opérateur efficace, notion qu'elle manie déjà pour la tarification des prestations de sûreté ferroviaire. Concomitamment, le dialogue entre l'État, SNCF Réseau et l'ART gagnerait à être enrichi et rendu plus productif lors de l'élaboration du projet de contrat de performance, l'Autorité étant ainsi en mesure de mieux appréhender, en amont, la trajectoire industrielle du gestionnaire d'infrastructure.

### *Des compétences à consolider dans le domaine aéroportuaire*

Compétente en matière aéroportuaire depuis fin 2019 en lieu et place de l'Autorité de supervision indépendante, l'ART exerce une mission limitée principalement à l'homologation des redevances tarifaires. L'Autorité a toutefois continué d'user de ses prérogatives avec la même indépendance en refusant à plusieurs reprises les propositions tarifaires des aéroports. Elle a affiné progressivement sa doctrine, régulièrement contestée, mais toujours validée par le juge.

Dans un contexte aéroportuaire où les intérêts des acteurs sont divergents, ce qu'ont accentué les effets de la crise sanitaire, l'ART n'exerce pas un rôle complet de régulation à l'instar de celui qu'elle tient en matière ferroviaire. L'Autorité ne dispose pas de pouvoir d'avis sur les projets de textes réglementaires, ne peut s'exprimer sur les programmes d'investissement des plateformes et reste entravée dans l'exercice de sa régulation par les modalités de collecte des données. En dépit de l'élargissement des prérogatives de l'Autorité par la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (dite DDADUE), le cadre de régulation aéroportuaire demeure instable et incomplet. Sans substituer la responsabilité de l'Autorité à celle de l'État dans la détermination du périmètre soumis à régulation et du modèle économique de chaque aéroport, il apparaît opportun, sur la base de l'expérience acquise dans les autres secteurs régulés, de consolider les compétences de l'Autorité au bénéfice d'une régulation favorisant les accords entre les parties prenantes.

*Un rôle de « tiers de confiance », dans le domaine des autoroutes concédées, qui appelle certaines clarifications*

Les compétences de l'ART dans le domaine autoroutier constituent un cas particulier, dans la mesure où le législateur ne les lui a pas confiées dans le souci de garantir un accès équitable à une infrastructure : elles visent l'exercice d'une forme de contrôle des relations entre concédant et sociétés concessionnaires privatisées, ainsi que de certains aspects de leur gestion (marchés, sous-concessions). De fait, ce premier élargissement de ses compétences au-delà du secteur ferroviaire, décidé en 2015, fait suite à une polémique sur la rentabilité de ces sociétés et sur leur politique tarifaire. L'Autorité a été ainsi érigée en « tiers de confiance », en partie parce que l'État concédant était *de facto* suspecté de ne pas défendre suffisamment l'intérêt des usagers. Ce rôle, entre conseil et contrôle, dans la mesure où l'ART rend des avis sur des accords ayant l'aval de l'État, s'avère différent de celui sur d'autres secteurs régulés, de sorte qu'il semble parfois moins accepté par certains de ses partenaires.

Un de ses principaux rôles consiste, en effet, à rendre un avis sur les projets de contrats de concession et sur leurs avenants, aux fins de prévenir des formes de surcompensation tarifaire. Des désaccords sont apparus à l'occasion de l'examen du plan d'investissement autoroutier (PIA) de 2017. Notamment, l'Autorité et l'État ont divergé quant au caractère « compensable » de certaines opérations, l'ART étant réputée défendre une interprétation trop restrictive des critères d'utilité et de nécessité. De fait, le concédant n'a pas tenu compte de ses réserves, non plus que le juge administratif, et le législateur a, depuis, consacré une vision plus large. D'autres points de doctrine pourraient mériter également une clarification, notamment quant aux possibilités de recourir à l'adossement pour de nouvelles sections de taille limitée, dans la mesure où elles peuvent donner lieu à des interprétations plus ou moins restrictives.

De même, l'État s'est peu appuyé sur les avis de l'ART, qui jugeait surestimé le coût de certains travaux, pour demander la révision de compensations accordées aux SCA. Dans ce contexte, l'Autorité s'attache aujourd'hui à la constitution d'une base de données sur les coûts à partager avec le concédant, de manière à ce que ses avis soient davantage entendus. En tout état de cause, elle a obtenu plus de succès en permettant à l'État de renégocier à la baisse les taux de rendement interne retenus pour estimer les compensations financières de certains investissements du PIA. Plus généralement, les avis rendus depuis lors sur les différents avenants qui lui ont été soumis auraient, selon l'ART, conduit à des économies substantielles au bénéfice des usagers, qu'elle s'est efforcée de quantifier récemment.

Conformément à la loi, l'ART s'est livrée à la tâche délicate d'évaluer la rentabilité des concessions, dans le cadre d'un rapport sur leur économie générale. S'agissant d'une question

controversée, elle gagnerait à associer plus largement à cette réflexion économistes et juristes intéressés, et à publier des résultats les plus détaillés possibles, dans les limites du droit applicable. Elle s'est aussi penchée sur la question de l'avenir des concessions et a émis des préconisations relativement précises, sans se prononcer sur la forme juridique de la suite à leur donner. Ces analyses et travaux, rendus publics, illustrent souvent la complexité du positionnement de l'ART, conseiller et contrôleur, mais aussi une certaine absence, pour l'instant, de réflexion et de vision prospective sur ces sujets de la part des services de l'État.

*Un régulateur dont les compétences mériteraient d'être encore rationalisées*

En définitive, il s'agirait aujourd'hui de rendre plus cohérentes les interventions du régulateur, sachant que son positionnement est dépendant des choix faits par le législateur et des postures parfois contradictoires de l'État à la fois actionnaire, financeur, responsable de la politique publique des transports, voire encore régulateur lui-même. À cet égard, il faut insister sur le fait que la montée en compétences de l'ART ne doit pas avoir pour corollaire un quelconque désengagement ou une perte d'expertise de l'État. Les observations et recommandations contenues dans le présent rapport tendent, en respectant les rôles impartis à l'État, au régulateur et aux acteurs de marché, à promouvoir son rôle d'information, d'alerte, de tiers de confiance et d'accompagnement des acteurs afin de lui permettre d'éclairer davantage la décision publique et donc de mieux concourir au bon fonctionnement des marchés régulés.

Les évolutions rapides et conséquentes des missions confiées à l'ART ont naturellement eu un impact sur sa gouvernance et sa gestion.

D'une manière générale, les présidents et les collègues successifs, ainsi que les services, ont su s'adapter pour s'appropriier, dans des délais parfois très brefs, des domaines d'intervention complexes et porteurs de lourds enjeux.

*Une gouvernance qui peut encore être améliorée*

La gouvernance de l'ART, organisée de manière classique autour d'un collège et de services d'instruction, bien que plus efficace, reste toutefois perfectible. D'abord, la composition du collège réduite au regard de la diversité des secteurs régulés puisqu'à la fin de 2022 il ne comprendra plus que cinq membres permanents, ne satisfait qu'imparfaitement les critères de compétences imposés par la loi. Ensuite, son fonctionnement est contraint par la mise en œuvre des règles de déport qui, n'ayant pas été suffisamment prises en compte lors des nominations, peuvent affecter l'exercice des missions, surtout au moment où le nombre de ses membres se réduit. Enfin, les méthodes de travail entre le collège et les services, en voie de structuration, pourraient gagner encore en efficacité.

En dehors des conflits d'intérêt, l'application des nombreuses règles déontologiques, enjeu majeur s'agissant d'un régulateur disposant de prérogatives de puissance publique, se fait dans des conditions satisfaisantes. En matière de mobilité externe des agents, elles ne semblent pas constituer un frein aux déroulements de carrière et, partant, gêner les recrutements. Il convient de veiller rigoureusement à leur mise en œuvre, quelques départs ayant échappé aux contrôles prévus.

*Une gestion qui doit encore se professionnaliser et se donner des objectifs d'économies.*

L'extension des compétences de l'Autorité s'est accompagnée d'un accroissement de ses effectifs, qui ont triplé en une dizaine d'années, pour atteindre près de 90 ETPT en 2021. Elle recrute essentiellement des agents contractuels dans le cadre de CDD de droit public, pouvant

être convertis en CDI au bout de trois ans. L'ART demeure l'autorité indépendante où la part d'agents en CDD, supérieure à la moitié, reste la plus importante. La masse salariale a naturellement aussi beaucoup augmenté. On constate que la rémunération par agent est sensiblement plus élevée que la moyenne calculée dans les autres autorités indépendantes, les dépenses de personnel par agent excédant de 30% celles de la CRE, par exemple, ce que le haut niveau de qualification exigé ne peut expliquer entièrement. Y contribuent le poids relatif de la rémunération des membres du collège, mais aussi, et surtout, un taux d'encadrement dit « supérieur » élevé.

L'ART fait face à des besoins d'expertise auxquels elle a, en partie, répondu au fil de l'évolution de ses missions en tentant de mutualiser ses compétences. La récente réorganisation a pour objectif d'approfondir cette démarche. Fondée sur des pôles de compétences et la constitution d'équipes « ad hoc » par dossier à traiter, elle facilite la répartition et le lissage de la charge de travail au sein de l'Autorité et permet de couvrir un champ de régulation de plus en plus vaste, mais elle a des limites vis-à-vis de domaines qui supposent des connaissances précises.

L'analyse des achats a mis en évidence des dysfonctionnements et des écarts significatifs par rapport à la réglementation, qui doivent conduire l'Autorité à se professionnaliser et à se doter d'un contrôle interne. La gestion immobilière, longtemps grevée par une double localisation, a donné lieu à des surcoûts. Une partie de ces derniers pèsera de manière pérenne sur les comptes, conséquence d'un récent choix de déménagement.

Les systèmes d'information, sont en cours de consolidation, démarche nécessaire eu égard à la sensibilité de certaines données utilisées. Une attention doit être portée au recours à la prestation externe, qui, actuellement, met l'ART en situation de trop grande dépendance.

Essentiellement financée jusqu'en 2019 par deux taxes affectées prélevées sur les entreprises des secteurs régulés, l'Autorité perçoit à présent une dotation de fonctionnement pour charges de service public. L'Autorité a bénéficié de sa création jusqu'à récemment, d'une forme d'aisance financière qui peut expliquer certains de ses choix et pratiques. Si, depuis 2015, le fonds de roulement diminue, cette évolution renforce la nécessité de procéder à un réexamen précis des ressources nécessaires à l'exercice de l'ensemble de ses compétences, pour ajuster en conséquence la subvention annuelle qui lui est versée, d'un montant de 14 M€ en 2022, et lui fixer des objectifs d'économie et d'efficacité.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** (DGITM, 2024) : Adapter les textes applicables afin que les coûts pris en compte pour déterminer les tarifs d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de services soient ceux d'un opérateur efficace.

**Recommandation n° 2** (DGITM, 2023) : Donner à l'ART compétence pour émettre un avis motivé sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service gérées par SNCF Voyageurs.

**Recommandation n° 3** (DGAC, 2023) : Permettre à l'ART d'émettre un avis simple sur les programmes d'investissement des aéroports régulés.

**Recommandation n° 4** (DGAC, 2023) Attribuer à l'ART un pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire.

**Recommandation n° 5** (DGITM, 2022) : Motiver publiquement les décisions qui s'écartent des avis émis par l'ART sur des contrats de concessions autoroutières et des projets d'avenants à ces contrats.

**Recommandation n° 6** (MTECT, sans délai) : Prendre en compte lors du choix des membres, les risques de départs susceptibles d'affecter le fonctionnement du collège.

**Recommandation n° 7** (MTECT, direction du budget, 2024) : Redéfinir les moyens financiers et humains de l'ART, en adéquation avec ses missions effectivement exercées et ajuster en conséquence la dotation pour charges de service public.

**Recommandation n° 8** (ART, 2023) : Utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle.

## INTRODUCTION

Une dizaine d'années après un précédent contrôle de ses comptes et de sa gestion pour les exercices 2010 à 2012, la Cour a souhaité mener une enquête sur la gestion de l'autorité administrative indépendante chargée de la régulation de certains marchés de transport depuis 2013 et sur la manière dont elle s'acquitte de ses missions, alors que son rôle, ses pouvoirs et ses moyens ont été considérablement renforcés.

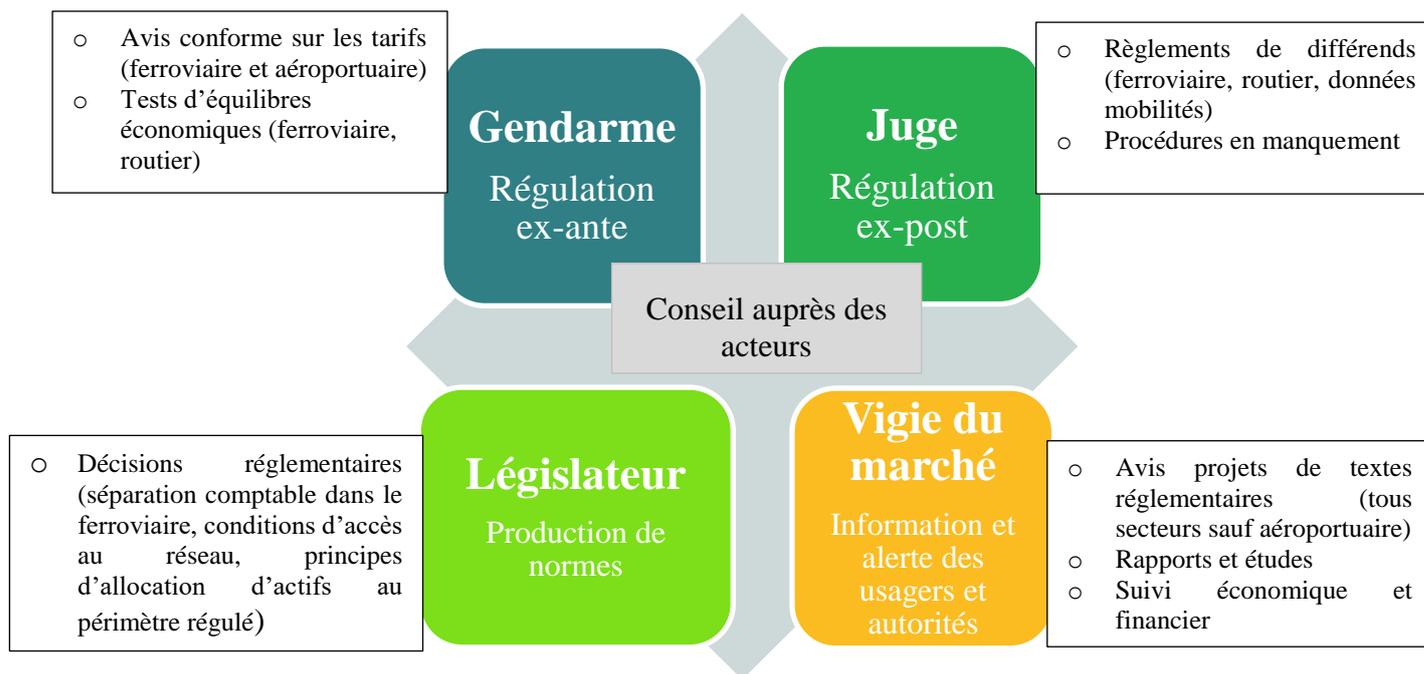
L'autorité dénommée depuis 2019 « Autorité de régulation des transports » (ART) est issue de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), créée par la loi du 8 décembre 2009, laquelle prenait le relais de la mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), rattachée au ministère des transports. Depuis lors, elle a connu un changement de dimension, spectaculaire par son périmètre et sa rapidité en réponse à l'évolution du droit européen mais aussi d'enjeux strictement nationaux.

Le régulateur compétent à l'égard du seul secteur ferroviaire s'est ainsi vu confier, depuis sept ans, cinq nouveaux domaines de régulation. Depuis la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », ses compétences sont étendues à certains aspects des secteurs des autoroutes et du transport routier de voyageurs. L'ordonnance du 24 juillet 2019 lui attribue ensuite la régulation des redevances aéroportuaires, prenant le relais de l'autorité de supervision indépendante (ASI). Dans la foulée, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 lui confère des prérogatives en matière de transports publics urbains en Île-de-France et de services numériques de mobilité. Enfin, la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances accroît ses pouvoirs dans le secteur aéroportuaire.

La densité et la rapidité de cet élargissement doivent être soulignés, d'autant qu'il intervient, s'agissant des extensions les plus récentes, dans un contexte de crise sanitaire qui a affecté très significativement le fonctionnement de la plupart des marchés concernés. D'une manière générale, ces deux caractéristiques sous-tendent une bonne part des observations qui peuvent être faites sur les conditions dans lesquelles l'ART exerce les missions qui lui sont confiées, mais aussi les moyens humains et matériels qui sont mis à sa disposition pour ce faire.

Par ailleurs, la diversité des motifs ayant présidé à ce changement de dimension, la multiplicité des supports juridiques mobilisés et l'absence de stratégie d'ensemble conduisent à une très grande hétérogénéité des cadres de régulation, qu'il s'agisse des pouvoirs de l'Autorité, des finalités de son intervention ou du degré de maturité de chacun des secteurs. Comme en atteste le contenu de son premier rapport traitant des différents modes de transport, publié fin 2021, son rôle se définit concrètement par la juxtaposition de compétences sectorielles, l'ART se revendiquant comme le « *plus grand régulateur de transports européen* ». Elle exerce une panoplie de fonctions différentes selon les secteurs, mais aussi au sein de chacun d'eux. En tenant compte des évolutions législatives et réglementaires successives, la Cour, dans un souci de pédagogie, s'est efforcée de caractériser quatre grands rôles du régulateur :

Schéma n° 1 : Présentation des rôles de l'ART



Source : Cour des comptes

Le « **gendarme** » : l'ART agit sur la définition et l'évolution des paramètres des marchés de transport pour éviter les atteintes à la libre concurrence. Cette fonction, cœur de toute régulation, s'illustre historiquement dans le domaine ferroviaire (avis conformes sur les horaires de services par exemple) mais s'inscrit dans les secteurs d'activités régulés en matière tarifaire (homologation des redevances aéroportuaires) ou non tarifaires (accès aux gares routières pour les services librement organisés de transport par autocar)

Le « **juge** » : l'Autorité traite des contentieux et utilise une palette d'outils plus ou moins puissants selon les secteurs pour arbitrer les conflits et faire appliquer ses décisions

Le « **législateur** » : le régulateur va au-delà de vérifier la bonne application des règles en vigueur mais peut en édicter de nouvelles à caractère réglementaire.

La « **vigie** » : l'Autorité assure une mission d'alerte et d'orientation des acteurs du marché à partir des informations qu'elle collecte. Elle peut ainsi rendre des avis sur les projets de textes relatifs aux secteurs contrôlés, produire des études pour préciser les points potentiellement litigieux en amont

Le présent rapport examine dans un premier temps les conditions dans lesquelles l'ART exerce les missions qui lui sont confiées par le législateur pour chacun des secteurs régulés, s'efforçant, quand cela est possible, de dégager certains enseignements généraux tout en formulant des propositions d'ajustements éventuellement rendus nécessaires. Dans un second temps, il examine comment la gouvernance et la gestion de l'Autorité ont accompagné son changement de dimension.

# **1 UN REGULATEUR DOTE DESORMAIS DE COMPETENCES LARGES, MAIS TRES HETEROGENES**

L'élargissement rapide, massif et continu de son périmètre de compétences aura, en moins de 10 ans, profondément modifié le format et la place de l'autorité chargée de la régulation des transports. Celle-ci sera ainsi passée d'un régulateur uniquement ferroviaire à un acteur assurant la supervision de six marchés liés aux transports ou en périphérie - seuls les secteurs fluviaux et maritimes échappant à son contrôle - à l'égard desquels l'Autorité n'a toutefois pas pour compétence de développer une analyse croisée, en principe prérogative des pouvoirs publics.

Les missions de régulation aujourd'hui dévolues à l'ART se répartissent en deux catégories. Certaines d'entre-elles concernent des marchés organisés dans un cadre politique et juridique européen directement issu des traités progressivement mis en œuvre par un ensemble de règlements et directives relatifs à l'organisation des différents marchés et à leur ouverture à la concurrence, puis déclinés au niveau national par des textes législatifs et réglementaires. Il en est ainsi des secteurs ferroviaire et aéroportuaire, ainsi que du suivi des données de mobilité. D'autres missions sont afférentes à des marchés, les secteurs autoroutiers et de transports routiers de voyageurs, dont l'organisation, sans être dépourvue de liens avec un environnement européen, procède d'enjeux essentiellement nationaux et de choix effectués par les pouvoirs publics. Ensuite, l'examen des compétences afférentes à chacun des secteurs régulés fait apparaître une grande hétérogénéité, résultant d'un processus empirique et d'un empilement législatif dénué de vision d'ensemble.

Au total, chacun des cadres de régulation, qui répondent à des enjeux spécifiques, se trouve à un degré de maturité différent. Cela n'empêche toutefois pas de formuler quelques constats globaux sur les conditions dans lesquelles l'ART remplit les missions qui lui sont assignées par le législateur et sur son positionnement.

## **1.1 Une régulation ferroviaire stabilisée mais encore grevée de certaines limites**

### **1.1.1 Un fondement européen décliné par une succession rapide de textes législatifs**

C'est dans le secteur ferroviaire, cœur de métier historique de l'ART, que la prégnance du droit européen est la plus marquée.

Engagé par la directive 91-440 du 29 juillet 1991 qui pose le principe de la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure (GI) et l'opérateur historique, le processus d'ouverture à la concurrence a ensuite donné lieu à quatre « paquets ferroviaires »: en 2001, le 1<sup>er</sup> paquet définit les fonctions essentielles et organise l'ouverture à la concurrence du fret international<sup>1</sup>; en 2004, le 2<sup>ème</sup> paquet approfondit l'ouverture à la concurrence du fret; en 2007, le 3<sup>ème</sup> paquet met en place l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs, qui doit intervenir au

---

<sup>1</sup> Directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE

plus tard en 2010 ; enfin, le 4<sup>ème</sup> paquet, en 2016, achève l'espace ferroviaire unique, à travers un pilier « technique » (Agence ferroviaire européenne, interopérabilité et sécurité ferroviaire) et un volet « marché » (gouvernance des acteurs et ouverture à la concurrence du transport de voyageurs).

La transposition de ce corpus juridique européen s'est opérée, jusqu'à aujourd'hui, au moyen de cinq textes législatifs qui, en dix ans, ont organisé l'extension continue des compétences de l'autorité indépendante chargée de la régulation du secteur ferroviaire.

### 1.1.2 Un régulateur doté de pouvoirs étendus

Les compétences reconnues à l'ARAF en 2009 constituaient déjà un socle solide, lui permettant de formuler ses premiers éléments de doctrine. Leurs extensions successives lui donnent aujourd'hui, en théorie du moins, les moyens d'assurer une régulation technico-économique « de plein exercice », au point que certains acteurs du secteur estiment que l'ART est actuellement un des régulateurs les plus puissants en Europe. De fait, ces compétences définissent un cadre de régulation complet, en tous cas en comparaison avec d'autres secteurs régulés, et lui donnent *a priori* les moyens juridiques de remplir les missions qui lui sont confiées.

Quatre objectifs lui sont assignés : concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national ; suivre et garantir l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires ; contrôler la trajectoire financière des gestionnaires d'infrastructure (GI) et d'installations de service ; veiller à ce que les entreprises ferroviaires accèdent au réseau et aux installations de service<sup>2</sup> dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Un tableau en annexe n°2 illustre l'hétérogénéité et la complexité des compétences ferroviaires de l'Autorité, dont l'appréhension globale n'est pas toujours aisée, notamment par les parties prenantes. De fait, même si des différences objectives de situation peuvent, dans certains cas, justifier des traitements spécifiques, l'empilement des textes n'a pas toujours contribué à la cohérence des outils juridiques dont dispose le régulateur.

En outre, depuis la LOM, l'ART régule également les activités de la RATP en qualité de gestionnaire d'infrastructure s'agissant du réseau historique du métro et des portions des RER A et B qu'elle exploite, de gestionnaire technique du réseau du Grand Paris Express (GPE), ainsi que les prestations de sûreté assurées par le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR). Les transports ferrés en Île-de-France sont aussi gérés par Transilien, direction générale de SNCF Voyageurs, sur le réseau déjà régulé par l'ART dans le cadre de ses compétences ferroviaires « de droit commun ».

Ses prérogatives sont logiquement du même ordre que celles dont elle dispose dans le secteur ferroviaire puisqu'il s'agit de garantir l'accès à des infrastructures essentielles gérées en situation de monopole – à ce titre la RATP constitue le pendant de SNCF Réseau - et aux prestations de sécurité fournies par l'EPIC – qui à cet égard, joue le même rôle que le groupe

---

<sup>2</sup> Gares de voyageurs, voies de triage pour le fret, formation des convois de trains de voyageurs ou de frets, stationnement des matériels roulants, terminaux de marchandises, installations de maintenance des matériels roulants, stations de combustibles pour les matériels roulants thermiques

SNCF. Mais le contexte dans lequel s'exercent ces compétences est différent en raison du calendrier de mise en concurrence en Île-de-France, les lignes du GPE pouvant donner lieu à des appels d'offres à partir de 2025, celles du métro et des RER A et B à partir de 2040.

Plusieurs questions ont mobilisé dès la première année l'ART qui a approuvé les règles de séparation comptable applicables à l'EPIC<sup>3</sup>. Elle a aussi rendu un premier avis conforme sur la rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure par la RATP versée par IDFM pour la période 2021-2024<sup>4</sup>, selon une méthode simplifiée qu'elle justifie à la fois par l'urgence et par le fait qu'IDFM et la RATP s'étaient accordées sur un niveau raisonnable de couverture des coûts du GI. L'ART indique s'inspirer en l'espèce de la pratique anglo-saxonne des « *negotiated settlements* » qui consiste, pour le régulateur, agissant comme un tiers de confiance, à prendre acte d'un accord et à le valider afin de le rendre opposable, démarche répondant aussi aux contraintes inhérentes à une montée en compétence très rapide.

### 1.1.3 Une régulation globalement stabilisée

La régulation ferroviaire a donné lieu, pendant la période sous revue, à 332 décisions, dont plus de 82 % rendues à partir de 2015, 56 % d'entre-elles correspondant à des mesures contraignantes. La « production » ferroviaire aura également justifié la moitié (11) des consultations publiques lancées par l'ART et plus de 40 % de ses publications.

Entre 2015 et 2021, l'Autorité a rendu 61 avis sur des projets de textes réglementaires concernant le secteur ferroviaire, la grande majorité étant assortie de réserves ou recommandations dont le taux de suivi par le Gouvernement est, de l'aveu même de l'Autorité, assez faible, notamment pour les textes les plus sensibles (*cf. infra, 1.5.3*).

Depuis 2013, les décisions en matière ferroviaire n'auront donné lieu qu'à sept recours pour excès de pouvoir. Trois ont été rejetés, trois ont fait l'objet de désistement de la part du requérant<sup>5</sup>. Une décision a été annulée par le Conseil d'État en 2020 pour une erreur de droit, mais l'essentiel de la position de l'ART avait été validée. Sur la même période, 29 procédures de règlement des différends ont été engagées, donnant lieu, après désistement, à 11 recours devant la Cour d'appel de Paris et 4 pourvois en cassation, tous écartés. Jusqu'à présent, la Cour d'appel a rejeté la quasi-totalité des recours<sup>6</sup>, donnant raison à l'ART. Ces données attestent de la solidité juridique de ses décisions, de la rigueur de ses analyses et confortent sa fonction jurisprudentielle.

---

<sup>3</sup> N° 2021-012 du 11 février 2021

<sup>4</sup> Incluse dans les contributions annuelles versées par IDFM dans le cadre des contrats pluriannuels conclus avec la RATP ; N° 2021-039 du 29 juillet 2021

<sup>5</sup> Une fois de la part de l'UTP, deux fois de la part de SNCF Réseau.

<sup>6</sup> À l'exception du recours formé par SNCF Voyageurs contre la décision relative à la détermination du nombre d'emplois transférés en cas de changement de titulaire du contrat de service public, pour lequel la Cour d'Appel a réformé la décision de l'ART sur un point mineur.

A la date de rédaction du présent rapport, un contentieux était pendant<sup>7</sup> : celui engagé par la Région Nouvelle Aquitaine contre une décision de février 2021 relative à un différend avec SNCF Gares & Connexions<sup>8</sup>.

Par ailleurs, 17 procédures en manquement ou de mise en demeure ont été diligentées, dont 9 se concluant par un non-lieu à poursuivre la procédure, les intéressés finissant par se conformer à leurs obligations. Ce constat illustre le caractère souvent dissuasif du déclenchement des procédures, mis en avant par les parties prenantes. Bien que regrettée par certains opérateurs qui souhaiteraient un règlement plus rapide des difficultés soumises à l'ART, la préférence donnée par le régulateur au dialogue plutôt qu'au déclenchement d'emblée des procédures contraignantes y contribue aussi.

#### 1.1.4 Dans un contexte en mutation, des enjeux de régulation plus cruciaux

L'action de l'ART se déploie aujourd'hui dans un environnement concurrentiel radicalement différent de celui existant lors du contrôle mené par la Cour sur l'ARAF.

Cinq régions (Sud-PACA, Hauts-de-France, Grand-Est, Pays de la Loire, Île-de-France) ont ouvert des lots TER à la concurrence, la région PACA attribuant, en 2021, deux lots à SNCF Voyageurs et à Transdev. Les sept autres n'ont pas encore précisé leur calendrier, les conventions en cours arrivant à échéance de 2021 à 2029. Pour les trains d'équilibre du territoire, une procédure a été lancée pour deux lignes<sup>9</sup>, mais les appels d'offre ont été déclarés sans suite en l'attente de la sortie de crise sanitaire.

De décembre 2020, fin du monopole pour les services librement organisés (SLO), à la date de rédaction du présent rapport, l'ART avait reçu 41 notifications d'intention d'exploitation par six opérateurs alternatifs<sup>10</sup>. Voyageurs a notifié son intention d'exploiter deux nouveaux SLO sur lignes classiques (Paris-Lyon et Paris-Nantes). Midnight Trains a indiqué, courant 2021, vouloir développer, d'ici 2024, des services de nuit et Trenitalia a lancé, le 18 décembre 2021, une offre TGV entre Paris et Milan, via Lyon.

Cette mutation du secteur place l'ART, à la fois *de jure* et *de facto*, au centre du bon fonctionnement du marché ferroviaire. Si des raisonnements sont déjà posés et des jurisprudences stabilisées, les enjeux changent de dimension, certains devenant plus prégnants.

Quand bien même elle le souhaiterait, l'Autorité, dont les compétences sont définies par la loi, ne peut pas d'elle-même réorienter ses priorités, aussi se limite-t-elle à consolider et à

---

<sup>7</sup> Le recours formé par SNCF Réseau à l'encontre de la décision rendue en juillet 2020 sur saisine de la Région Hauts-de-France au sujet de la transmission d'information à l'AOM a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 23 juin 2022.

<sup>8</sup> N° 2021-016. La région demandait de modifier le DRG 2020 ; l'Autorité, a fait valoir que qu'elle n'était pas compétente pour statuer sur le règlement d'un différend lié à la fixation des tarifs rendus exécutoires par son avis conformes et qu'en l'espèce, les demandes de la région portaient sur les tarifs rendus exécutoires.

<sup>9</sup> Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon

<sup>10</sup> Flixtrain, LeTrain, Railcoop, Trenitalia France (ex-Thello), Midnight trains et Renfe Viajeros

approfondir la démarche entamée par l'ARAF. Quelques sujets concentrent les interventions de l'ART<sup>11</sup>.

#### 1.1.4.1 La définition d'un cadre tarifaire pertinent

Selon la directive 2012/34/UE, la tarification de l'accès aux infrastructures doit répondre à deux objectifs principaux : favoriser une « utilisation effective et optimale » et contribuer à leur financement. Pour y parvenir, le droit européen prévoit un régime général et un régime d'exception auquel les États membres peuvent recourir.

Le premier correspond à des redevances visant à couvrir le coût directement imputable, assimilable au coût marginal d'utilisation<sup>12</sup>. Mais ce régime général, le seul obligatoire, ne permettant pas de couvrir les coûts communs et les coûts fixes, deux options cumulables sont ouvertes : d'une part, le financement par des subventions publiques et d'autre part, le régime d'exception qui permet au GI d'appliquer des majorations tarifaires au-delà du coût directement imputable pour couvrir ses coûts fixes<sup>13</sup>. C'est cette deuxième option qui est retenue en France, contrairement à d'autres États européens (Allemagne, Suède et Italie, notamment), qui privilégient les subventions publiques.

C'est sur ces bases que sont émis les avis conformes sur la tarification, avis qui ont donné lieu récemment à un important contentieux. L'ART avait donné un avis favorable à celle proposée par SNCF Réseau pour les SLO au titre des horaires de service de 2021 à 2023<sup>14</sup>. En revanche, comme elle l'avait fait pour les horaires 2020, elle a rejeté les propositions de majoration tarifaires applicables aux services conventionnés de TER et de Transilien<sup>15</sup>, considérant que, au regard de leur soutenabilité, bien qu'assises sur les trajectoires prévues dans le contrat de performance, elles manquaient de justification économique.

Saisi par SNCF Réseau en vue de l'annulation de la décision relative à l'horaire de service 2020, le Conseil d'État a rendu, le 27 novembre 2020, une décision qui, conforte sur le fond la marge d'appréciation de l'ART. Il lui a, notamment, reconnu la possibilité de fixer une limite aux majorations tarifaires à travers son avis conforme et a admis que l'appréciation de leur soutenabilité n'était pas liée par le contrat de performance.

Le dispositif qui figurait dans son avis de février 2019<sup>16</sup> a été reconduit par l'Autorité dans celui rendu en 2021. Appliquant les critères posés par le Conseil d'État, l'Autorité a finalement donné un avis favorable à hauteur d'une évolution maximale globale de + 1,8 % par rapport aux horaires de services 2019 et 2020, au lieu des 2,4 % proposés par SNCF Réseau<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Ils sont aussi déclinés à la fois dans les « orientations stratégiques » 2021-2022, mais aussi dans les constats et recommandations formulés dans l'étude précitée sur l'ouverture à la concurrence.

<sup>12</sup> La « redevance de circulation » et la « redevance de circulation électrique » relèvent du régime général.

<sup>13</sup> La « redevance de marché » (acquittée par les opérateurs pour les services non conventionnés, par les AOM pour les services conventionnés) et la « redevance d'accès » (acquittée par l'État et IDFM pour les services conventionnés) correspondent au régime d'exception.

<sup>14</sup> N° 2020-16

<sup>15</sup> N° 2020-049

<sup>16</sup> N° 2019-005

<sup>17</sup> N°2021-004

Elle a également validé les hausses de péages pour les horaires de service 2021 à 2023, mais inférieures d'un point par rapport à la trajectoire contractuelle<sup>18</sup>.

S'agissant des installations de services<sup>19</sup>, aux termes de la directive précitée, l'exploitant, qu'il soit public ou privé, doit garantir l'accès aux entreprises et leur proposer les services dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes. Dans ce cadre l'Autorité émet un avis conforme sur les tarifs d'accès aux installations et aux services qui y sont rendus.

L'ART estime que, depuis 2016, au gré de ses avis conformes et de l'ouverture de procédures en manquement, en 2017 et 2019, mais aussi de recommandations formulées en 2019, l'offre de référence tarifaire relative à l'accès régulé aux prestations de maintenance fournies par SNCF Réseau et SNCF Voyageurs a été progressivement améliorée. Elle considère toutefois que les tarifs applicables aux centres de maintenance et aux voies de garages ou de manœuvre doivent être plus transparents, soulignant le manque de lisibilité des offres, la complexité des procédures, la posture commerciale, jugée encore limitée en comparaison de ce qui existe d'autres pays européens et, enfin, la complexité des transferts d'installations de maintenance aux régions.

Concernant les autres installations de service, elle a émis des avis favorables sur les tarifs proposés par SNCF Réseau et SNCF Voyageurs pour les stations de combustibles, au titre de l'horaire de service 2020. Elle a donné, en 2020 un premier avis, favorable, sur les tarifs proposés par SNCF Gares & Connexions<sup>20</sup>, tout en formulant des recommandations sur le modèle économique de tarification régulée de l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis, complétées par une contribution publique.

#### 1.1.4.2 La simplification de l'accès au réseau et aux installations de services

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transports domestiques de voyageurs à partir de l'horaire de service 2021, les aspects non tarifaires de l'accès au réseau deviennent de plus en plus prégnants pour l'ART, comme en attestent notamment les avis annuels – simples - rendus sur les documents de référence (DRR) du réseau ferré national (RFN) pour les horaires de service pour 2020, 2021 et 2022<sup>21</sup>, ainsi que l'avis rendu le 10 février 2022 pour l'horaire de service 2023<sup>22</sup>. Il en ressort que, même si des progrès ont été accomplis, les points de frictions avec SNCF Réseau restent nombreux.

En 2021, l'Autorité avait formulé une soixantaine de recommandations, dont 15 considérées prioritaires, concernant les conditions opérationnelles d'accès, les répartitions des capacités – les sillons – la gestion opérationnelle des circulations ferroviaires et l'exploitation des installations de service. L'ART insistait notamment sur les rigidités relatives à la répartition des capacités au détriment du nombre de sillons disponibles, favorable, *de facto*, à l'opérateur historique. Elle pointait la programmation des travaux et la gestion opérationnelle des circulations : l'Autorité, soutenue par les opérateurs, demandait le déploiement des 16 postes de

---

<sup>18</sup> N° 2021-009

<sup>19</sup> Gares de voyageurs, voies de triage pour le fret, formation des convois de trains de voyageurs ou de frets, stationnement des matériels roulants, terminaux de marchandises, installations de maintenance des matériels roulants, stations de combustibles pour les matériels roulants thermiques

<sup>20</sup> N° 2020-020

<sup>21</sup> N°21-005.

<sup>22</sup> N° 2022-011

commande centralisée du réseau (CCR) en lieu et place des 2 200 postes d'aiguillage, et du système européen de signalisation (ERTMS), conditions *sine qua non* du renforcement des capacités.

Aux termes de l'avis de février 2022, il apparaît que si plus de trois quarts des recommandations afférentes aux conditions opérationnelles d'accès au réseau ont été suivies, le taux de mise en œuvre des autres ne dépasse pas 25%, voire plafonne à 7% pour l'accès aux installations de service, qui reste un abcès de fixation entre SNCF Réseau et l'ART.

Partant, l'Autorité formule 21 nouvelles recommandations, qui entendent répondre à un certain nombre de constats, dont les principaux concernent la gestion des gabarits, l'accès des personnels aux installations ferroviaires sécurisées par badge, la modernisation des systèmes d'information au profit de la gestion des circulations et, surtout, les conditions d'accès aux installations de service exploitées par le GI, qui ont fait l'objet de 27 recommandations en 2021 et ne connaissent pas d'évolution significative.

À cet égard, la Cour ne peut que se féliciter du lancement, en juin 2022, d'un processus annuel d'audit du PDG de SNCF Réseau relative au suivi des recommandations de l'ART, décliné par un comité de suivi infra-annuel. Cette initiative, qui permettra de porter les sujets sur la place publique, contribue à l'intensification du dialogue que la Cour appelle de ses vœux.

#### 1.1.4.3 L'accompagnement de l'ouverture à la concurrence des contrats de service public.

Trois sujets sont d'importance majeure pour les AOM dans la perspective de la mise en concurrence des services conventionnés, deux ayant donné lieu à des contentieux dans le cadre de procédures de règlement de différend.

S'agissant du nombre de salariés à transférer en cas de changement d'attributaire, l'ART, saisie par la région PACA en novembre 2019, a rendu une décision de règlement de différend en février 2020<sup>23</sup> dans laquelle elle définit un cadre méthodologique donnant effet aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Paris, qui le 6 mai 2021 a déclaré la méthodologie utilisée par SNCF Voyageurs non conforme à la réglementation et validé la décision de l'Autorité.

Ensuite, l'Autorité s'est prononcée sur la transmission d'informations relatives à l'organisation des services publics de transports. Prévues par les textes<sup>24</sup>, elle est essentielle pour permettre aux AOM de définir précisément le service et établir les critères d'attribution des contrats. Saisie par la région Hauts-de-France, une première décision de règlement des différends, le 30 juillet 2020, a enjoint SNCF Voyageurs de communiquer, dans un délai d'un mois, de nombreuses informations<sup>25</sup>. Celle-ci a formé, le 27 août 2020, un recours contre cette décision, la première dans ce domaine sensible, devant la Cour d'appel de Paris, ainsi que, le 31 août 2020, une requête en référé aux fins de sursis à exécution, rejetée le 18 novembre 2020. À

---

<sup>23</sup> N° 2020-019 du 28 février 2020

<sup>24</sup> Article L.2129 du code des transports

<sup>25</sup> Relatives notamment à l'organisation générale du service, à la justification des compensations versées par la région pour l'exécution du service public, au matériel roulant utilisé pour l'exécution du service, et à sa maintenance, à l'offre de transport, au trafic et aux modalités de distribution des titres, aux ressources humaines.

la suite d'une plainte adressée par la région pour non-exécution de la décision, l'Autorité a ouvert une procédure en manquement le 16 avril 2021. L'arrêt de la Cour, délibéré le 23 juin 2022, donne largement raison à l'ART, estimant que « *l'interprétation que fait l'autorité* » sur le périmètre des données concernées est « *confortée, sans aucune ambiguïté, par les travaux parlementaires* », même s'il admet que la SNCF n'a pas à transmettre certaines d'entre elles.<sup>26</sup>

Enfin, l'ART a été saisie de deux projets de décrets relatifs au transfert de gestion de lignes et de gares de voyageurs aux régions. Concernant le transfert de gares<sup>27</sup>, l'Autorité, estime que le projet de décret ne garantit pas à SNCF Gares & Connexions leur maîtrise, le périmètre des gares éligibles étant trop large. Dans l'avis relatif aux transferts de lignes<sup>28</sup>, elle estime nécessaire de préciser le périmètre des lignes et des installations de service transférables, de mieux définir les obligations incombant aux AOM et de préciser le calcul des compensations financières. Seule la recommandation concernant le périmètre transférable a été suivie, nouvelle illustration des limites rencontrées par l'ART pour faire prévaloir son point de vue.

#### 1.1.4.4 Les relations entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure

Le 8 février 2022, l'ART a émis son avis sur le projet de contrat de performance 2021-2030 entre l'État et SNCF Réseau, le contrat 2017-2026, étant devenu caduc du fait de l'adoption de la loi de 2018 portant nouveau pacte ferroviaire.

Si l'Autorité avait déjà eu l'occasion d'adresser des signaux à l'État, son dernier avis, qui formule des critiques systémiques, constitue une nouvelle étape, d'autant plus que les 29 recommandations formulées en 2019 en vue de l'actualisation du contrat n'ont été que marginalement prises en compte dans le nouveau projet<sup>29</sup>.

L'ART estime d'abord que le projet de contrat conduit à un risque de « *spirale de paupérisation industrielle* », la priorité donnée à l'assainissement de la situation financière et à l'autofinancement, bien que légitime, ne permettant pas de garantir la performance du GI. Elle regrette l'insuffisance des efforts de renouvellement – il manquerait 4 Md€ par rapport à la trajectoire issue d'un audit de 2018 - et de modernisation, notamment en matière de commandes centralisées et de déploiement du système ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), deux investissements majeurs dont elle rappelle continûment le caractère prioritaire tout en soulignant les retards pris en France.

Elle critique également les hausses des péages prévues – 50 % sur la durée du contrat – en corrélation avec le choix consistant à faire financer les infrastructures par les usagers (*cf. infra*). Elle craint qu'à défaut de refonte de la structure des tarifs, cette hausse ne vienne contrarier la volonté d'accroître le trafic. Elle regrette, enfin, que le contrat ne constitue pas un outil

---

<sup>26</sup> Données antérieures à 2016 (historique de maintenance) ou à 2018 (détails des prestations de sûreté ou réclamations clients).

<sup>27</sup> N° 2020-064 du 8 octobre 2020

<sup>28</sup> N° 2020-069 du 22 octobre 2020

<sup>29</sup> Au cours de l'élaboration du contrat, l'Autorité est amenée, actuellement, à se prononcer à deux reprises : d'abord avant son élaboration ou son actualisation, à la demande du ministre des transports, elle peut formuler des recommandations sur son contenu afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire ; ensuite une fois le projet formalisé, elle donne un avis motivé sur l'ensemble de ces composantes en particulier sur la soutenabilité de l'évolution tarifaire et sur l'adéquation des recettes attendues aux dépenses prévues.

d'incitation à la performance. L'ART appelle de ses vœux la révision des structures des péages pour le prochain cycle tarifaire 2024-2026 dans le but de garantir la soutenabilité des trajectoires prévues au contrat, la mise en place d'outils incitatifs à la performance et, lors de la prochaine actualisation du contrat en 2024, la définition d'une vision cible pour le réseau et d'une trajectoire industrielle ainsi que d'une réflexion sur les moyens mis à la disposition de Réseau pour assurer la pérennité de son outil industriel.

Dans le prolongement de celles déjà effectuées, ces dernières remarques de l'ART traduisent une vision plus affirmée des relations entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure, attentive à la modernisation du réseau, dont la fragilité pourrait contrecarrer les effets espérés bénéfiques de l'ouverture à la concurrence.

Cette prise de position vient aussi, en contrepoint, répondre aux observations formulées par des parties prenantes, notamment l'État, le gestionnaire d'infrastructure et des AOM, qui mettent en exergue le tropisme de l'ART pour l'accès au réseau au profit des « entrants » - ce qui est, au demeurant, de sa compétence - au détriment de sa robustesse – ce qui, en revanche, ne l'est pas au moyen des outils juridiques dont elle dispose.

### 1.1.5 La nécessité d'améliorer le cadre de la régulation

À la lumière de ses avis, conformes ou motivés, de ses recommandations ou de ses publications relatives au fonctionnement du marché, on peut admettre que l'ART a pleinement utilisé et optimisé le cadre législatif et réglementaire mis à sa disposition, tout en restant dans le cadre d'une stricte régulation technico-économique. Il reste que si l'ouverture du réseau est désormais globalement assurée, les enjeux se déplacent vers l'équilibre économique du marché et la robustesse du réseau.

S'il ne s'agit pas de modifier le rôle du régulateur tel qu'il est défini par le législateur, l'amélioration de certains outils de régulation mis à la disposition de l'ART peut être envisagée.

Le point d'attention majeur, d'ordre stratégique, concerne la structure de la tarification.

La politique des pouvoirs publics, confirmée par la loi sur le nouveau pacte ferroviaire, consiste à faire supporter le coût complet du financement des infrastructures par les usagers, essentiellement par le biais des redevances de circulation et des majorations tarifaires. De fait, ces dernières, constituées par la « redevance de marché » - acquittées par les entreprises ferroviaires - et la « redevance d'accès » - versée par l'État ou les AOT – représentent plus de 80 % des redevances perçues, celles-ci couvrant 87 % du chiffre d'affaires de SNCF Réseau<sup>30</sup>. Au total, selon l'ART<sup>31</sup>, les entreprises ferroviaires contribuent à près des deux-tiers du total des redevances, qui représentent entre 25 et 40% de leurs coûts. L'ART note que le niveau des redevances payées par les entreprises ferroviaires, est plus élevé en France que dans la moyenne des autres pays européens : par exemple, par train-km, il est deux fois plus élevé pour les SLO

---

<sup>30</sup> Soit, en 2019, avant la crise sanitaire, 2,5 Md€ pour la redevance de marché et 2 Md€ pour celle d'accès, pour un total de redevance de 5,8 Md€ ; en 2020, ces montants étaient de respectivement 1,9 Md€, 2,1 Md€, et 4,8 Md€. (Source : Sénat, rapport d'information sur la situation financière de la SNCF, 9 mars 2022).

<sup>31</sup> [https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/02/etude-concurrence-2022\\_hd.pdf](https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/02/etude-concurrence-2022_hd.pdf)

en France qu'en Allemagne, Espagne ou Italie, même si, compte tenu de la forte capacité d'emport des LGV en France, l'écart exprimé en passagers-km est moins important.

La recherche de l'équilibre entre le besoin de financement des infrastructures et un niveau de redevances propice au développement du trafic – dont la Cour a souligné qu'il s'agit d'un enjeu majeur – place l'ART à mi-chemin entre, d'un côté, l'État et le GI qui attendent des péages à la hauteur de leurs besoins et, de l'autre, les opérateurs ferroviaires qui les souhaitent les plus bas possibles. Le choix politique du mode de financement des infrastructures définit le cadre de la régulation et la question de la structure tarifaire, sur la base de laquelle le régulateur doit se prononcer, est donc centrale.

Toutefois, l'ART n'a pas de compétence à l'égard de la consistance de l'infrastructure qui détermine le niveau des redevances. Tout au plus peut-elle donner des avis sur les investissements et la trajectoire de hausse des péages, mais ceux-ci sont consultatifs et, comme on l'a vu, peu suivis. En revanche, dans le cadre des avis conformes sur les tarifs, l'Autorité apprécie la soutenabilité de la hausse de redevances, sans être liée, comme l'a rappelé le Conseil d'État, par les trajectoires prévues par le contrat de performance. Dès lors, elle devrait pouvoir s'assurer, d'une part, que les majorations portent sur les segments les plus rentables et, d'autre part, que les coûts de gestion de l'infrastructure soient optimisés, étant entendu que le contrat de performance est davantage centré sur la trajectoire financière de SNCF Réseau que sur l'incitation à la performance.

Un moyen consisterait à reconnaître formellement à l'Autorité la capacité de recourir à la notion « d'opérateur efficace », prise en compte dans d'autres secteurs régulés, les communications électroniques<sup>32</sup> ou l'énergie<sup>33</sup>, mais aussi, depuis un décret du 14 mai 2021, en matière de prestations de sûreté assurée par la SNCF ou la RATP<sup>34</sup>.

Certes, cette démarche, qui nécessiterait des adaptations législative et réglementaires<sup>35</sup> dès lors qu'une inflexion de doctrine ne garantirait pas la stabilité juridique d'une telle évolution, se heurte à la difficulté de définir la notion de gestionnaire efficace, au risque de donner une marge de manœuvre « prétorienne » à l'ART, sous le contrôle, toutefois, du juge de l'excès de pouvoir. De leur côté, les opérateurs font valoir que l'appréciation de l'efficacité économique est de leur ressort et non pas de celui du régulateur qui doit se prononcer sur la base des seuls éléments objectifs de charges et de coûts, pondérés, le cas échéant, par le caractère « raisonnable » de la marge.

Il reste que l'Autorité procède déjà à une telle appréciation en matière de sûreté. C'est en partie sur ces bases qu'elle a émis un avis défavorable sur le Document de référence sûreté (DRS)

---

<sup>32</sup> Art L.1 du code des postes et télécommunications électroniques

<sup>33</sup> Article L.452-1 du code de l'énergie : « *Les tarifs des prestations annexes réalisées par les gestionnaires de ces réseaux, sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par ces gestionnaires, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* »

<sup>34</sup> Art R. 2258-1 du code des transports : le tarif « est établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable ».

<sup>35</sup> Notamment de l'article L.2111-25 du code des transports qui fixe les principes et les règles de tarification applicable au réseau et les articles 30 et 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire

de la SNCF pour l'horaire de service 2021, ce qui a conduit à un nouveau tarif, cette fois ci accepté par l'Autorité<sup>36</sup>.

**Recommandation n° 1. (DGITM, 2024) : Adapter les textes applicables afin que les coûts pris en compte pour déterminer les tarifs d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de services soient ceux d'un opérateur efficace.**

Par ailleurs, à l'occasion de l'élaboration du projet de contrat de performance, sans remettre en cause les rôles respectifs de l'État et de SNCF Réseau, d'une part, et du régulateur, d'autre part, le dialogue entre ces trois acteurs au cours du processus mériterait d'être approfondi et, partant, d'être rendu plus productif. L'ART y gagnerait une meilleure appréhension de la trajectoire industrielle du GI et pourrait ainsi remettre en perspective les avis qu'elle donne sur le projet formalisé.

Enfin, il apparaît opportun de permettre à l'ART de formuler un avis motivé sur les éléments non tarifaires des offres de référence pour l'accès aux installations de services gérées par SNCF Voyageurs (installations d'entretien du matériel roulant et de fourniture de combustible), sur lesquelles elle ne peut pas se prononcer contrairement aux installations gérées par les autres gestionnaires d'infrastructures et d'installations de services.

Aucun élément objectif ne vient justifier cette divergence qui ne permet pas de donner plein effet à la réglementation européenne relative aux installations de services<sup>37</sup> et qui semble résulter davantage de l'empilement des modifications textuelles et de la diversité de leurs auteurs que de motifs de fond. Certes, l'ART peut intervenir indirectement sur les éléments non tarifaires à l'occasion de l'avis conforme sur la tarification elle-même, mais cette dichotomie est d'autant moins satisfaisante que l'Autorité peut se prononcer sur ces mêmes sujets lors de procédures de règlement des différends ou en manquement.

**Recommandation n° 2. (DGITM, 2023) : Donner à l'ART compétence pour émettre un avis motivé sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service gérées par SNCF Voyageurs.**

---

<sup>36</sup> À noter que la SNCF, à la suite du premier avis défavorable, a mis en place un groupe de travail dont un des volets a consisté à intégrer la notion d'opérateur efficace. Dans son avis concernant l'horaire de service 2021, l'Autorité estime que ces nouvelles dispositions réglementaires lui permettent de « *questionner plus globalement les conditions de production des prestations de sûreté prises en compte pour l'élaboration des tarifs régulés afin d'apprécier dans quelle mesure elles se rapprochent de celles d'un opérateur efficace* »

<sup>37</sup> Notamment le Règlement d'exécution (UE) 2017/2177 du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de services et aux services associés au transport ferroviaire

## 1.2 Une régulation aéroportuaire limitée dans son principe et difficile dans son exercice

### 1.2.1 L'installation progressive d'un régulateur indépendant

Jusqu'à la fin des années 2000, la supervision des redevances aéroportuaires incombait à l'État. Leurs tarifs étaient soumis à une approbation tacite ou à une homologation par les ministres chargés de l'aviation civile et de l'économie.

Le cadre de régulation en matière aéroportuaire a été structuré par la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009<sup>38</sup>. Cette dernière prévoit la mise en œuvre dans chaque État membre de l'Union européenne d'une « autorité de supervision indépendante » (ASI) pour les tarifs des aéroports dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers dans un souci « *d'impartialité des décisions* ». Ce cadre européen, s'il transcrit les principes généraux de non-discrimination, de transparence et de consultation des usagers laisse toutefois une large marge de manœuvre aux États membres pour déterminer l'organisation et le rôle de l'ASI.

Dans ce domaine, le législateur français a adopté quatre textes pour stabiliser un cadre de régulation conforme aux exigences du droit européen. Si le décret n° 2011-1965 du 23 décembre 2011 a d'abord confié la fonction d'autorité de supervision indépendante à la direction du transport aérien de la DGAC, cette transposition a été sanctionnée dès 2015 par le Conseil d'État la jugeant insuffisante au regard des obligations d'impartialité fixées par la directive.

Le Gouvernement a ainsi mis en place une nouvelle entité par le décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 dénommée « ASI ». Bien qu'indépendante de par sa composition, l'ASI souffrait encore d'un lien fonctionnel avec la DGAC qui assurait son secrétariat, et donc l'essentiel de l'analyse technique. Un nouveau décret du 30 octobre 2017 a donc entériné les garanties d'autonomie de l'ASI en lui assurant des moyens de fonctionnement propres, déliés de la DGAC.

Ce cadre de régulation a fonctionné avec quelques succès entre fin 2017 et 2019. A l'occasion de l'examen de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises a été introduit l'habilitation du gouvernement pour confier à l'ASI le statut d'autorité publique indépendante ou la rapprocher d'une autre bénéficiant d'ores et déjà de ce statut. C'est dans cette logique que l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 a confié les compétences de l'ASI à l'ARAFER donnant ainsi naissance à la nouvelle autorité de régulation des transports.

### 1.2.2 Une compétence principalement limitée à l'homologation des tarifs des redevances

Les compétences de l'ART en matière aéroportuaire, reprises de l'ASI en 2019, ont été consolidées par la loi dit « DDADUE » de 2021<sup>39</sup>. L'ART a ainsi pour mission générale de

---

<sup>38</sup> [L\\_2009070FR.01001101.xml \(europa.eu\)](#)

<sup>39</sup> Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

réguler les tarifs des redevances des aéroports ou systèmes d'aérodromes de plus de cinq millions de passagers<sup>40</sup>. Plus précisément, l'ART :

- homologue les tarifs des redevances et leurs modulations au regard des « règles générales » de régulation. Elle veille ainsi au respect effectif de la consultation des usagers et au caractère non discriminatoire des tarifs. Elle vérifie le caractère modéré des tarifs des redevances, la juste rémunération de l'exploitant et l'adéquation entre coût des services rendus et montant des redevances<sup>41</sup>. Elle peut en ce sens rendre un avis motivé sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC)<sup>42</sup> à prendre en compte dans un projet de contrat de régulation économique en cas de saisine par l'État ;
- détermine les principes qui régissent les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé;
- assure une mission de suivi économique et financier et d'information de l'ensemble des acteurs du secteur.

L'ART dispose ainsi d'un pouvoir de régulation principalement limité à l'homologation des évolutions tarifaires. Elle ne peut s'exprimer sur les programmes d'investissements, son rôle de suivi économique et financier est entravé par les modalités techniques de collecte de données et elle ne peut émettre d'avis sur les projets de textes réglementaires.

### 1.2.3 Un exercice de régulation assuré dans la continuité de l'ASI

#### 1.2.3.1 L'homologation des redevances

En matière d'homologation de redevances, l'ART assure, d'une part, un contrôle de régularité procédurale en vérifiant la bonne consultation des usagers et, d'autre part, confronte les propositions tarifaires sur le fond aux « règles générales applicables aux redevances »<sup>43</sup>.

- *L'homologation annuelle*

L'ART a rendu 19 décisions d'homologation à fin 2021, 31 avaient été adoptées auparavant par l'ASI. Dans la continuité de sa prédécesseure, l'ART a matérialisé l'indépendance qui lui est conférée par les textes. Ainsi, dès sa première saisine pour homologation, l'Autorité a rejeté les tarifs proposés pour 2020 par la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu<sup>44</sup>. Au total, l'ART a refusé, dans

---

<sup>40</sup> Ce seuil devant être atteint lors de l'une des cinq années civiles précédentes

<sup>41</sup> « L'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités [« régulé »], appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ». Article L. 6327-2 du code des transports.

<sup>42</sup> Le CMPC constitue le « taux de rentabilité moyen attendu par les actionnaires et les créanciers, en retour de leur apport de fonds. Il correspond à la moyenne pondérée du coût des fonds propres et du coût de la dette » (ART)

<sup>43</sup> L'article L. 6327-2 du code des transports prévoit que l'Autorité doit veiller à ce que « les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée »

<sup>44</sup> Dans sa décision n° 2019-075 du 7 novembre 2019, l'ART a refusé la proposition tarifaire en considérant que l'évolution des tarifs unitaires de 49 % par rapport aux tarifs en vigueur étaient contraires au principe de modération.

une proportion similaire à l'ASI, près d'un tiers des décisions d'homologation qui lui étaient soumises (dont une en seconde proposition).

**Tableau n° 1 : Décisions de refus d'homologation**

<i>Autorité compétente</i>	Refus d'homologations	Nombre de refus	Proportion de refus/total décisions
ASI	Première proposition	10	35%
	Seconde proposition	1	
ART	Première proposition	5	32%
	Seconde proposition	1	

Source : Cour des comptes d'après ART

L'ART devant homologuer les tarifs au regard de « règles générales » relatives aux redevances, elle s'est emparée elle-même de ces dispositions et les a interprétées de manière prétorienne au fil des exercices. La formation de jurisprudence s'illustre particulièrement à propos du principe de « modération tarifaire » établi pour protéger les usagers de hausses excessives de tarifs. Cette modération, qui ne relève pas d'une transposition européenne, est appréciée au regard du service rendu aux usagers, des projets en cours sur la plateforme et de l'avis des usagers. Elle a pris une dimension centrale dans la construction de la légitimité d'un régulateur indépendant en matière aéroportuaire. L'ASI avait ainsi déjà rendu plusieurs décisions défavorables au motif que le principe de modération n'était pas respecté. Elle avait également, pour les mêmes motifs, refusé la seconde proposition des aéroports de Nice en 2019 et avait fixé elle-même les tarifs.

Précisée par le juge administratif<sup>45</sup>, la modération tarifaire est admise dans une fourchette allant de 0 à + 5% sans qu'elle ne constitue pour autant un principe général. Dans un contexte de forte perturbation économique en raison de la crise sanitaire, la modération tarifaire a pris une acuité d'autant plus forte. Face à des aéroports proposant des hausses de tarifs parfois sensibles, l'ART a pris plusieurs décisions de refus d'homologation tarifaire<sup>46</sup> ayant conduit jusqu'au gel des tarifs de l'aéroport de Lyon<sup>47</sup>. Ce refus a suscité un nouveau contentieux tranché par le Conseil d'État qui conforte l'ART dans ses prérogatives en écartant le recours formé par la société Aéroports de Lyon<sup>48</sup>. Le juge confirme que le régulateur dispose d'une marge de manœuvre pour exercer sa mission et que la modération tarifaire doit s'apprécier comme un critère à part entière dans une logique tenant d'abord compte de l'intérêt des usagers.

En dépit des précisions apportées, le cadre de régulation reste sujet à controverse et à contentieux. Un nombre significatif de recours a été engagé à l'encontre des décisions ou avis du régulateur (sept pour l'ASI, trois pour l'ART) par les exploitants d'aéroports ou les usagers que sont les compagnies aériennes. Bien que l'ensemble de ces contentieux soient désormais purgé, à l'exception d'un nouveau relatif à la décision d'homologation des tarifs des redevances de

<sup>45</sup> CE, 31 décembre 2019, *SCARA et autres*, req. n°424088.

<sup>46</sup> En 2020, l'ART a refusé d'homologuer en première proposition les tarifs des aéroports de Côtes d'Azur et de Marseille-Provence avant d'approuver leur seconde proposition

<sup>47</sup> Décision n°2020-085 du 22 décembre 2020 et décision n°2021-010 du 11 février 2021

<sup>48</sup> CE, 28 décembre 2021, Société Aéroports de Lyon

l'aéroport de Toulouse-Blagnac<sup>49</sup>, l'intervention régulière du juge administratif illustre l'état d'une régulation toujours en construction.

Dans ce contexte de tension entre parties prenantes, plusieurs compagnies aériennes et aéroports rencontrés par la Cour font état d'une relative incompréhension des décisions de l'ART indépendamment du sens des conclusions. La même critique est émise à l'encontre des consultations publiques dont les acteurs ne voient pas toujours la manière dont leurs observations sont intégrées dans les raisonnements de l'ART. Malgré l'effort d'argumentation des décisions (une vingtaine de pages pour chacune), la transparence de l'Autorité dans les motifs justifiant ses décisions reste un axe de progrès. Cet effort de pédagogie conjugué à celui d'une plus grande association en amont des parties prenantes dans le cadre de consultations publiques serait probablement de nature à pacifier la régulation aéroportuaire dans une logique proactive de prévention des différends. C'est dans ce même esprit que la Cour propose d'associer l'ART à l'élaboration des textes réglementaires par l'Etat (*cf. infra*). Le récent allongement des délais d'instruction des propositions tarifaires<sup>50</sup>, réclamé de longue date par l'ART, devrait par ailleurs favoriser une dynamique d'échange entre les exploitants et le régulateur.

L'ART peut fixer elle-même les tarifs des redevances aéroportuaires si aucune homologation n'est accordée sur une période de 24 mois consécutifs. En apparence ce pouvoir de substitution incite fortement les exploitants d'aéroports à soumettre annuellement leur proposition tarifaire à l'ART. En pratique, le délai de 24 mois laisse aux aéroports la faculté de ne saisir l'ART d'une demande d'homologation qu'une année sur deux et ainsi de conserver pendant deux ans les tarifs en vigueur. Les gestionnaires d'aéroports peuvent donc éviter, temporairement, le contrôle de l'ART *a fortiori* quand les conditions conduiraient à une baisse des tarifs. L'ASI avait été confrontée à trois reprises à une non-présentation de tarifs dans le délai des deux ans. Depuis le passage à l'ART, cinq des sept aéroports régulés ont pu bénéficier des tarifs précédemment homologués en l'absence de nouvelle proposition au-delà des 12 mois. Cette pratique, non systématique, constitue une marge de souplesse dans un processus d'élaboration tarifaire rendu plus complexe compte tenu des effets de la crise sanitaire et de l'accroissement de l'incertitude économique depuis 2020.

- *L'homologation dans le cadre d'un CRE : un exercice contraint et désormais virtuel*

L'ART est également compétente pour homologuer les redevances dans le cadre d'un contrat de régulation économique (CRE) signé entre l'État concédant et un opérateur d'aéroport. Dans ce cadre, l'ART dispose d'un pouvoir d'avis conforme lors de l'élaboration du CRE mais son rôle d'homologation est ensuite largement diminué par rapport au cadre annuel. En effet, l'ART ne peut apprécier au cours du contrat la juste rémunération des capitaux de l'exploitant qui est réputée acceptée tant que les trajectoires tarifaires définies par le CRE sont respectées. L'ART se borne alors à un contrôle de régularité s'agissant du respect de la consultation des usagers, des principes généraux applicables aux redevances et des stipulations du contrat.

---

<sup>49</sup> Recours introduit par des représentants de compagnies aériennes le 17 mars 2022 à l'encontre de la décision 2021-071 du 23 décembre 2021

<sup>50</sup> Le décret n° 2022-1106 du 1er août 2022 prévoit l'allongement du délai d'instruction pour homologuer les tarifs des redevances d'un, précédemment, à désormais deux mois hors CRE et de deux à quatre mois dans le cadre d'un CRE

Dans les faits, il n'existe actuellement plus aucun CRE en vigueur, les aéroports estimant la situation liée à la crise sanitaire trop instable pour projeter des évolutions tarifaires à court ou moyen terme. L'ART n'a donc pas pu faire la démonstration de sa doctrine en matière d'homologation de redevances dans le cadre de CRE.

### 1.2.3.2 L'appréciation de la juste rémunération des capitaux investis

Dans le cadre de sa mission d'homologation, l'ART doit prendre en considération la « juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités régulées ». Il est ainsi prévu que cette rémunération soit appréciée<sup>51</sup> sur la base du coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre régulé.

La notion de « juste rémunération » est centrale dans le fonctionnement de la régulation. Elle fournit une base de référence pour déterminer si l'évolution tarifaire annuelle est bien « modérée » en vue d'une homologation. Dans le cadre de la préparation d'un CRE, l'État peut saisir l'Autorité d'un avis « motivé » (dit « avis de cadrage ») sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) à prendre en compte<sup>52</sup>, étant entendu que le taux de CMPC ne peut être remis en cause une fois le contrat signé. En raison de la sensibilité du sujet, l'ART a pris soin de consulter les parties prenantes dès sa prise de compétence. Elle a ainsi mené une première consultation publique en novembre 2019, appuyée préalablement par un cabinet de conseil, afin de dégager des points de consensus relatifs au calcul du CMPC. Ces éléments ont été utilisés, entre autres, pour nourrir l'avis de cadrage demandé par le ministre chargé de l'aviation civile sur le coût moyen pondéré du capital à prendre en compte pour le projet de contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris sur la période 2021-2025 (le « CRE 4 »). L'ART a publié en février 2020 son avis de cadrage dans une visée « pédagogique » à l'égard du secteur<sup>53</sup>. Elle a ensuite poursuivi sa logique de concertation à travers une nouvelle consultation publique à l'été 2020 pour expliciter les mécanismes de calcul de CMPC à retenir dans le cadre des homologations tarifaires annuelles<sup>54</sup>.

La détermination du niveau approprié de rentabilité de l'exploitant d'aéroport est un exercice particulièrement complexe techniquement. Des marges d'interprétation existent dont l'Autorité se saisit afin de forger sa doctrine. La rémunération de l'opérateur se calcule en comparant le ROCE (*return on capital employed* ou retour sur les capitaux engagés) avec le CMPC. L'ART apprécie donc la rémunération de l'exploitation sur la base d'un taux de CMPC appliqué à la base des actifs régulés de l'infrastructure. Il en découle logiquement que le régulateur est confronté à deux paramètres essentiels : d'une part la détermination du périmètre régulé et, d'autre part, l'impact des investissements effectués par les opérateurs aéroportuaires qui ont un effet mécanique sur le niveau des redevances. L'enjeu est déterminant puisque sur ces deux sujets, l'ART se trouve placée entre les gestionnaires d'aéroports, qui souhaitent légitimement maximiser leur rémunération, et les usagers des aéroports qui, non moins logiquement, souhaitent acquitter des redevances limitées.

---

<sup>51</sup> Article L. 6327-2 du code des transports

<sup>52</sup> Article L. 6327-3 du code des transports

<sup>53</sup> [version-publique\\_avis-n-2020-017\\_adp-cre-4.pdf \(autorite-transport.fr\)](#)

<sup>54</sup> [consultation-publique\\_cmipc.pdf \(autorite-transport.fr\)](#)

- *La définition du périmètre régulé : l'arbre qui cache la forêt du système de caisse*

Par définition, l'intervention du régulateur, et partant la capacité pour celui-ci à apprécier le niveau de rémunération au regard du principe de modération, doit tenir compte des actifs, produits et charges constitutifs d'un périmètre dit « régulé », par opposition au périmètre « non régulé » qui lui échappe. Bien que défini sur la base d'un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire<sup>55</sup>, l'étendue du périmètre régulé est sujet à interprétation étant donné la relative imbrication d'éléments communs à ce qui relève directement du service public aéroportuaire et des activités commerciales de l'aéroport (ex : routes, aérogares, hall d'accueil, etc.). La constitution de ce périmètre est sensible pour deux raisons qui sont liées :

- d'une part, le périmètre régulé servant de base de calcul pour apprécier la juste rémunération des capitaux investis, toute évolution de celui-ci peut avoir un impact, potentiellement significatif, sur le niveau des tarifs ;
- d'autre part, et singulièrement pour les aéroports fonctionnant avec un système de « caisse double », il a un effet sur la valeur intrinsèque de l'aéroport. Là aussi, une modulation de la base d'actifs régulés peut donc avoir un effet important sur la valeur comptable d'un aéroport et, par extension, sur la valeur de la société exploitante avec un effet sur le cours de bourse lorsque que celle-ci fait l'objet d'une capitalisation boursière à l'instar d'Aéroports de Paris (ADP).

L'examen du projet de loi DDADUE a conduit à une évolution des compétences de l'ART sur ce terrain. Il lui a été en effet reconnu, en lieu et place de la DGAC, la faculté d'adopter des décisions à valeur réglementaire fixant les principes auxquels obéissent les règles d'allocations des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé. Cette disposition tire les conséquences de la décision rendue par le Conseil d'État le 28 janvier 2021<sup>56</sup>, aux termes de laquelle il revient à l'Autorité, en application de la directive 2009/12/CE, d'intervenir dans la détermination de ces règles. En apparence technique, cette nouvelle compétence de l'ART peut conduire à une réelle inflexion dans le rôle dévolu au régulateur en matière aéroportuaire. L'ART s'est vu attribuer un moyen supplémentaire d'analyser la juste rémunération des capitaux des aéroports. Avec une nouvelle mission de suivi économique et financier du secteur, l'Autorité dispose d'une boîte à outils bien plus complète pour examiner les raisons pour lesquelles les niveaux de taux de retour sur les capitaux investis s'éloignent du niveau du CMPC. Elle s'autorise ainsi à corriger indirectement les écarts de ROCE, constatés de manière importante sur certains aéroports dans le contexte sanitaire, entre activités régulées et non régulées lorsqu'ils procèdent d'une mauvaise allocation d'actifs.

En d'autres termes, l'ART au moyen de cette prérogative agit indirectement sur les effets et la portée du système de caisse dont la responsabilité juridique lui échappe. Pour cette raison, les aéroports en caisse double ou aménagée s'opposent fermement à cette nouvelle compétence de l'ART, estimant qu'elle procède d'une volonté d'inciter à un système de caisse favorisant la réduction des tarifs payés par les usagers et qu'elle est irréalisable techniquement.

Eu égard à la nouveauté du dispositif, la Cour ne dispose pas du recul suffisant pour en évaluer les effets réels. Il demeure que le sujet est particulièrement sensible comme en atteste le fait que le texte initial de l'amendement, prévoyant que l'Autorité détermine non seulement les

<sup>55</sup> Article L6325-1 du code des transports

<sup>56</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043080027>

principes d'allocation des actifs, produits et charges mais aussi leurs modalités d'application, a été corrigé en cours de navette, à la demande du Gouvernement, pour exclure cette deuxième prérogative. Indépendamment de la rédaction finalement retenue et au regard du jeu d'acteurs particulièrement heurté dans le domaine aéroportuaire, les décisions à venir de l'ART pourraient faire l'objet de contentieux massifs qui viendraient déstabiliser un cadre de régulation déjà complexe. La responsabilité incombe ainsi à l'ART d'user de cette prérogative de sorte à rechercher des consensus avec les acteurs du secteur tout en gagnant en transparence sur les règles d'allocation à employer. C'est le sens des deux consultations publiques menées sur le sujet en 2021 et 2022 ayant permis à l'Autorité d'établir, sur cette base concertée, ces principes et des lignes directrices précisant leur portée et leur interprétation<sup>57</sup>.

- *Le « paradoxe » de l'absence de prise en compte du niveau des investissements*

L'ART n'a aucun rôle en matière d'investissements. Elle ne peut se positionner ni en arbitrage, ni en suivi, ni en évaluation du niveau ou de l'opportunité des investissements réalisés par l'exploitant de l'aéroport, quel que soit par ailleurs l'avis (y compris négatif) des représentants de la CoCoEco<sup>58</sup> obligatoirement consultés en la matière. La responsabilité des programmes d'investissement revient à l'État concédant et aux concessionnaires exploitants chargés de leur mise en œuvre.

Ce cadre peut apparaître logique. Les propriétaires étant dépositaires d'une mission d'intérêt général, ils disposent de la compétence exclusive de définir ce qui semble opportun de réaliser au regard des enjeux de gestion et de développement des plateformes. Il souffre toutefois de certaines incohérences. Premièrement, le cycle des investissements apparaît comme fondamental dans l'analyse économique que peut conduire l'ART dans le cadre de ses missions. Même si elle dispose des données transmises par les concessionnaires à l'occasion des homologations annuelles, l'ART n'a pas de compréhension en amont du programme d'investissement, ce qui la conduit à adopter une logique régulatrice principalement financière. Cette situation est d'autant moins satisfaisante que, paradoxalement, la DGAC et les exploitants d'aéroports eux-mêmes regrettent la « myopie » du régulateur tout en estimant que celui-ci n'a pas à se prononcer sur leurs programmes d'investissements. Pourtant, la stratégie d'investissement apparaît comme un élément déterminant pour apprécier la juste rémunération des capitaux investis, a fortiori dans un CRE avec une portée pluriannuelle.

La reconnaissance de la capacité de l'ART d'émettre un avis sur les investissements permettrait d'éclairer les compagnies, les usagers et les pouvoirs publics sur leur soutenabilité. C'est ainsi la portée des avis que donne l'Autorité sur le projet de contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, son exécution annuelle et le budget annuel de SNCF Réseau, qui permettent d'éclairer le débat public sur le financement du gestionnaire d'infrastructure, quand bien même ils sont peu suivis d'effet.

---

<sup>57</sup> Décisions ART n° 2022-024 du 31 mars 2022 (Détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports) et n° 2022-025 du 31 mars 2022 (Adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n°2022-024 du 31 mars 2022)

<sup>58</sup> La commission de consultation économique (CoCoEco) réunit notamment, dans chaque grand aéroport, les représentants de l'exploitant aéroportuaire, des compagnies aériennes usagers et organisations professionnelles du transport aérien. La CoCoEco donne un avis consultatif sur les redevances aéroportuaires et les programmes d'investissement prévus.

L'Autorité pourrait être par ailleurs amenée à intégrer dans sa régulation les objectifs environnementaux en s'assurant notamment que les programmes d'investissement proposés par les aéroports dans la base régulée sont bien conformes aux seules recommandations européennes et nationales. Le secteur aéroportuaire est amené à une mutation profonde dans les années à venir (réduction des normes d'émissions, développement des carburants alternatifs et de l'hydrogène, électrification des infrastructures au sol, évolution de la capacité d'emport, etc.). L'ART gagnerait à se positionner en amont sur ces enjeux afin de prévenir les potentielles distorsions de concurrence résultant des objectifs environnementaux des aéroports en distinguant notamment ce qui relève des réglementations européennes ou nationales et de la politique propre des aéroports. En outre, un avis sur les investissements permettrait de nourrir la transparence du débat entre exploitants et compagnies aériennes en plaçant sur un pied d'égalité compagnies traditionnelles et *low cost* s'agissant notamment des enjeux de qualité de service.

Si la responsabilité de l'arbitrage des projets d'investissement doit rester de la prérogative du concédant et du concessionnaire, rien ne semble réellement s'opposer à reconnaître à l'ART un avis simple sur les programmes correspondants.

**Recommandation n° 3. (DGAC, 2023) : Permettre à l'ART d'émettre un avis simple sur les programmes d'investissement des aéroports régulés.**

#### **1.2.4 Une régulation toujours entravée par la faiblesse de ses moyens**

Après deux ans d'exercice de la régulation, l'ART a saisi l'occasion du projet de loi DDADUE pour élargir son champ de compétence qu'elle juge insatisfaisant.

##### 1.2.4.1 Un accès aux données renforcé mais toujours partiel

L'ordonnance du 24 juillet 2019 transférant la fonction d'ASI à l'ART a renforcé les pouvoirs de collecte de données en élargissant notamment aux exploitants d'aérodromes le champ de l'article L.1264-2 du code des transports. À ce titre, l'ART dispose d'un pouvoir d'investigation et de collecte ponctuelle en vue notamment d'homologuer les redevances tarifaires. L'intégration au sein de l'ART de la compétence aéroportuaire s'est donc traduite par un alignement par le haut des pouvoirs de collecte du régulateur alors que l'ASI ne pouvait que « demander » aux exploitants ces éléments.

La loi DDADUE a dévolu au régulateur une mission de suivi économique et financier du secteur aéroportuaire sans toutefois permettre à l'ART de définir, par une « décision motivée » comme dans les autres secteurs régulés, les informations dont elle a régulièrement besoin pour exercer sa mission.

Cette situation est inconfortable pour l'ART qui, faute de formats standardisés de données collectées à une échéance fixée à l'avance, est en difficulté pour produire des études sectorielles suffisamment qualitatives. Elle est tout autant contreproductive pour les aéroports confrontés à des demandes de données dont ils ne perçoivent pas toujours la logique et qui mobilisent des moyens humains que n'ont pas toutes les plateformes.

Dans ces conditions, La Cour invite l'ART à mener une concertation avec l'ensemble des parties prenantes, y compris la DGAC elle-même productrice d'études sectorielles, pour préciser les modalités de transmission des données que requiert l'exercice de sa compétence. Si cette

logique ne se révélait pas satisfaisante, il appartiendrait à l'État de prendre les mesures nécessaires pour que le régulateur puisse mener correctement sa mission de suivi économique et financier.

#### 1.2.4.2 L'absence d'avis sur les projets de textes réglementaires, révélateur d'une concurrence encore vive entre le régulateur et l'État

L'ART est consultée pour avis par le pouvoir réglementaire dans les secteurs ferroviaires, autoroutiers et de transport routier de voyageurs. La possibilité de lui confier un pouvoir d'avis sur les projets de textes réglementaires en matière aéroportuaire a été débattue à l'occasion de l'examen du projet de loi DDADUE, mais n'a pas été adoptée par le législateur. Cette opposition peut paraître étonnante au regard notamment de l'avis motivé que rend l'ART en matière ferroviaire sur les projets de textes réglementaires ou du rôle central que joue l'ART en matière d'appui technique à l'État en matière de concession autoroutière. Ce refus de principe s'explique pour deux raisons :

- La DGAC ne souhaite pas que l'ART apporte un éclairage sur des règles de régulation qu'elle est chargée de faire appliquer et non de définir. Bien que cet avis, non contraignant, serait utile pour éclairer l'État en matière par exemple de renouvellement de concession, la DGAC souhaite que l'ART reste dans le cadre strict des compétences d'homologation de redevances qui lui sont confiées.
- Les aéroports craignent qu'une expression de l'ART sur les projets de textes réglementaires l'autorise à peser sur le modèle de caisse applicable, dans un sens plus profitable aux usagers selon une logique où le « non-régulé » permettrait de « payer » le coût du périmètre régulé et ainsi de baisser les redevances.

Le débat sur la compétence d'avis de l'ART est révélateur d'un cadre de régulation non stabilisé marqué par un antagonisme latent entre le régulateur et l'Etat. Dans ce contexte, et considérant l'intérêt d'un dialogue nourri et constructif entre le régulateur et l'administration constaté dans d'autres secteurs, il serait utile de confier à l'ART un pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire.

**Recommandation n° 4. (DGAC, 2023) Attribuer à l'ART un pouvoir d'avis simple sur les projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire.**

En conclusion, malgré une consolidation de son intervention de par l'approfondissement de sa jurisprudence sur les homologations de redevances, les effets de ses récentes consultations publiques et l'élargissement de ses compétences issues de la loi DDADUE, l'ART reste un acteur de régulation relativement faible en matière aéroportuaire au regard des autres secteurs régulés. Elle demeure à ce stade une autorité de « supervision » qui doit encore s'affermir en rejoignant les standards de régulation du secteur ferroviaire.

## 1.3 Le cas des autoroutes, un rôle multiforme éloigné de la régulation de l'accès à une infrastructure.

### 1.3.1 L'origine des compétences de l'ART dans les domaines routier et autoroutier

Après une ouverture partielle du capital de certaines sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) dans la première moitié des années 2000, l'État a décidé, en 2006, de les privatiser, notamment pour des raisons financières, cette opération ayant rapporté 14,8 Md€ de recettes et permis de transférer 16,8 Md€ de dette autoroutière aux nouveaux actionnaires. Si cette opération a immédiatement fait l'objet de contestations dans son principe, il en a été rapidement de même de ses conséquences sur la gestion des autoroutes et, en pratique, surtout sur les tarifs pratiqués.

De fait, cette cession n'a pas été précédée d'une réflexion et d'une révision en profondeur des relations entre État et SCA ainsi que des contrats de concession, sur la base d'une redéfinition de leur équilibre économique et financier à long terme. Pourtant, l'exploitation de ces infrastructures par des filiales de grands groupes privés plutôt que par des sociétés d'économie mixte impliquait à l'évidence de repenser le cadre de cette régulation.

Dans ce domaine, la compétence de l'ART, fondée également sur la loi « Macron » de 2015, ne découle pas du droit européen, mais d'un contexte français bien spécifique, en l'occurrence, l'importance des concessions autoroutières et leur privatisation récente. Il en résulte qu'elle y joue un rôle de nature différente que dans le secteur ferroviaire, par exemple, souvent plus proche du contrôle que de la régulation.

#### 1.3.1.1 L'avis de l'Autorité de la concurrence de 2014 et la polémique qui s'en est suivie

En 2013, dans un rapport sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute<sup>59</sup>, qu'elle jugeait déséquilibrées au bénéfice de ces dernières, la Cour recommandait notamment l'élaboration d'une doctrine sur le champ des investissements des SCA devant donner lieu à une compensation financière et la réalisation systématique d'une contre-expertise de leurs coûts prévisionnels. En outre, établissant le constat de certaines défaillances du concédant, elle faisait des recommandations allant dans le sens d'un renforcement des contrôles de l'État, sans remettre en cause sa compétence technique ni son objectivité.

En septembre 2014, l'Autorité de la concurrence (AdIC) a rendu un avis très critique sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, mettant en cause, en particulier, leur niveau de profit. L'AdIC évaluait leur bénéfice net à 24 % de leur chiffre d'affaires sans justification au regard des risques pris. Ceci légitimait l'expression, selon elle, de « rente autoroutière ». Elle critiquait également les procédures suivies et les critères utilisés pour l'attribution des marchés de travaux passés par les sociétés d'autoroutes, dans la mesure où ils avantageaient, toujours selon elle, les sociétés de BTP liées aux concessionnaires. L'avis émettait

---

<sup>59</sup> Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances).

un ensemble de recommandations visant à une meilleure régulation du secteur au profit de l'État et des usagers.

Il contenait aussi des développements très négatifs à l'égard du plan de relance autoroutier (PRA), alors en négociation, qui consistait en un certain nombre d'investissements supplémentaires, normalement non prévus dans les contrats, compensés financièrement par un allongement de la durée des concessions. S'agissant d'un secteur où la concurrence *sur* le marché est impossible, la prolongation des concessions contribue à limiter la seule forme de concurrence possible, à savoir la concurrence *pour* le marché, qui ne peut s'exercer au bénéfice du consommateur, en termes de prix et de qualité de service<sup>60</sup>, que lors des réattributions des droits d'exploitation. L'Autorité, qualifiant le PRA de « *dangereux précédent* », redoutait la répétition de tels plans : « *La prolongation des concessions est l'objectif principal des SCA puisque sans leur concession, elles sont sans objet, ni actif, ni revenu. Il est donc logique qu'elles cherchent à les prolonger, a fortiori, sans mise en concurrence. De plus, une telle prolongation parce qu'elle se justifie par la construction de sections nouvelles, bénéficiera également aux groupes de travaux publics auxquelles elles appartiennent pour cinq d'entre elles.* »

L'AdIC préconisait la création d'une autorité indépendante de régulation des transports terrestres ayant compétence sur les autoroutes concédées, dotée d'un pouvoir d'avis et disposant d'un large pouvoir de communication et de sanction, ainsi qu'un abaissement du seuil de mise en concurrence des marchés de travaux des SCA.

Ces polémiques allèrent parfois jusqu'à mettre en cause l'attitude de l'Etat, suspecté de ne pas défendre l'intérêt des usagers avec suffisamment de détermination, notamment dans la mesure où l'allongement des concessions ou la hausse des péages se traduisent par des recettes fiscales supplémentaires (de taxe d'aménagement du territoire, de redevance domaniale et d'impôt sur les sociétés), tandis qu'il se trouve déchargé d'une lourde tâche de gestion, généralement tenue pour accomplie de manière satisfaisante par les SCA.

Dans ce contexte, des propositions furent faites allant jusqu'à la résiliation pure et simple des conventions de concession en cours, notamment dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport<sup>61</sup>. Le Premier ministre mit en place un groupe de travail réunissant des parlementaires et des représentants de l'administration pour éclairer les décisions à prendre, notamment dans le cadre de la préparation du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La note de ce groupe du 10 mars 2015 met principalement l'accent, d'une part, sur le risque de concessions sans cesse prolongées, d'autre part, sur le coût important d'une indemnité de résiliation, pouvant atteindre de 40 à 55 Md€.

S'agissant de la question sensible de la rentabilité des concessions, le groupe de travail conclut qu'un taux de marge annuel élevé, comme le relevait l'Autorité de la concurrence, pouvait être compatible avec un taux de rentabilité interne (TRI) raisonnable sur toute la durée de la concession. Toutefois, il soulignait que la multiplication des avenants et la complexité des structures de financement mises en place par les nouveaux actionnaires rendaient l'économie

---

<sup>60</sup> Ou au bénéfice du concédant s'il octroie la concession à l'opérateur qui propose le prix le plus élevé possible, à règle tarifaire donnée (plutôt qu'à l'opérateur qui propose les règles tarifaires les plus favorables aux usagers, à prix donné de la concession).

<sup>61</sup> Déposé par MM. J.-P. Chanteguet et B. Pancher, en décembre 2014.

générale des concessions « *difficile à décrypter* », et regrettait qu'aucun mécanisme de transparence et de régulation de la rentabilité n'ait été introduit dans les conventions de concession au moment de la privatisation.

### 1.3.1.2 Les conséquences tirées d'un choix politique.

À la suite de ces polémiques, la loi d'août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a transformé l'ARAF en ARAFER (autorité de régulation des activités ferroviaires et routières), et l'a chargée, en s'inspirant largement de l'ensemble de ces réflexions, d'une mission générale de surveillance des performances économiques du secteur, d'émettre un avis sur tout projet de contrat de concession ou d'avenant aux contrats existants et de veiller à l'exercice d'une concurrence effective lors de la passation des marchés des SCA.

S'agissant du risque de « concessions perpétuelles », du fait d'accords successifs conduisant régulièrement à leur prolongation, le projet de loi prévoyait que l'ARAFER rende un avis sur tout projet de décret relatif aux conditions d'application des dispositions relatives à l'allongement de durée des concessions. Toutefois, un amendement législatif a transféré du décret à la loi la possibilité de prendre une telle décision. L'auteur de cet amendement a évoqué la nécessité « *de sortir du face-à-face entre l'État et les concessionnaires* », ce qui résume bien la situation ou, à tout le moins, l'interprétation qui en était alors donnée.

#### 1.3.1.2.1 La mise en place d'un « tiers de confiance ».

Cet élargissement des compétences de l'Autorité, sans lien avec l'ouverture à la concurrence d'un secteur des transports, trouve donc son origine dans l'idée que les relations étaient déséquilibrées entre l'État et les SCA, au détriment, in fine, des usagers, actuels ou futurs, voire des contribuables (en cas de contribution publique au financement de certains travaux).

Des sociétés concessionnaires ont contesté la pertinence de cette extension, en excipant du fait que, selon elles, ces asymétries n'existeraient pas moins avec l'Autorité qu'avec l'État maître d'ouvrage et qu'il conviendrait plutôt de renforcer les moyens de ce dernier. Au sortir d'une controverse médiatique, une réforme de cette nature n'a pas été jugée suffisante. Ainsi, le rapport de l'ART de novembre 2020 justifie sa compétence autoroutière notamment par le fait que « *le secteur des autoroutes concédées et, partant, le choix des pouvoirs publics relatifs à ces infrastructures, font, depuis toujours, l'objet de nombreux débats et controverses dont les arguments peuvent, parfois, faute d'un niveau d'information suffisant, manquer de rationalité. Il importait donc qu'un éclairage indépendant, fiable et circonstancié puisse être apporté sur ce secteur* ».

#### 1.3.1.2.2 Un arrangement institutionnel inédit

Certaines sociétés concessionnaires ont pu critiquer ou critiquent encore le rôle confié à un nouveau partenaire, qui, selon elles, complexifierait la gestion des contrats de concession, et pourrait empêcher la réalisation de certains investissements, malgré la volonté commune du concédant et du concessionnaire. Plus généralement, il remettrait en cause la commune intention des parties et affaiblirait l'autorité du ministère et la confiance dans la qualité des contrats. Il se trouve que c'est bien cet affaiblissement qui est à l'origine de cette innovation législative et l'exposé des motifs de la loi « Macron » explique qu'il s'agit précisément d'y remédier.

En revanche, la loi de 2015 crée incontestablement le risque de « doublons » puisque l'État concédant, qui signe les contrats de concession ainsi que leurs avenants et contrôle leur application, doit naturellement conserver une capacité d'expertise propre. Le rapport du CGEDD et de l'IGF de 2015 appelait à la réalisation, à l'horizon de deux ou trois ans, d'un bilan de l'articulation de l'action de contrôle de l'ARAFER et du rôle des services de l'État, afin de limiter les risques de double instruction, s'agissant des projets de modification des contrats de concession - ce qui n'a pas été fait.

### 1.3.1.3 Une compétence routière plus limitée : la régulation du transport interurbain de voyageurs par autocar

La loi « Macron » du 6 août 2015 a également libéralisé le marché du transport régulier interurbain par autocar, dans un souci de développement de l'activité et de démocratisation des transports à longue distance. Dans ce cadre, elle a confié à l'ARAFER, trois types de fonctions. Les deux premières - observer le marché et veiller à des conditions d'accès équitables aux gares routières - correspondent à missions « classiques » d'accompagnement de l'ouverture à la concurrence d'un secteur. Pour sa part, la troisième - assurer la régulation des liaisons inférieures à cent kilomètres - répond aux inquiétudes exprimées lors de la discussion de ce projet de loi, en particulier de mise en danger de liaisons ferroviaires conventionnées bénéficiant de subventions de la part des régions. Confier un tel examen à une autorité essentiellement chargée de veiller à une concurrence ouverte et équitable constituait un moyen de garantir qu'il ne serait pas fait un usage excessif de ce pouvoir d'interdiction.

## 1.3.2 Des compétences autoroutières dont l'exercice demeure difficile

En tant que concédant, l'État reste responsable des appels d'offres pour les nouvelles concessions autoroutières et de la gestion des contrats existants. L'Autorité est pour sa part chargée de missions spécifiques :

- elle est consultée sur les projets de contrat de concession et d'avenant à un contrat existant, lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession ;
- elle assure une mission de suivi économique et financier du secteur ;
- elle contrôle les procédures de passation des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le cadre de leur activité d'exploitation ;
- elle assure le contrôle des procédures d'attribution des « sous-concessions », en vue de l'exploitation des installations annexes à caractère commercial.

Au total, l'ART exerce donc un rôle principalement consultatif, en particulier s'agissant des négociations entre l'État et les SCA, ainsi que de suivi et d'analyse du secteur, en s'appuyant sur des droits d'accès à l'information étendus et assortis de pouvoirs de sanction.

S'agissant du transport interurbain de voyageurs par autocar, l'ART régule les liaisons de moins de 100 km, aux fins de préserver l'équilibre économique des services de transport public, ainsi que les gares et aménagements de transport routier (tenue d'un registre, tarification, règles d'accès) et exerce une mission classique d'observation du marché.

### 1.3.2.1 Les avis rendus sur les projets de contrats de concession ou leurs avenants.

Rappelons que, dans le cas des concessions actuelles, c'est-à-dire pour la plus grande partie des autoroutes existantes, ce rôle ne permet que d'infléchir à la marge, à l'occasion du calcul des compensations de travaux et de taxes, l'évolution des péages autoroutiers, dans la mesure où celle-ci obéit pour l'essentiel à une règle d'indexation partielle (70%) sur l'inflation.

Le plan d'investissement autoroutier de 2017, d'un montant initial de 803,5 M€ HT, a été la première occasion pour l'ART d'utiliser et même d'affirmer ce pouvoir de consultation.

#### 1.3.2.1.1 La question de doctrine relative aux opérations « compensables »

Dans un avis de juin 2017, l'Autorité a estimé qu'il n'apparaissait pas justifié de faire supporter par l'usager le financement de 34 opérations faisant partie du PIA (représentant environ 373 M€ de travaux), soit parce que les projets correspondaient à des obligations déjà prévues dans les contrats, soit parce qu'il n'était pas établi qu'ils étaient strictement nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute, indépendamment d'autres motifs d'utilité pour le réseau routier dans son ensemble. En particulier, l'ART considère que, selon le code de la voirie routière, les péages constituent des redevances pour service rendu, les améliorations dictées par un autre motif que l'intérêt de l'usager devant, quant à elles, être financées par des fonds publics<sup>62</sup>.

L'État concédant n'a tenu aucun compte de cette critique. Si certains projets ont été abandonnés, ceci, d'après la DGITM, a tenu à d'autres raisons. Cette situation s'explique notamment par une divergence de vues quant aux critères de nécessité et d'utilité justifiant la compensation de certains travaux, dont l'ART aurait, selon le ministère, une conception trop restrictive. Pour le concédant, responsable de la politique des transports, ils recouvrent un intérêt qui ne se limite pas à l'amélioration de l'exploitation de l'infrastructure au service des usagers stricto sensu, mais plus généralement au « besoin de la concession » et donc à un intérêt public plus large comme, par exemple, l'aménagement du territoire (ex. : des échangeurs desservant des villes de taille moyenne) et/ou la fluidification de la circulation sur les réseaux routiers secondaires. Ceci le conduit à une approche plus globale de ce critère d'utilité et, donc, à prendre en compte les bénéfices des investissements en faveur du réseau adjacent. Des sociétés concessionnaires, prolongeant cet argument, ont fait valoir qu'une interprétation trop stricte de la notion de redevance pour service rendu pourrait, selon elles, faire obstacle au financement de dispositifs intermodaux ou environnementaux ne bénéficiant pas directement à l'usager autoroutier.

En entérinant les décrets approuvant les avenants afférents, le Conseil d'État n'a pas retenu le point de vue de l'ART. La loi d'orientation des mobilités de décembre 2019 a confirmé cette doctrine<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Pour autant, les opérations finançables par une hausse des péages peuvent inclure, selon l'ART, non seulement les travaux de mise en qualité des infrastructures mais aussi la réparation des préjudices causés par celles-ci à des tiers (externalités négatives qui constituent une partie du « coût social » complet des services ainsi rendus). D'où son avis favorable à la compensation des dépenses requises pour la construction de murs anti-bruit, par exemple.

<sup>63</sup> Un ajout à l'article L.122-4 du code de la voirie routière spécifie que les conditions de nécessité et d'utilité doivent s'apprécier au regard de « l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession, afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les

D'autres différends persistent, notamment quant au caractère compensable d'une majoration de la redevance domaniale supportée par une SCA, ou à l'intégration de nouvelles sections dans l'assiette d'une concession déjà existante, sans mise à péage spécifique. Dans ce dernier cas, une hausse des péages revient à faire financer un tronçon supplémentaire par l'ensemble des usagers de l'autoroute concédée (ou, en tout cas, par un ensemble plus vaste que les seuls bénéficiaires de ces sections additionnelles). La DGITM considère que l'ART a une position trop restrictive et trop tranchée sur une question juridique complexe, qui ne serait pas de son ressort. Là encore, par-delà la jurisprudence, une clarification permettrait de faire l'économie de divergences stériles entre l'Autorité et le concédant.

Enfin, selon la DGITM : « *Il est important de prendre en compte le coût complet et non le seul coût marginal dans la réalisation des infrastructures. En effet, la France a choisi depuis la constitution du réseau autoroutier de faire porter son coût complet sur les usagers et non sur l'impôt. Cet équilibre en coût complet (et non en coût marginal comme le recommande l'ART) est également souligné par la théorie économique comme un bon équilibre, et est celui adopté en France actuellement pour le réseau autoroutier* »<sup>64</sup>.

#### 1.3.2.1.2 Le taux de rendement interne

L'Autorité a mis en exergue le fait que les taux de rendement interne (TRI) prévus pour le PIA apparaissaient excessifs au regard des risques effectivement encourus par les SCA. Ceux-ci ne justifiaient pas, de son point de vue, des taux sensiblement différents du coût moyen pondéré du capital de ces sociétés (calculé sur la base d'une méthodologie commandée à un cabinet extérieur). Sur ce fondement, la DGITM a renégocié ces TRI et obtenu leur diminution, ce qui - tous les autres paramètres économiques restant inchangés - a permis de revoir à la baisse les augmentations tarifaires d'environ 5 %.

#### 1.3.2.1.3 L'évaluation du coût des travaux

L'Autorité a considéré, que dans le périmètre des opérations du PIA pour lesquelles le financement par une hausse des péages apparaît justifié, pour 17 % du montant total des investissements, les coûts étaient supérieurs de 10 % aux référentiels qu'elles avaient pu établir, pour 24 %, supérieurs de 20 à 30 %, et pour 41 %, supérieurs de plus de 30 %.

Ces arguments tirés du coût des travaux ont particulièrement surpris le ministère et les SCA, qui ont paru considérer que l'ART outrepassait ses fonctions. Celle-ci, au contraire, met en exergue qu'elle s'efforce, en l'occurrence, de remédier à une asymétrie d'information entre les SCA et l'État, estimant que la base de données dont dispose ce dernier est devenue largement obsolète, puisqu'il ne réalise plus que peu d'investissements importants sur le réseau non concédé. Aux fins de cette contre-expertise, l'ART s'est appuyée sur certaines références de prix publiques ainsi que sur les données qui lui sont transmises dans le cadre des responsabilités lui incombant de par la loi d'août 2015 en matière de concurrence (en l'espèce certains marchés récents relatifs à des opérations jugées similaires). Estimant cette méthode inappropriée compte tenu de la spécificité de chaque projet, le ministère n'a pas souhaité renégocier le coût des

---

*réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires [...] ».*

<sup>64</sup>Commentaires relatifs au projet de rapport de l'ART sur l'économie des concessions autoroutières (juillet 2020).

opérations. Pour se justifier, il s'est basé, au surplus, sur une étude commandée postérieurement à un bureau suisse, NIBUXS, portant sur six opérations importantes et conduisant à des estimations proches des siennes. Ce double exercice d'évaluation ne paraît pas de bonne méthode.

À la suite des différends apparus lors de l'avis rendu sur le PIA et le calcul de ses compensations, et pour prévenir que ce type de situation se reproduise, l'Autorité a voulu mettre en place une méthode de contre-expertise systématique partagée avec l'État concédant<sup>65</sup>. Pour ce faire, elle a constitué une base de données qui repose sur la collecte de dossiers d'études et de travaux des SCA (cf. *Annexe n° 4*), certaines sociétés concessionnaires se plaignant de la grande quantité d'informations qui leur a été demandée à cet effet, voire contestant le principe de cette démarche, à raison, selon elles, de la spécificité de chaque projet.

C'est en s'appuyant sur cette base<sup>66</sup> que, par exemple, l'ART a rendu son avis sur le contournement Ouest de Montpellier, en octobre 2021. En l'espèce, elle a estimé les coûts surévalués de 11 % (33 M€), tout en indiquant avoir ajusté les prix pour tenir compte des spécificités et des niveaux de risques, conformément à ce que prévoit la méthode concertée avec la DIT. Elle prête à la SCA concernée (ASF) « des erreurs d'appréciation manifestes », en citant l'exemple du poste « écrans acoustiques », chiffré à 14,9 millions d'euros dans le dossier de saisine, mais estimé par l'Autorité à 9,2 millions d'euros, soit un écart de 62 %.

#### 1.3.2.1.4 Au final, une contre-expertise qui pourrait être rendue plus utile

L'ART fait valoir des gains substantiels au profit des usagers. Dans le cadre de son bilan 2016-2022 publié en juillet 2022<sup>67</sup>, elle estime à près de 500 millions d'euros hors taxes les économies en faveur de ces derniers, grâce à son intervention, dont 290 M€, du fait de moindres hausses de péages en contrepartie d'investissements (à la suite de ses avis sur les avenants aux contrats de concession) et 210 M€ au titre de sa mission de contrôle des procédures d'attribution des sous-concessions (installations annexes à caractère commercial).

Toutefois, cette contre-expertise pourrait être rendue plus utile encore si le concédant devait se justifier. Actuellement, le concédant n'a pas l'obligation de motiver sa décision dans les cas où il s'écarte des avis de l'ART. Il en découle un hiatus entre, d'une part, une argumentation détaillée, publiée par l'ART, d'autre part, une décision de l'État éventuellement en partie contraire, mais ce, sans justification - sans compter que le citoyen n'a pas toujours facilement accès au contenu même de cette décision, donc aux suites données à l'avis de l'ART. Il y a d'ailleurs une certaine anomalie tenant au fait qu'après cette décision, on puisse prendre connaissance des avis et analyses de l'Autorité, alors qu'ils ne mentionnent pas, le cas échéant, qu'ils ont été écartés ni pourquoi.

---

<sup>65</sup> Pour autant, les services de l'Etat continuent, de leur côté, à recourir à des prestataires extérieurs pour évaluer le coût prévisionnel de ces travaux.

<sup>66</sup> L'ART s'est également dotée une base de données géolocalisées des trafics (en cours de structuration), afin d'améliorer sa capacité à contre-expertiser les études sur ce sujet. De fait, ils entrent dans le calcul des mesures de compensation (futurs) à prendre, qu'elles prennent la forme d'une revalorisation tarifaire ou d'un allongement de la durée des concessions.

<sup>67</sup> Postérieurement à l'instruction menée par la Cour, de sorte qu'elle n'a pu contre-expertiser ces évaluations (« Six ans de régulation des transports (2016-2022) - De l'ARAFER à l'ART », juillet 2022).

Si les pouvoirs publics s'éloignent de l'avis rendu par l'ART, motiver leurs décisions garantirait, outre leur qualité, l'utilité du travail de cette dernière. A terme, ceci contribuerait sans doute aussi à améliorer ces avis et responsabiliserait davantage l'ART, *in fine* en vue, là encore, des décisions de l'Etat les plus pertinentes possibles.

**Recommandation n° 5. (DGITM, 2022) : Motiver publiquement les décisions qui s'écartent des avis émis par l'ART sur des contrats de concessions autoroutières et des projets d'avenants à ces contrats.**

Il conviendrait, en corollaire, que l'ART actualise les avis figurant sur son site internet, relatifs aux projets d'avenants aux contrats de concession, en y précisant les suites qui y ont été apportées et la consistance (provisoire ou finale) des projets d'investissement qui en résulte.

### 1.3.2.2 Le suivi économique et financier du secteur

La mesure de la rentabilité des concessions constituait une des missions les plus importantes et les plus délicates confiées à l'ART par la loi d'août 2015, au cœur des polémiques qui ont conduit à étendre les compétences de l'ARAF, l'idée d'une rentabilité excessive allant de pair avec celles de péages trop élevés, de concessions trop longues et d'un déséquilibre des relations entre État et concessionnaires, qui défendraient trop bien leurs intérêts. La difficulté tient à ce que l'on ne peut se baser sur les seuls critères de marges et de profits à court terme, nécessairement élevés puisqu'il s'agit d'amortir un investissement initial d'un montant important, à savoir le coût d'acquisition des droits d'exploitation, dans lesquels il faut inclure la reprise de dettes.

L'Autorité a étudié<sup>68</sup>, dans son rapport sur l'économie générale des concessions (EGC) de novembre 2020, la rentabilité des concessions dans la perspective d'un régulateur sectoriel, c'est-à-dire au regard du fonctionnement du régime des péages. Elle a présenté un taux de rendement interne (TRI) agrégé pour l'ensemble des concessions historiques et des concessions récentes. L'objectif de l'Autorité était d'évaluer la rémunération du capital que les usagers de l'autoroute paient à travers le péage<sup>69</sup>. Plus précisément, l'Autorité a mesuré le TRI « projet » des concessions, c'est-à-dire le taux de rentabilité pour l'ensemble des pourvoyeurs de fonds, sur la durée de vie du contrat. Dès lors, la mesure effectuée par l'Autorité a mobilisé à la fois des éléments historiques (flux de trésorerie réalisés sur les années passées), et prospectifs (flux de trésorerie attendus sur les années restantes). L'estimation du TRI est donc prévisionnelle et susceptible d'évoluer jusqu'à la fin des concessions concernées.

En 2019, l'Autorité l'a évalué à 7,8 % pour les sociétés historiques, en reconnaissant une marge d'incertitude de l'ordre d'un point de pourcentage. Pour les sociétés récentes, son estimation est de 6,4 %.

En revanche, elle s'est gardée de porter une appréciation. Selon elle, l'estimation du TRI en valeur absolue est imprécise, tout du moins pour les concessions historiques, excipant qu'elle

<sup>68</sup> En commandant des travaux au cabinet *Frontiers economics*.

<sup>69</sup> Et non d'analyser la rentabilité, pour les groupes Vinci, Eiffage et Abertis, de l'acquisition des titres des concessions historiques.

a dû développer une méthode spécifique pour remédier à la méconnaissance des flux de trésorerie avant 2002. Selon l'Autorité, si les variations des TRI ainsi obtenues sont robustes, les analyses de sensibilité montrent que les résultats ne seraient pas exploitables en valeur absolue, car insuffisamment fiables. Elle ajoute, par ailleurs, qu'une telle analyse du TRI en valeur absolue serait difficilement conclusive car seul un TRI calculé avant la réalisation de l'investissement sur la base des flux de trésorerie attendus, se compare à un coût du capital estimé à cette même date, avec les anticipations de marchés du moment, permettant de statuer sur une éventuelle rémunération excessive. Or, un tel calcul n'a pas été fait. En définitive, « *l'Autorité n'a pas qualifié la rentabilité des concessions, mais a uniquement mesuré le taux de rentabilité interne* »<sup>70</sup>.

Au vu de ce dernier argument, on mesure l'écart existant avec la perception usuelle de ce problème, ayant conduit la représentation nationale à confier cette mission à l'ART. De fait, la dénonciation par certains des profits jugés anormalement élevés des concessions historiques y associe le plus souvent des « effets d'aubaine ». Or, n'étant par définition pas connus à la signature des contrats, ils ne pourraient participer d'une forme de caractérisation de « rentabilité excessive », dans le cadre de la théorie de la concession « aux risques et périls du concessionnaire »<sup>71</sup>.

En tout état de cause, au regard de la rédaction lapidaire de l'article L122-9 du code la voirie routière (« *L' Autorité de régulation des transports établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation.[...] En outre, l' Autorité de régulation des transports assure un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession.* »), on peut considérer que l'ART a rempli l'obligation qui lui était imposée, la question pouvant être de savoir s'il faudrait la préciser, notamment quant à la publicité à donner à certains éléments d'information et d'analyse.

Ce travail n'a toutefois pas mis fin aux divergences d'analyse et controverses sur ce sujet.

La DGITM, dans sa réponse à la version provisoire du présent rapport, estime notamment que les études financières prévisionnelles, établies par les SCA et reprises par l'ART, comportent un biais conservateur (étant conçues pour évaluer la capacité des SCA à assurer à l'avenir la continuité du service public) et devraient donc être écartées au profit de projections ad hoc.

S'agissant d'un sujet aussi controversé, qui a fait l'objet de prises de position de certains universitaires et qui intéresse un large public, de tels échanges devraient associer d'autres interlocuteurs que les seuls signataires de contrats, et ce, le plus en amont possible, en vue d'une forme d'accord initial (autant que faire se peut) sur la méthode de calcul à employer. À cet égard, le rapport d'activités 2020 de l'ART fait état de huit consultations publiques sur des projets de décision, mais aucune n'a concerné le secteur autoroutier.

---

<sup>70</sup> ART, Analyse de l'article « 2016-2022 : la régulation autoroutière à la croisée des chemins », 18 mars 2022.

<sup>71</sup> Dont l'esprit a été fortement remis en cause, puisqu'un article introduit dans le code de la voirie routière dispose désormais que le cahier des charges d'une nouvelle concession « *prévoit un mécanisme de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ». L'ART elle-même se montre favorable à ce type de dispositif (cf infra).

### 1.3.2.3 Le rôle de l'ART dans la réflexion sur l'avenir des concessions arrivées à leur terme

La réflexion sur l'avenir des concessions à leur terme ne fait pas explicitement partie des attributions de l'ART, mais, dans le cadre de sa mission générale d'information économique sur le secteur, et dans le prolongement de travaux qu'elle a menés sur la préparation des dernières années des concessions (*cf. Annexe n° 5*), l'Autorité s'est engagée à fournir des éclairages objectifs visant à alimenter ce débat. Les travaux de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (septembre 2020) en ont montré l'importance.

L'Autorité déclare ne pas envisager d'élaborer une doctrine relative aux possibles formules futures de gestion des autoroutes concernées. Toutefois, dans le dernier chapitre sur l'économie générale des concessions, elle présente une étude comparative du secteur autoroutier à l'étranger, en particulier en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. En outre, l'étude analyse les modalités d'organisation alternatives.

Conformément aux orientations stratégiques de l'Autorité, ces travaux se poursuivent, notamment dans la perspective du deuxième rapport sur l'économie générale des concessions, prévu en 2022. Plusieurs axes de travail ont d'ores et déjà été identifiés et une convention de partenariat a été conclue avec la Toulouse School of Economics (TSE). Dans ce cadre, il s'agira d'aborder deux questions :

- dans l'hypothèse d'une remise en concession d'une partie du réseau autoroutier à l'issue des contrats historiques, quelle forme de mise en concurrence retenir ?
- une fois le délégataire de service en place, comment rendre plus efficace la négociation des avenants aux contrats et limiter les conséquences de l'asymétrie d'information ?

L'ART a déjà exprimé un certain nombre de recommandations relativement précises, notamment dans son rapport d'activité 2020, sous un intitulé général « *Envisager toutes les organisations possibles du secteur, au-delà de la poursuite des concessions et de la mise en régie* » :

- réduire la durée des contrats pour bénéficier plus souvent de la concurrence,
- envisager une revue périodique des contrats,
- rechercher un partage des risques procurant les meilleures incitations aux opérateurs privés.»<sup>72</sup>

En outre, toujours dans son rapport sur l'économie des concessions routières de 2020, elle souligne le fait, que, contrairement à l'usager des routes nationales non concédées, celui des autoroutes concédées supporte un total de prélèvements (péages, TICPE, taxes sur les assurances, à l'essieu et sur les cartes grises) d'ores et déjà supérieur à l'ensemble des coûts, y compris externes, qu'il fait supporter à la collectivité. Ce constat n'est évidemment pas indifférent dans

---

<sup>72</sup> En particulier, le président de l'ART a eu l'occasion d'indiquer : « [...] on peut légitimement regretter que le risque de financement, qui est exogène, ait pu être transféré aux concessionnaires, ce qui renchérit le coût des prestations déléguées sans qu'il en découle d'incitation par ailleurs » (courrier de président de l'ART à MM. Vila et Wels, du 14 janvier 2021). D'autres documents présentent le risque « trafic », ou commercial, comme, lui aussi, en grande partie exogène.

les réflexions sur l'évolution de leur tarification. L'ART suggère notamment la mise en œuvre de modulations géographiques et temporelles.

Toutes ces préconisations, déjà relativement précises, se fondent sur des analyses économiques éprouvées, mais prennent relativement peu en compte les enjeux d'acceptabilité, ce qui est parfois reproché à l'ART. Il découle de ce partage un risque de déphasage sur des sujets particulièrement sensibles, comme l'expérience l'a montré. Par exemple, l'augmentation d'un péage existant pour financer une nouvelle infrastructure ou sa rénovation peut soulever moins de difficultés que la mise en péage de celle-ci, même s'il ne s'agit pas de la formule économiquement la plus rationnelle. On a vu que l'Autorité a défendu des positions restrictives en matière de péréquation tarifaire.

En la matière, l'ART estime jouer son rôle de conseiller du concédant. Si, en tout état de cause, la décision reviendra à ce dernier, on peut s'étonner de sa faible implication dans les débats sur ces questions stratégiques, qui laisse au régulateur l'initiative de réflexions sur l'avenir des concessions, mais aussi sur des points importants de l'organisation de la fin des premières arrivant à échéance. Le jeu de rôle entre acteurs ne paraît pas aujourd'hui entièrement organisé ni stabilisé et, sur ce sujet, l'État semble, pour l'instant, en retrait du sien. S'agissant d'un enjeu aussi crucial, il conviendrait que l'État prenne l'initiative d'organiser avec l'ART un cadre de réflexion sur l'avenir des concessions autoroutières.

On ne peut dissocier cette question de celle des moyens. L'ART a estimé à 17 équivalents-temps-plein (ETP) les effectifs qu'elle consacre au secteur autoroutier, soit à peu près autant que la DGITM en a affecté au suivi des contrats (une quinzaine d'ETP selon le rapport du CGEDD et de l'IGF). L'exercice de ses fonctions par l'ART et la montée en charge de ses compétences ne doivent pas se traduire par un désengagement de l'État, propriétaire concédant et responsable des choix stratégiques en la matière, d'autant qu'approche l'échéance de certains de ces derniers.

D'un point de vue méthodologique, qu'il s'agisse de nouvelles autoroutes concédées, ou du renouvellement de certaines concessions arrivées à échéance, la commission d'enquête sénatoriale a recommandé que les services de l'État lui fournissent tout élément utile relatif au choix des concessionnaires, en particulier les dossiers présentés par les candidats non retenus. Ces derniers contiennent des informations qui ne peuvent que renforcer la pertinence des avis de l'ART. Ils lui donneraient probablement aussi les moyens de les comparer et pourrait donc conduire, à terme, les pouvoirs publics à devoir justifier leur choix de manière beaucoup plus précise qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, on trouvera une présentation, en annexe :

- du contrôle des marchés passés par les SCA (*cf. Annexe n° 6*)
- de celui des procédures d'attribution des contrats passés en vue de l'exploitation des installations annexes à caractère commercial, ou « sous-concessions » (*cf. Annexe n° 7*),
- des responsabilités de l'ART relativement au système européen de télépéage (*cf. Annexe n° 8*).

Au total, la diversité des problèmes illustre la complexité du positionnement institutionnel de l'ART à la fois « conseiller autoroutier » de l'exécutif et contrôleur<sup>73</sup> des concessions,

---

<sup>73</sup> Quoique principalement habilité à formuler des avis seulement consultatifs.

parallèlement au concédant, et donc finalement contrôleur aussi de ce dernier<sup>74</sup>. C'est d'autant plus vrai que l'ART considère qu'elle peut ou doit donner son avis sur un champ très large de problématiques autoroutières. Ainsi, le président de l'Autorité écrit que « *sur la forme, il convient de rappeler que l'article L.122-9 du code de la voirie routière demande à l'Autorité d'établir, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation, en lui laissant une forte marge d'appréciation pour déterminer les sujets méritant d'être développés* »<sup>75</sup>, ce qui l'a, par exemple, conduit à se prononcer sur la question de l'état des biens de retour - un sujet relatif à la fin des concessions actuelles, et non à de nouvelles concessions ou à des avenants aux contrats.

## 1.4 Le suivi des données de mobilité : une compétence émergente, un rôle encore limité

### 1.4.1 Une nouvelle compétence dont l'attribution peut être discutée

Dans le prolongement de la « directive STI » de 2010<sup>76</sup>, qui prévoit la mise à disposition, de services d'information sur les déplacements multimodaux, l'ouverture des données de mobilité a donné lieu, en mai 2017, à l'édiction d'un règlement délégué<sup>77</sup>.

Ce texte prévoit la création, par chaque État membre, d'un point d'accès national unique aux données sur les déplacements et la circulation ainsi qu'à celles concernant la circulation des différents modes de transport, fournies par les autorités chargées des transports, les opérateurs de transports, les gestionnaires d'infrastructures et les fournisseurs de services de transport à la demande. Le règlement prévoit seulement une obligation de fourniture des données et fixe les exigences applicables à leur réutilisation. Il confie aux États membres le soin de vérifier le respect de ses prescriptions.

C'est la « LOM »<sup>78</sup> qui a mis en œuvre le règlement délégué<sup>79</sup>. Elle favorise l'ouverture des données nécessaires à l'information des voyageurs et au développement des services numériques de mobilité, dits Maas (*Mobility as a service*). Les opérateurs de transport et les fournisseurs de services de mobilité ainsi que les gestionnaires d'infrastructures sont tenus de mettre à disposition, en principe gratuitement, les données de leurs services et réseaux par l'intermédiaire du point d'accès national, la plateforme numérique *transport.data.gouv.fr*, désignée à cet effet en mars 2020. Ensuite, elle favorise la création de services numériques multimodaux (SNM). Enfin, sans que cela ne découle du règlement délégué, le législateur confie

---

<sup>74</sup> On pourrait prendre d'autres exemples : « *une analyse technique du bon état des biens de retour [...] a conduit l'Autorité à inviter le concédant à mieux défendre ses intérêts patrimoniaux et à ne pas suivre l'analyse des SCA* » (Analyse de l'article « 2016-2022 : la régulation autoroutière à la croisée des chemins »).

<sup>75</sup> Courrier à MM. Vila et Wels, à la suite d'articles publiés dans la Semaine juridique, en novembre 2020.

<sup>76</sup> 2010/40/UE du 7 juillet 2010

<sup>77</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017.

<sup>78</sup> Articles 25 et 28 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

<sup>79</sup> Décret n° 2020-183 du 28 février 2020 portant désignation du point d'accès national aux données de l'information sur les déplacements multimodaux.

à l'ART la mission d'évaluation du respect des exigences du règlement<sup>80</sup>, ainsi que celles de contrôle et de résolution des conflits<sup>81</sup>.

L'étude d'impact du projet de loi justifie cette extension de compétences au motif que l'Autorité est indépendante, expérimentée, familière des questions de transports et qu'elle manie des procédures contraignantes<sup>82</sup>. Son bien-fondé n'a pas été un enjeu lors des débats parlementaires, même si l'Autorité n'était pas, semble-t-il, demandeuse de cette nouvelle mission qui fait appel à des savoir-faire techniques particuliers et qui, dans le cas des SNM, concerne des services – touristiques par exemple – qui excèdent la sphère de compétence de l'ART.

De l'aveu de cette dernière, « *les nouvelles missions nécessitent à la fois une montée en compétence sur un sujet nouveau ainsi que le travail avec un grand nombre d'acteurs (potentiellement plus de 1 000 producteurs de données) et un grand nombre de jeux de données à contrôler (une estimation basse serait d'environ 4 000 jeux de données de taille très variable)* ». Pour autant, elle considère qu'est concernée une « ressource essentielle » qui présente de fortes analogies avec la régulation des infrastructures essentielles. Cette appréciation n'est pas totalement dénuée de fondement, mais elle aboutit à confier à l'ART des fonctions très spécifiques, éloignées de son cœur de métier.

#### 1.4.2 Un rôle encore à définir

Les prérogatives de l'ART définissent un cadre minimaliste de « régulation » de ce secteur, à l'égard duquel elle exerce ex ante une mission de « certification administrative » des jeux de données et ex post de garant d'une utilisation équitable et non discriminatoire.

L'ART est en phase d'appropriation de ces nouvelles compétences, selon un calendrier inscrit dans le cadre des orientations stratégiques figurant dans son document de référence. Dans le domaine de l'ouverture des données, où elle est tributaire du rythme de déclarations sur la plateforme, son intervention s'est traduite principalement par la définition d'une stratégie de contrôle, la conduite de phase de tests et l'exploitation de la consultation publique lancée en 2021. En 2022 devaient avoir lieu les premiers contrôles effectifs avec, à la clef, un premier rapport, publié le 28 juin 2022. Concernant le suivi des Maas, les actions sont moins avancées, même si l'ART annonce également la publication rapide d'un premier état des lieux après l'adoption de sa feuille de route le 15 mars 2022.

---

<sup>80</sup> Article L. 1115-5 du code des transports, issu de l'article 25 de la LOM

<sup>81</sup> Article L. 1115-10 du code des transports

<sup>82</sup> Une option alternative, l'Autorité pour la qualité des services de transport (AQST), a été écartée aux motifs qu'elle ne connaît pas les procédures de règlement des différends et que sa proximité avec le Haut comité pour la qualité des services de transport, où siègent des entités contrôlables, soulèverait la question de son indépendance.

## 1.5 Un régulateur dont les compétences mériteraient d'être encore rationalisées

### 1.5.1 Une autorité indépendante dont le rôle semble désormais compris et accepté

L'Autorité s'est imposée dans les secteurs régulés et a fait la preuve de son indépendance. Son impartialité est reconnue par les parties prenantes.

Cette légitimité institutionnelle s'ancre également dans la montée en puissance de l'Autorité du point de vue technique. L'ART s'est progressivement installée dans le monde des transports par son activité normative, décisionnelle et informationnelle avec 70 décisions ou avis adoptés en 2021 contre 30 en 2013<sup>83</sup>. Les services de l'Autorité sont reconnus comme compétents, même si ce n'est pas pleinement le cas dans le domaine autoroutier, en partie du fait de principes d'analyse divergents, voire de désaccords sur la légitimité et le sens de cette mission.

Tableau n° 2 : Production normative de l'ART par type de mesures <sup>84</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Avis simples/motivés et recommandations</i>	12	9	15	33	30	22	48	41	31	<b>241</b>
<i>Décisions de collecte de données</i>			1	6	6	1	1	4	6	<b>25</b>
<i>Décisions/avis juridiquement contraignants</i>	2	5	15	168	74	50	22	29	29	<b>394</b>
<i>Lignes directrices</i>			2	2			2			<b>6</b>
<i>Pouvoir réglementaire supplétif</i>		3		5	4	3		1		<b>16</b>
<i>Procédures en manquement/mise en demeure</i>		1	1	6	3	9	10	7	2	<b>39</b>
<i>Règlement de différend</i>	6	4	5	3	4	1	1	3	2	<b>29</b>
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>223</b>	<b>121</b>	<b>86</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>70</b>	<b>750</b>

Source : Cour des comptes d'après ART

Son expertise et sa capacité de mobilisation lui ont permis d'investir rapidement des domaines entièrement nouveaux pour elle, qu'il s'agisse du secteur aéroportuaire ou de celui des données de mobilité. Elle témoigne d'une volonté d'écoute et de compréhension des secteurs concernés. Bien que relativisée par certaines parties prenantes, celle-ci constitue une qualité essentielle à toute régulation, que l'ART semble avoir intégrée dans son référentiel.

<sup>83</sup> Près de 55% du total des décisions et avis adoptés par l'Autorité avait un caractère juridiquement contraignant.

<sup>84</sup> Décisions / avis juridiquement contraignants : avis conformes tarifaires (ferroviaire, RATP), homologation (aéroportuaire), tests d'équilibre économique (ferroviaire et transport routier de voyageurs), approbation des règles de séparation comptable (ferroviaire, RATP), projets de nomination du président de SNCF Réseau (ferroviaire), approbation des PGIC des gestionnaires d'infrastructure (ferroviaire, RATP), composition ou règles internes de commissions des marchés (autoroutes); ouverture et clôture de procédures en manquement, mise en demeure.

**Tableau n° 3 : Production normative par secteurs**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Ferroviaire	19	22	37	55	48	31	47	31	25	315
Transport routier de voyageurs	1		2	121	58	31	6	4	2	225
Autoroutes				47	15	24	29	37	29	181
Aéroportuaire							2	11	10	23
Services numériques de mobilité								2		2
Transports publics en IdF									4	
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>223</b>	<b>121</b>	<b>86</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>70</b>	<b>750</b>

Source : Cour des comptes d'après ART

L'Autorité a ainsi généralisé l'exercice de consultations publiques<sup>85</sup> en complément des concertations bilatérales ou thématiques. La valeur de dialogue prônée par l'Autorité s'illustre également dans une pratique tendant à éviter le recours aux sanctions dans le but de faire progresser la concurrence sans heurter les acteurs (et en particulier les opérateurs historiques). Ce positionnement, regretté, comme on l'a vu, par certaines parties prenantes, correspond à une orientation délibérée du collège et, singulièrement, du président en fonction jusqu'à l'été 2022, assumée dans le cadre de l'« accompagnement » de l'ouverture à la concurrence pour en favoriser l'acceptabilité. Ce parti pris est compréhensible, mais il gagnerait sans doute à être plus clairement explicité.

À travers sa capacité d'études, l'ART apporte aussi un éclairage sur les politiques de transport. Par exemple, le premier « rapport multimodal » publié le 20 décembre 2021<sup>86</sup> livre une analyse comparée de l'impact de la crise liée au Covid19 sur les différents secteurs régulés.

### 1.5.2 Une autorité qui contribue à clarifier les règles du jeu

L'apport de l'ART à la qualité du fonctionnement des marchés est lié au dialogue avec les secteurs régulés, mais aussi à la force de ses moyens d'action. En dépit des insuffisances et hétérogénéités constatées, elle dispose globalement d'un arsenal de prérogatives lui permettant de se faire entendre et respecter par les acteurs concernés. Les avis conformes que le régulateur rend sur les conditions d'accès tarifaires dans le domaine ferroviaire, ses homologations des redevances tarifaires en matière aéroportuaire, sa surveillance des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et plus largement ses pouvoirs de règlement des différends et de sanction lui donnent une autorité reconnue.

Au fur et à mesure de son intervention, l'ART a forgé une doctrine qui s'impose auprès des acteurs régulés. Ses décisions font l'objet de peu de recours. Sur 394 décisions ou avis

85 22 consultations ont été organisées depuis 2015, dont 10 depuis 2019, dans tous les secteurs régulés à l'exception des données de mobilité

<sup>86</sup> *Le transport de voyageur en France : état des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la covid-19*, ART, déc. 2021

juridiquement contraignants rendus depuis 2013, seulement 25 ont fait l'objet de recours. L'Autorité est rarement prise en défaut avec seulement deux contentieux partiellement perdus<sup>87</sup>, le juge consolidant à l'inverse parfois les prérogatives du régulateur, à l'instar des décisions récemment rendues par le Conseil d'État en matière aéroportuaire et ferroviaire. Le rôle d'arbitre de l'Autorité fait lui aussi la preuve de sa solidité juridique. Si 10 recours ont été engagés sur 21 décisions de règlement de différends depuis 2013, aucun contentieux n'a pour l'heure été perdu.

En outre, l'ART exerce indubitablement une fonction jurisprudentielle. Sur des sujets sensibles, par l'effet de ses décisions, voire des recours engagés à leur encontre, elle règle des questions complexes et clarifie des règles communes aux acteurs. Cet impact se mesure par exemple dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés, notamment en matière de transfert de personnel, et dans le secteur aéroportuaire, où l'ART a amplement précisé les règles relatives aux conditions d'homologation des redevances tarifaires.

### 1.5.3 Une relation complexe avec l'État, plus fluide avec l'Autorité de la concurrence

Le rapport de l'ART avec les différentes entités de l'État est souvent plus difficile qu'avec les acteurs régulés eux-mêmes. Elle doit composer avec la faible coordination entre le ministère en charge des transports (DGITM, DGAC) et le ministère de l'économie et des finances (direction du budget, agence des participations de l'État). Ce morcellement de la gouvernance des secteurs de transports concernés favorise indirectement le positionnement central de l'ART qui dispose d'une vision consolidée de leur fonctionnement. Cette situation n'est pas sans inconvénient. Elle témoigne d'une forme de désengagement de l'État du pilotage de la politique des transports sans qu'il ne soit de la responsabilité du régulateur de s'y substituer. L'incohérence d'un système de pilotage et de régulation des transports éclaté entre les différents services de l'État, le régulateur et les gestionnaires d'infrastructures est amplement souligné par les autorités organisatrices des mobilités.

Au-delà de cette complexité institutionnelle, l'ART se heurte à une réticence, voire à une méfiance, de la part des services de l'État. Cette relation est d'abord le produit d'une histoire au cours de laquelle le régulateur s'est construit à partir de compétences retirées, notamment, à la DGITM et à la DGAC. La difficulté à travailler de concert au bon fonctionnement des marchés s'illustre notamment par la faible prise en compte des avis de l'ART sur les projets de textes réglementaires. On relèvera que leur suivi formalisé systématique à l'attention du collègue est assuré depuis la fin 2019, ce qui aurait pu être fait depuis longtemps même si quelques textes importants en faisaient déjà l'objet.<sup>88</sup> Or, l'Autorité se veut force de propositions dans cet exercice, émettant ainsi des recommandations dans 42 des 74 avis adoptés. Il est problématique

---

<sup>87</sup> Cour d'appel de Paris, 6 mai 2021, RG 20/05166 réformant à la marge la décision de l'ART relative à la détermination du nombre d'emplois devant être transférés en cas de changement de titulaire de lots du contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs conclu entre la région PACA et SNCF Voyageurs ; CE, 27 novembre 2020, n° 431748 enjoignant l'ART de réexaminer la proposition tarifaire de SNCF Réseau pour l'année 2020 au motif que les critères de soutenabilité des majorations tarifaires pris en compte étaient erronés.

<sup>88</sup> Sur les 74 avis émis sur des textes réglementaires, 5 sont défavorables, 14 favorables avec réserves. Selon l'ART, sur 16 avis rendus depuis 2018 (l'ART n'a pas pu reconstituer une série antérieure), 10 ont été suivis à moins de 50%, dont 7 à moins de 33%.

que le Gouvernement n'en tienne pas davantage compte sans en expliciter les raisons, notamment lorsque le régulateur alerte sur le risque contentieux dû à l'imprécision d'un texte qu'il sera chargé d'appliquer<sup>89</sup>. En outre, il n'existait, jusqu'à présent, aucun cadre de dialogue autre que très ponctuel entre les services de l'État et ceux de l'ART. Mais cette dernière – et crédit doit lui en être donné – semble s'engager dans un processus vertueux. Dans le cadre de la contradiction, elle a indiqué que le collègue envisageait d'auditionner annuellement le DGITM sur les suites données aux recommandations dans le secteur autoroutier et dans le secteur ferroviaire<sup>90</sup>. Ce suivi serait assuré dans le cadre du REGC ou dans le rapport d'activité, voire au moyen d'un rapport ad hoc, option qui a la préférence de la Cour.

La relation entre l'ART et l'Autorité de la concurrence (*cf. Annexe n° 9*) apparaît, quant à elle, davantage articulée. Les textes organisent une coopération croisée entre les deux autorités de telle sorte que l'ART prévient les situations discriminatoires de marchés *ex-ante* tandis que l'Autorité de la concurrence intervient *ex-post* pour sanctionner les pratiques anti-concurrentielles. Cette répartition des rôles procède également d'une dimension pratique. L'AdlC ne dispose pas des moyens lui permettant de traiter de l'ensemble des questions relatives aux transports et les délègue donc facilement à l'ART. Cela peut entraîner pour les acteurs régulés, en particulier les nouveaux entrants en particulier les moins dotés en ressources, une incertitude sur le « guichet » à saisir en cas de barrières à l'entrée. La clarification des rôles entre les deux autorités mériterait d'être renforcée selon une perspective « usager ».

### *Conclusion intermédiaire*

---

*L'ART a pris en charge des compétences juxtaposées en dehors de toute vision stratégique. Ce constat se traduit dans la typologie des rôles confiés à l'ART : celui d'un régulateur de plein exercice, puissant, dans le domaine ferroviaire ; celui d'un superviseur « contesté » dans le secteur aéroportuaire ; celui d'un conseil du concédant et supposé tiers de confiance dans l'autoroutier ; celui d'un certificateur administratif, possiblement garant des abus de position dominante, pour les données de mobilité.*

*Ce cadre d'intervention construit de manière empirique s'accompagne de prérogatives hétérogènes qui, notamment, ne permettent pas de régler de manière cohérente des enjeux parfois comparables. On reconnaîtra, toutefois, que l'ART met en avant, chaque fois que l'occasion lui est donnée, l'opportunité de réduire ces incohérences, comme en attestent, notamment, les débats lors de l'examen du projet de loi DDADUE.*

*Ces observations plaident en faveur d'une rationalisation des objectifs et des pouvoirs de l'ART, préalable nécessaire, notamment, à toute nouvelle extension de ses compétences. Cet objectif semble d'ailleurs partagé par la DGITM, selon laquelle la loi devrait se pencher spécifiquement sur le cas de l'ART pour clarifier les attentes à son égard et rationaliser l'architecture de ses attributions, vis-à-vis de ses nombreux partenaires : État (actionnaire,*

---

<sup>89</sup> A titre d'exemple, le décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés a fait l'objet de plusieurs procédures de règlement de différends devant l'ART puis de recours devant la Cour d'Appel alors que l'autorité avait alerté sur l'imprécision du texte dans son avis n° 2019-037.

<sup>90</sup> A l'instar de ce qui est enclenché, depuis juin 2022, avec le PDG de SNCF Réseau.

*financeur, régulateur, concédant, responsable des politiques nationales de mobilité), gestionnaires d'infrastructures, opérateurs de transports, autorités organisatrices de mobilité.*

*Par ailleurs, l'action de l'ART doit être appréciée au regard des choix effectués par les pouvoirs publics, singulièrement en matière de financement des infrastructures, mais aussi des postures contradictoires de l'État et des limites des moyens juridiques mis à sa disposition. En particulier, il ne lui revient pas d'arbitrer entre l'objectif de faciliter l'accès aux réseaux et infrastructures et celui d'assurer leur pérennité et leur modernisation.*

*De fait, la situation actuelle découle largement des choix opérés par le législateur. Si la mission de la commission de régulation de l'énergie (CRE) est de concourir « au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals, en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique », les textes actuels n'établissent pas de lien entre le rôle imparti à l'ART et la politique des transports<sup>91 92</sup>.*

*Tout en préservant cette répartition des rôles, il convient néanmoins de rendre plus cohérents les moyens d'action du régulateur. Les observations et recommandations contenues dans le présent rapport tendent à promouvoir son rôle informationnel, d'alerte, de tiers de confiance et d'accompagnement des acteurs. Il s'agit également, y compris par une meilleure appréhension des choix d'investissements, de lui permettre d'éclairer la décision publique et donc de mieux concourir au bon fonctionnement des marchés régulés.*

## **2 UNE GOUVERNANCE ET UNE GESTION PERFECTIBLES**

### **2.1 La nécessaire adaptation de la gouvernance et de l'organisation à des missions élargies**

#### **2.1.1 Une gouvernance qui doit devenir plus professionnelle**

##### **2.1.1.1 Le collège : une composition évolutive**

Le collège définit les grandes orientations et adopte les avis et les décisions – à l'exception des décisions de sanction – de l'Autorité. Ses décisions et avis peuvent être déférés au Conseil d'État, à l'exception des décisions de règlement de différend, qui relèvent de la Cour d'appel de Paris. Sa composition n'a cessé d'évoluer depuis la création de l'ARAF en 2009 et ne devrait se stabiliser qu'à la fin de 2022.

---

<sup>91</sup> Article L. 131-1 du code de l'énergie.

<sup>92</sup> Aux termes de l'article L. 132-1 (II) du code des postes et des télécommunications électroniques, l'ARCEP, dans le cadre de ses attributions, doit prendre des mesures raisonnables et proportionnées pour atteindre un certain nombre d'objectif dont, entre autres, le développement de l'emploi, l'aménagement du territoire ou la protection des consommateurs

De fait, en 2019, l'article 153 de la LOM a créé deux nouveaux postes de vice-présidents, portant à cinq le nombre de membres permanents. Les membres non permanents achèveront leur mandat et ne seront pas remplacés ; le collège sera ainsi composé de cinq membres permanents<sup>93</sup>. Le collège en fonction, présidé par M. Bernard Roman d'août 2016 à août 2022, compte quatre vice-présidents : à la date de rédaction du présent rapport, il s'agit de M. Philippe Richert, depuis novembre 2018, de Mme Florence Rousse et de M. Patrick Vieu, depuis mai 2020 et de Mme Sophie Auconie depuis mars 2021<sup>94</sup>.

Introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, la dernière modification de la composition du collège a été justifiée par l'extension des compétences de l'Autorité, notamment en matière de règlement des différends et de sanctions et d'accès aux données de mobilité. Selon les travaux préparatoires, il s'agissait de remédier aux limites d'un collège composé majoritairement de membres à temps partiel et de tenir compte des contraintes rencontrées « *pour désigner des membres non permanents résultant des règles d'incompatibilité et des obligations de qualifications requises...* »<sup>95</sup>. Si le premier argument est recevable, le second n'emporte pas la conviction.

Comparé aux autres régulateurs, le collège de l'ART apparaîtra, au départ des membres non permanents, particulièrement compact, seul celui de la CRE étant de taille comparable. Comme on le verra (cf. *infra*), cela constitue une contrainte en cas de départs. Par ailleurs, la diversification sectorielle de l'ART, contrairement au cas de la CRE, justifierait, au contraire, un collège plus étoffé.

**Tableau n° 4 : Composition du collège des principaux régulateurs**

ARCEP	AdIC	ANJ	AMF	CRE	ARCOM
7	17 (Pdt et VP temps plein)	9 (Pdt temps plein)	16 (Pdt temps plein)	5	9

Source : Cour des comptes

Aux termes des articles L.1261-4 et L.1261-5 du code des transports, la composition du collège doit respecter deux conditions. D'une part, ses membres sont choisis pour leurs compétences économiques, juridiques ou techniques dans le domaine des services numériques, des transports terrestre ou aérien, ou pour leur expertise en matière de concurrence. D'autre part, il doit compter au moins un juriste, un économiste et un spécialiste de la concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau ou des services numériques. Il apparaît que le premier critère donne lieu à une interprétation parfois compréhensive et que le second ne sera *a priori* plus satisfait à l'automne 2022, au départ de la seule spécialiste dans le domaine de la concurrence.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Le nombre plus restreint de membres du collège alors que les secteurs régulés sont plus nombreux et l'absence de certaines compétences en son sein affectent la crédibilité de l'Autorité. La Cour insiste, à tout le moins, sur la nécessité

<sup>93</sup> En application de la loi organique n°2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le président de l'Autorité est nommé après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

<sup>94</sup> En 2020, deux membres non permanents dont le mandat arrivait à échéance n'ont pas été renouvelés.

<sup>95</sup> Rapport, au nom de la commission du développement durable, par Mme Béangère ABBA, Béangère COUILLARD, MM. Jean-Luc FUGIT et Bruno MILLIENNE, Mme Zivka PARK (n°220)

d'appliquer strictement les critères fixés par le code des transports présidant à la composition du collège.

### 2.1.1.2 L'amélioration des méthodes de travail entre le collège et les services

L'instruction est réalisée au sein des services et donne lieu à des présentations intermédiaires aux membres du collège, effectuées par l'équipe projet, leur nombre variant selon les sujets abordés. Elles permettent de recueillir l'avis du collège et de « sécuriser » progressivement le travail d'instruction. La même méthode s'applique pour les travaux de suivi des secteurs : plusieurs présentations ont ainsi été nécessaires dans le cadre de la réalisation de l'étude sur l'état de la concurrence dans le secteur ferroviaire, une petite dizaine pour celle sur l'économie générale des concessions autoroutières.

Tout au long de l'instruction, les membres du collège peuvent accéder aux pièces et sont destinataires de notes, mais les interactions entre le collège et les services restent limitées et se concentrent lors des délibérations. Ce mode de fonctionnement, très cloisonné, peut expliquer le constat dressé par plusieurs parties prenantes qui regrettent l'absence de dialogue en amont avec le collège, alors que les échanges sont nourris avec les services, ce qui constituerait, selon elles, un facteur d'incertitude sur les décisions finalement rendues par l'organe délibérant.

L'arrivée des deux nouveaux vice-présidents permanents en 2020 a conduit à s'interroger sur les méthodes de travail, probablement compatibles avec un collège majoritairement composé de vacataires, mais inadaptées pour des membres à temps plein ; elles apparaissent aussi en décalage avec d'autres AAI/API, du moins celles dont le collège fonctionne habituellement en réunion plénière<sup>96</sup> et non en formations spécialisées, à l'instar de l'ARCEP, de la CRE ou de l'ARCOM (ex CSA).

Deux options étaient envisageables pour améliorer la gouvernance de l'Autorité.

La première aurait consisté, à l'instar de la CRE, et selon des modalités différentes, de l'ARCOM, à spécialiser les membres, amenés, *de facto*, à exercer des fonctions de rapporteurs ou co-rapporteurs avec l'agent responsable de l'instruction<sup>97</sup>. Ce schéma, somme toute assez classique dans une instance délibérative, renforce la professionnalisation du collège, garantit la fluidité avec les services, assigne de fait un correspondant aux interlocuteurs externes et peut contribuer à accélérer et sécuriser le processus décisionnel.

La seconde, retenue par le président de l'ART alors en fonction, en accord avec les vice-présidents, consiste, pour chaque dossier, à désigner un vice-président « référent » qui peut notamment assister aux réunions avec les parties prenantes. Outre qu'il ménage le rôle central du président et du secrétaire général, ce schéma a été préféré aux motifs qu'il éviterait la création de « directeurs bis », qu'il préserverait mieux la collégialité et que l'inégale importance des secteurs rendrait difficile leur répartition. L'exemple de la CRE montre qu'un tel dispositif ne semble

---

<sup>96</sup> Tel n'est pas le cas à l'Autorité de la concurrence dont le collège comprend 17 membres mais seulement 5 permanents. Si certaines décisions sont rendues en « juge unique », le collège se réunit le plus souvent en commission permanente (le président et les quatre VP) ou en formation spécialisée (une des six sections, présidée par un membre permanent).

<sup>97</sup> À l'ARCOM, les délibérations du collège sont préparées par sept groupes de travail thématiques présidés par un membre du collège, qui sont les interlocuteurs privilégiés des parties prenantes

produire aucun de deux premiers inconvénients. Quant au troisième, il pourrait être contourné, par exemple, en confiant le secteur ferroviaire à deux vice-présidents. Il reste que l'option choisie remédie, au moins partiellement, au relatif isolement du collègue.

### 2.1.1.3 Une commission des sanctions peu sollicitée, mais en état de marche

La commission des sanctions, dans son format issu de la loi portant réforme ferroviaire de 2014, ne s'est réunie qu'une fois à l'occasion de son installation en 2016.

Elle n'a jamais prononcé de sanction, le lancement d'une instruction, voire l'envoi d'une mise en demeure, incitant, comme on l'a vu, les intéressés à se mettre en conformité.

Les trois membres<sup>98</sup>, dont le mandat était arrivé à expiration le 15 octobre 2021, ont été progressivement renouvelés par les autorités de nomination respectives entre mai 2021 et février 2022, mais la publication de sa composition n'est intervenue qu'en mai 2022, la commission n'étant donc pas opérationnelle pendant ce laps de temps.

## 2.1.2 **Une application rigoureuse des règles de déontologie**

### 2.1.2.1 L'origine et les conditions d'application de ces règles

Depuis 2013, au moins quatre lois et huit décrets ont encadré la déontologie des agents publics – dont une loi et un décret spécifiques aux API et AAI<sup>99</sup>. Si les agents de l'Autorité sont majoritairement des contractuels, les dispositions relatives aux obligations et à la déontologie des fonctionnaires<sup>100</sup>, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, leur sont applicables<sup>101</sup>.

Par une décision du 4 novembre 2015, l'ARAFER, à l'instar d'autres autorités indépendantes<sup>102</sup>, s'est dotée d'une charte de déontologie opposable à la fois aux membres du collège et à ses agents, charte actualisée en 2016, 2017, 2018 et en 2020 afin de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires<sup>103</sup>. L'option d'une « charte », diffère de celle préconisée par la loi relative aux AAI et API, qui mentionne, pour les agents, le renvoi au

---

<sup>98</sup> Issus du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, nommés pour six ans sur proposition du vice-président et des Premiers présidents de ces juridictions.

<sup>99</sup> Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (la « loi AAI »), notamment ses articles 13 et 14 et décret n° 2014-747 du 1er juillet 2014 modifié relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique.

<sup>100</sup> Le chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est applicable aux contractuels en application de l'article 34 de la même loi.

<sup>101</sup> Article 32 de la même loi.

<sup>102</sup> Par exemple CSA (2003), ARCEP (2007), HAS (2008), AdIC (2009), Médiateur national de l'énergie (2010) Défenseur des droits (2012).

<sup>103</sup> Décisions n° 2015-040 du 4/11/2015, n°2016-214 du 19/10/2016, n°2017-035 du 22/03/17, n°2018-022 du 15/01/2022, n° 2020-026 du 26 mars 2020.

règlement intérieur<sup>104</sup>. Mais ce choix ne soulève pas de difficulté, charte et règlement procédant d'une décision du collège et ayant la même portée juridique.

La dernière version, qui, pour l'essentiel, transpose les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique<sup>105</sup>, compte 16 pages, contre 10 pour la version de 2015, preuve de l'approfondissement du cadre déontologique.

Depuis 2018<sup>106</sup>, le président nomme un référent déontologue, chargé d'apporter aux membres du collège, mais aussi aux agents, tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques. Saisi, ou de sa propre initiative, il peut formuler des recommandations.

Jusqu'en mars 2020, la fonction de déontologue était assurée par la directrice, puis le directeur, des affaires juridiques. Depuis lors, une membre du collège a exercé ce mandat, ainsi que celui de référent chargé du recueil et du traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte. Cette situation diffère du choix effectué par d'autres autorités qui ont opté pour la désignation de personnalités extérieures, mais elle n'est pas sans équivalent<sup>107</sup>. L'ART met en avant le profil juridique et l'expérience de l'intéressée qui, d'ailleurs, restera référente déontologue de l'ART à l'issue de son mandat.

Depuis sa nomination, la référente a reçu sept saisines. Deux sont relatives au déport de deux membres du collège les autres concernent essentiellement des compatibilités d'activités annexes ou de projets d'activité de collaborateurs.

À ce stade, le travail de transposition effectué par le collège apparaît rigoureux et exhaustif, ce qui est attendu d'une autorité de régulation exerçant une mission de puissance publique. Mais l'enjeu majeur reste la prévention des conflits d'intérêts<sup>108</sup>. Il s'agit de trouver un équilibre avec le besoin de faire bénéficier l'Autorité du concours de membres du collège et d'agents bons connaisseurs de la fonction de régulation, mais aussi des secteurs régulés, par hypothèse originaires de l'environnement concurrentiel. Il n'est pas certain que les règles actuelles, avec lesquelles l'ART doit composer, ainsi que la pratique, qui forment un ensemble rigoureux, y concourent dans tous les cas.

---

<sup>104</sup> Article 13 de la n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes : « *L'autorité administrative indépendante ou l'autorité publique indépendante détermine dans son règlement intérieur les règles déontologiques applicables à ses agents et, le cas échéant, à ses collaborateurs ou experts* ».

<sup>105</sup> Elle substitue à la commission de déontologie de la fonction publique la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), désormais compétente en son lieu et place ; elle met fin, en cas de cessation de fonctions des agents, à la saisine systématique de la commission de déontologie – désormais la HATVP - au profit d'une intervention de l'autorité hiérarchique, en l'espèce le secrétaire général, chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant le début de cette activité ; elle introduit un contrôle déontologique préalable à l'exercice des fonctions, réservé à la nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint

<sup>106</sup> Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et décret du 2 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

<sup>107</sup> L'Autorité nationale des jeux (ANJ) a également désigné un membre de son collège.

<sup>108</sup> Au sens de l'article 2 de loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, soit « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »

### 2.1.2.2 Les dispositions applicables à l'entrée en fonction

En ce qui concerne les membres du collège, elles consistent essentiellement en des incompatibilités et l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts auprès de la HATVP. Cette obligation est respectée, même si les délais de dépôt ne sont que rarement tenus.

Pour les agents, les exigences s'appliquent au premier chef au secrétaire général et au secrétaire général adjoint. D'une part, ceux-ci doivent adresser au président de la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêt. D'autre part, lorsqu'il est envisagé de procéder à leur nomination et que l'un ou l'autre exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative, le président examine si celle-ci est compatible avec les fonctions envisagées au regard des termes de la loi<sup>109 110</sup>.

Les autres agents doivent déclarer au secrétaire général les intérêts qu'ils détiennent dans une entité éventuellement concernée. Est posée la question de la compatibilité des fonctions qu'ils ont exercées antérieurement, sachant que plusieurs collaborateurs ayant rejoint l'ART depuis 2016, dont un dans un emploi de directeur-adjoint, occupaient auparavant des emplois dans des entreprises des secteurs régulés. La charte est conforme aux dispositions législatives et réglementaires qui ne prévoient pas de restrictions, mais l'absence de tout contrôle pose question, notamment pour les directeurs « sectoriels », au moment où la nouvelle organisation des services entraîne une plus grande responsabilisation de l'encadrement supérieur. L'ART fait valoir que, le cas échéant, le secrétaire général exercerait un « contrôle d'opportunité ».

### 2.1.2.3 Les dispositions applicables en cours de fonction

La prévention des conflits d'intérêt à l'égard des membres du collège et de la commission des sanctions repose principalement sur l'obligation de déport prévue par l'article L. 1261-15 du code des transports<sup>111</sup>. Outre cette obligation, le président de l'Autorité peut demander à un membre du collège de s'abstenir de siéger.

Depuis 2016, année d'entrée en vigueur de la rédaction actuelle de l'article 1261-15 précité, cinq membres ont été concernés, un cas ayant donné lieu à une note de la référente déontologue concluant à l'absence d'exigence de déport.

---

<sup>109</sup> Sur ce point la charte transpose l'article 5 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif au contrôle déontologique dans la fonction publique

<sup>110</sup> Il s'agit des principes mentionnés au chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; les infractions sont celles prévues à l'article 432-12 du code pénal : prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement,

<sup>111</sup> « Sans préjudice de la possibilité, pour tout membre du collège, de se déporter dans toute affaire dans laquelle il l'estimerait nécessaire, aucun membre ne peut délibérer dans une affaire dans laquelle il a eu un intérêt au cours des trois années précédant la délibération. Cette interdiction s'applique également lorsque, au cours de la même période, un membre a détenu un mandat ou exercé des fonctions de direction, de conseil ou de contrôle au sein d'une personne morale ayant eu intérêt à cette affaire ».

Ce dispositif, légitime et conforme à la loi, conduit à ce que certains membres, qui bénéficient d'une expertise avérée dans un secteur régulé, ne peuvent la faire valoir pendant une partie non négligeable de leur mandat, sachant que les cas de départ sont loin d'être anecdotiques.

**Tableau n° 5 : Nombre de cas de départ**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Départs</i>	16	9	15	29	29	15
<i>Nombre de délibérations du Collège</i>	116	81	77	80	88	76

*Source : Cour des comptes*

S'il n'est pas possible d'anticiper les départs à la suite d'une extension de compétences, certaines nominations intervenues depuis 2018 n'ont pas anticipé l'existence d'une difficulté susceptible d'affecter le travail de l'Autorité dans des secteurs qui constituent son « cœur de métier ».

Pour concilier au mieux les exigences déontologiques et opérationnelles, les autorités de nomination gagneraient à mieux évaluer les profils des candidats. Il leur serait possible, tout en respectant les termes de la loi, d'apprécier les déroulements de carrière des personnes pressenties et de choisir celles dont l'expérience pourrait être valorisée le plus rapidement et le plus longtemps possible, sachant qu'à la fin de 2022, le collège ne comptera que cinq membres.

**Recommandation n° 6. (MTECT, sans délai) : Prendre en compte lors du choix des membres, les risques de départs susceptibles d'affecter le fonctionnement du collège.**

De leur côté, les agents doivent s'abstenir de participer au traitement des affaires susceptibles de les placer en situation de conflit d'intérêts, en saisissant leur supérieur hiérarchique. L'ART a indiqué que, pour les membres du comité de direction, incluant le secrétaire général, la situation ne s'était jamais produite et que, si tel était le cas, elle justifierait une décision du secrétaire général ou du président, si le premier était concerné. Pour les autres agents, elle fait valoir que la situation peut être gérée par la voie hiérarchique ; ce point de vue est acceptable, mais il suppose une vigilance certaine de la part des managers.

#### 2.1.2.4 Les règles concernant la « mobilité externe »

À l'égard des membres du collège et de la commission des sanctions, les règles sont classiques et se traduisent par des incompatibilités *ex post* qui conduisent à interdire, pendant trois ans, toute prise de fonction dans une entité ressortissant d'un secteur régulé et, dans les autres cas, à saisir la HATVP qui s'assure de la compatibilité des nouvelles fonctions.

Pour les agents, le dispositif repose essentiellement sur un contrôle préventif. Avant 2016, la saisine de la commission de déontologie était obligatoire dans certains cas – essentiellement les départs vers des entreprises du secteur concurrentiel avec lesquelles les agents avaient été en contact à l'occasion de leur fonction - et « recommandée » dans les autres. Entre 2016 à 2020, tout départ dans le secteur concurrentiel devait donner lieu à une saisine de la commission de déontologie.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de transformation de fonction publique et de son texte d'application<sup>112</sup>, si la mobilité concerne le secrétaire général ou son adjoint, le président la soumet à la HATVP qui apprécie la compatibilité de l'activité avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes. Pour les autres agents, le contrôle est assuré par le secrétaire général : en cas de doute sérieux sur la compatibilité, celui-ci saisit le référent déontologue et si son avis ne permet pas de lever le doute, saisit la HATVP, dont l'avis lie l'administration.

Ce dispositif, plus souple, semble, du moins en apparence, rigoureux. Dans les autres autorités de régulation des transports au sein de l'OCDE, les restrictions à la mobilité externe sont loin d'être la norme : inexistantes en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, elles ne concernent que les emplois supérieurs au Canada et en Italie.<sup>113</sup>

Ce contrôle préventif aura été exercé à 22 reprises, dont 9 depuis 2020, à rapporter aux 89 départs. Cette différence s'explique essentiellement par le fait que près de la moitié des départs (42) s'est effectuée vers des entités publiques ne relevant pas du secteur concurrentiel et qu'une vingtaine ne correspondait pas à un projet de mobilité professionnelle. Mais six démissions de contractuels ont échappé aux contrôles, ce qui est pour le moins surprenant. L'ART explique ce constat par le caractère unilatéral de la démission d'un contractuel, contrairement au cadre réglementaire applicable aux mouvements de fonctionnaires. Elle précise que, vérifications faites, ces mobilités n'apparaissent pas incompatibles et que, depuis la fin de 2021, l'information des contractuels a été amplifiée afin d'éviter de telles situations.

La Cour prend acte de cette initiative récente, et encourage l'ART à s'assurer de la mise en œuvre scrupuleuse des dispositions législatives applicables.

Au total, aucune situation en contradiction avec les textes n'a été constatée. Un certain nombre de départs s'effectuent vers des parties prenantes à la régulation, qu'il s'agisse de GI (SNCF Réseau)<sup>114</sup> ou d'AOM (Région Hauts-de-France, Région Occitanie, IDFM), en conformité avec la loi. Les règles actuelles n'empêchent donc pas la mobilité professionnelle et ne semblent pas constituer pas un obstacle dirimant aux déroulements de carrière et un handicap pour le recrutement de candidats. La préférence pour le secteur public non concurrentiel s'explique sans doute autant par les prescriptions déontologiques exigeantes que par l'environnement et le profil professionnel des intéressés.

### **2.1.3 Une organisation revue selon un principe de transversalité**

#### **2.1.3.1 Une réorganisation visant davantage de flexibilité**

Confrontée à des enjeux de technicité sectorielle de pointe, l'ART est par nature contrainte de composer une organisation des services suffisamment souple et transversale pour absorber les pointes d'activité en mutualisant autant que possible les moyens déployés pour chaque secteur. Ce principe de transversalité, dans les faits plus ou moins mis en œuvre depuis

---

<sup>112</sup> Article 19 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.

<sup>113</sup> OECD, *Survey on the resourcing arrangements of economic regulators*, 28 octobre 2021.

<sup>114</sup> Un départ en direction de SNCF Réseau ne ressort pas du dispositif légal car ne relevant pas du secteur concurrentiel. Concrètement, est donc soumis au contrôle le départ vers SNCF Voyageurs, mais non vers SNCF Réseau, ce qui est conforme aux termes de la loi, mais discutable sur le plan de la logique.

les premières extensions de compétences, s'incarne désormais opérationnellement par le « mode projet », au cœur de la réforme de l'organisation des services de l'ART menée entre septembre 2020 et septembre 2021.

Eu égard au caractère récent de cette réorganisation, il est difficile de porter un regard approfondi sur ses impacts en termes de performance globale de l'Autorité. Force est toutefois de constater que l'ART s'est principalement structurée ces dernières années pour absorber une succession rapide de compétences nouvelles. Son portefeuille de compétences étant désormais stabilisé, il lui serait profitable de remettre en réflexion son organisation à l'aune de la redéfinition de son projet stratégique comme ont pu le faire précédemment d'autres autorités indépendantes<sup>115</sup>. Le démarrage du mandat du nouveau président fournira cette opportunité.

- *Les incertitudes pesant sur les besoins liés à la montée en puissance de nouvelles compétences*

Ces incertitudes touchent d'abord son champ d'intervention en matière aéroportuaire, qui s'est renforcé avec l'attribution d'un pouvoir réglementaire en matière d'allocation d'actifs et charges au périmètre régulé et de suivi économique et financier du secteur. L'absence de composante de l'organigramme consacrée spécifiquement à l'aérien, a contrario des autres secteurs, pose question. L'intégration de ce sujet dans un pool consacré à l'audit financier peut se comprendre au regard du rôle dévolu actuellement à l'Autorité, mais pose question au moment où elle gagne de nouvelles compétences dans ce secteur complexe.

Par ailleurs, l'ART fait face à la montée en charge du suivi des données numériques de mobilités. D'abord estimé à 11 ETPT lors des travaux parlementaires sur la loi LOM, le personnel nécessaire à l'exercice de cette nouvelle compétence a été revu à 5 ETP<sup>116</sup>. En régime de croisière l'ART considère que les traitements de données en cours de développement, la priorisation des contrôles et la montée en compétence d'agents polyvalents devraient permettre d'éviter de nouveaux recrutements.

L'évaluation évolutive par l'ART de ses besoins traduit les difficultés à estimer *ex ante* les ressources humaines nécessaires pour exercer de nouvelles missions, même si les estimations initialement communiquées au législateur et les besoins constatés auront varié, en peu de temps, du simple au double. Elle reflète également la primeur donnée au « mode projet », l'ART indiquant que les agents ont été recrutés sur des profils-type susceptibles d'être affectés sur d'autres dossiers. Comme l'ont souligné certaines parties prenantes, pour utiles et stratégiques qu'elles soient, ces nouvelles missions nécessitent des moyens humains suffisants en quantité et en niveau d'expertise, sauf à limiter la portée des interventions ou à effectuer des arbitrages au détriment des autres activités.

- *Des services supports fragiles en cours de structuration*

Les services supports doivent assurer la continuité et la régularité du fonctionnement de l'Autorité et sont indissociables de la qualité de l'action de régulation. Le nombre restreint d'agents de la direction des ressources et systèmes d'information fait peser un risque de rupture

---

<sup>115</sup> L'ARCEP a mené en 2015 une démarche de réflexion stratégique « l'ARCEP pivote » associant parties prenantes et équipes de l'Autorité pour aboutir à une feuille de route et à la publication d'un « manifeste »

<sup>116</sup> 2 économistes, 2 analystes de données et un juriste.

sur des fonctions essentielles (chaîne comptable, maîtrise du système d'information, édition de la paie, passation des marchés). Cette vulnérabilité a été prise en considération dans le cadre de la réorganisation des services de l'Autorité avec un relèvement du nombre d'agents des directions ressources de 8 à 12 ETP (12% de l'effectif total). Ce renforcement, en cours au moment du contrôle de la Cour est salubre ; il n'en reste pas moins un enjeu prépondérant dans la maîtrise des risques de l'Autorité.

### 2.1.3.2 Le secrétariat général, un maillon central exposé à l'augmentation des compétences et des moyens de l'ART

Depuis la création de l'ARAF, les cinq titulaires successifs de ce poste auront cumulé à la fois les fonctions de pilotage des services de l'Autorité et de rapporteur général de l'ensemble de l'activité de régulation auprès du collège. Quant aux secrétaires généraux adjoints ou directeurs faisant fonction ayant figuré sur l'organigramme, il est difficile d'appréhender rétrospectivement quelle aura été la consistance exacte de leur portefeuille.

Cette organisation diffère de celle en vigueur dans d'autres autorités de régulation où sous une forme ou sous une autre, les fonctions de « rapporteur général », chef des services d'instruction sont souvent dissociées de celles de responsable administratif. Tel est le cas à la CRE, à l'ANJ, ainsi qu'à l'Adlc. L'ARCOM a un organigramme proche de celui de l'ART, mais le directeur général est assisté de deux directeurs généraux adjoints. Seule l'ARCEP dispose d'une organisation comparable, sa directrice générale pilotant l'ensemble des directions métiers et support.

L'organisation actuelle de l'ART confère donc un rôle pivot au secrétaire général, qui seul a une vision panoramique du fonctionnement de l'Autorité et centralise les interfaces entre services, Président et collège. Ce positionnement se comprend dans une organisation de taille modeste, mais il devient difficilement tenable dès lors que le champ de compétences de l'ART s'est sensiblement élargi et que les fonctions support se sont développées. Il est à craindre un engorgement au niveau du secrétariat général, ce qui n'est sans doute pas étranger au turn-over observé sur le poste, quatre secrétaires généraux s'étant succédé depuis 2015.

L'entrée en fonction effective d'une nouvelle secrétaire générale adjointe devrait permettre d'alléger la charge du secrétaire général, qui, indépendamment de l'implication des différents titulaires, est souvent très forte, ce qui ne contribue pas au fonctionnement optimum des services. Reste posée la question de la dissociation des responsabilités. Les exemples cités plus haut et des arguments de principe plaideraient sans doute en faveur d'une séparation des missions de pilotage de l'instruction et de supervision des fonctions supports<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Il est précisé qu'aux termes de l'article L1261-18 du code des transports, le secrétaire général peut déléguer ses pouvoirs à tout agent de l'autorité dans des matières et des limites déterminées par le collège. Cette délégation n'empêche pas, néanmoins, dissociation des responsabilités.

## 2.2 Un accroissement des moyens concomitant de l'évolution des compétences

### 2.2.1 La gestion comptable et financière de l'ART

Originellement fixées par le décret 2010-1023 modifié, les articles R 1261-6 à 1261-23 du code des transports fixent, depuis 2017<sup>118</sup>, l'organisation financière de l'Autorité. Le règlement comptable et financier, prévu par l'article R1261-6 du code des transports, établit les principes de fonctionnement de l'Autorité en ce domaine. Ce document, adopté en 2014, mérite toutefois un toilettage, lequel est prévu dans la feuille de route 2021-2023. La gestion comptable et financière de l'Autorité repose sur un chef de service « du budget et de la comptabilité » et, depuis peu, une assistante comptable au sein de la direction des ressources et des systèmes d'information.

#### 2.2.1.1 L'adoption des budgets et le taux d'exécution

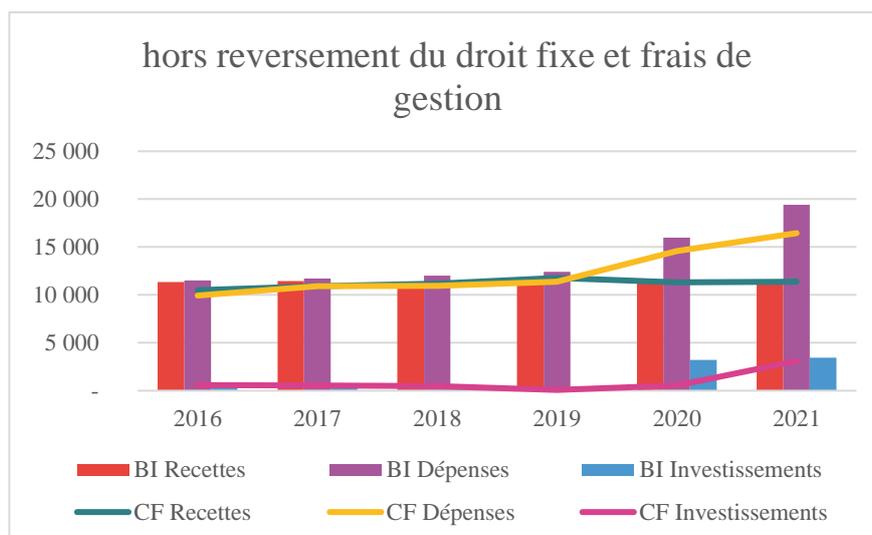
Le budget est arrêté par le collège sur proposition de son président (cf. article 19 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes). Le collège de l'Autorité arrête désormais le budget chaque année avant le début de l'exercice (article R 1261-10 du code des transports), ce qui n'était pas le cas lors du précédent contrôle de la Cour. Au cours de la période sous revue, aucun budget rectificatif n'a été présenté en cours d'année.

En tant qu'autorité publique indépendante (cf. loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017), l'Autorité n'est pas soumise à l'ensemble des règles du décret GBCP (décret n° 2012-1246). Le règlement comptable et financier de l'ART prévoit un vote du budget en trois chapitres (fonctionnement, personnel et investissement) qui constituent le niveau d'autorisation du collège et la présentation d'un compte de résultat et d'un tableau de financement prévisionnels.

Depuis 2016, le budget est voté avec un déficit prévisionnel croissant, les ressources légèrement supérieures à 11 M€ étant stables au cours de la période alors que les charges augmentent régulièrement, passant de 12 M€ à 16,5 M€ en 2021. Toutefois, jusqu'en 2019 l'Autorité dégageait un excédent en exécution en raison de la sous exécution des dépenses.

---

<sup>118</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des API/AAI et décret n° 2017-107 du 30 janvier 2017.

**Tableau n° 6 : Taux d'exécution du budget (en milliers d'euros)**

Source : Comptes financiers de l'Autorité

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux exécution Produits	92%	95%	101%	104%	98%	98%
Taux exécution Charges	86%	93%	91%	92%	91%	85%
Taux exécution Investissement	84%	127%	195%	32%	17%	90%

Source : Cour des comptes d'après données ART

En fonctionnement, le taux d'exécution des charges comme des produits est supérieur à 90%. Le taux d'exécution des investissements est par contre largement fluctuant, même si, sans surprise, les prévisions d'investissement de l'exercice 2020 ont été largement affectées par la crise sanitaire (conséquence du retard du projet immobilier).

### 2.2.1.2 L'organisation comptable et financière

L'exercice budgétaire et comptable correspond à l'année civile. Les modalités de l'organisation financière et de son fonctionnement sont déterminées par les dispositions de l'article R.1261 du code des transports. L'Autorité est dotée d'un agent comptable nommé par arrêté du ministre chargé du budget. Le compte financier annuel est établi par l'agent comptable et arrêté par le collègue. Le contrôle de la gestion de l'agent comptable est assuré par le directeur départemental des finances publiques.

Le règlement comptable et financier n° 2014-028 du 11 décembre 2014, arrêté par le collègue, a été transmis au ministre chargé des transports et au ministre chargé du budget. Selon les termes de ce règlement<sup>119</sup>, repris par la note relative aux « règles et procédures d'engagement et de liquidation des dépenses » du 15 octobre 2021, l'Autorité dispose d'« ordonnateurs secondaires » désignés par le président et habilités à engager des dépenses. Dans les faits, les

<sup>119</sup> Le règlement comptable et financier de l'Autorité prévoit que le président, ordonnateur principal, peut désigner un ou plusieurs ordonnateurs secondaires, terme repris par d'autres documents internes comme la note NS/2021-004 du 15/10/2021 fixant les règles et procédures d'engagement et de liquidation des dépenses de l'Autorité.

« ordonnateurs secondaires » désignés par l'Autorité n'ont aucune délégation de crédits mais bénéficient de simples délégations de signature « au nom du président », formalisées par des décisions du président. Il convient donc de réviser les textes internes.

### 2.2.1.3 Le compte de résultat

Le résultat d'exploitation de l'ART est déficitaire depuis les deux derniers exercices en raison de la forte progression des dépenses (tout particulièrement de personnel et liées à l'immobilier) et de la diminution des recettes, concomitante de la volonté de réduire le fonds de roulement. Ce déficit atteint ainsi pour l'exercice 2021 l'équivalent de plus du tiers des dépenses (cf. Annexe n° 10).

**Tableau n° 7 : Évolution du résultat**

<i>En euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Total des charges</i>	7 675 984	11 927 576	12 135 223	12 317 917	13 113 664	14 646 737	16 452 443
<i>Total des produits</i>	13 025 415	12 489 800	12 137 662	12 546 831	13 504 860	11 385 406	11 374 719
<i>Résultat</i>	<b>5 349 431</b>	<b>562 224</b>	<b>2 439</b>	<b>228 914</b>	<b>391 196</b>	<b>-3 261 331</b>	<b>-5 077 725</b>

*Source : Cour des comptes d'après comptes financiers*

#### ➤ *Les produits :*

Au cours de la période sous revue, les ressources propres dites « autres produits » représentent un faible pourcentage des produits et sont quasi exclusivement « constituées des remboursements effectués par la CPAM des indemnités journalières des agents en arrêt maladie ».

Jusqu'à l'exercice 2019, l'Autorité a été essentiellement financée par deux taxes affectées, prélevées sur les entreprises des secteurs régulés : un droit fixe acquitté par les entreprises ferroviaires et une taxe annuelle pour frais de contrôle versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, d'une part, par les entreprises de transport public routier de personnes (entre 2016 et 2018 uniquement<sup>120</sup>), d'autre part. Les montants de ces taxes affectées étaient plafonnés par une loi de finances. Comme le rappellent les observations définitives de la Cour de 2014 sur l'ARAF, ce mode de financement résultait d'une initiative sénatoriale et a conduit le législateur à doter l'Autorité de la personnalité morale, puisque la LOLF prévoit qu'une ressource établie au profit de l'État ne peut être affectée qu'à une instance ayant la personnalité morale. Ainsi, la principale raison qui, initialement, a conféré à l'ART le statut d'« API », plutôt que d'« AAI », a disparu. *A contrario*, la personnalité morale n'implique toutefois pas de percevoir une telle ressource.

<sup>120</sup> Créée par la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, elle a été supprimée par la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018

Tableau n° 8 : Évolution des produits affectés

Taxes affectées en milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019
Droit fixe ferroviaire	12 976,00	9 651,00	9 217,00	9 554,00	10 822,00
Reversement	0,00	1 992,00	1 122,00	1 264,00	1 622,00
<b>Droit fixe ferroviaire net</b>	<b>12 976,00</b>	<b>7 659,00</b>	<b>8 095,00</b>	<b>8 290,00</b>	<b>9 200,00</b>
Taxes pour frais de contrôle	0,00	2 771,00	2 839,00	2 910,00	2 600,00
Frais de gestion	0,00	111,00	114,00	116,00	104,00
<b>Taxes pour frais de contrôle nettes</b>	<b>0,00</b>	<b>2 660,00</b>	<b>2 725,00</b>	<b>2 794,00</b>	<b>2 496,00</b>
Total produits affectés nets	12 976,00	10 319,00	10 820,00	11 084,00	11 696,00
Total reversement et frais de gestion	0,00	2 103,00	1 236,00	1 380,00	1 726,00

Source : Comptes financiers de l'Autorité

Si le droit fixe ferroviaire était collecté par l'Autorité, qui reversait à l'État le surplus au-delà du plafond fixé de 8,8 millions d'euros en 2019 (8,3 M€ précédemment), la taxe pour frais de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes plafonnée à 2,6 millions d'euros par la loi de finances (depuis 2016) et la taxe pour frais de contrôle des entreprises de transport public routier de personnes étaient collectées par la DGFIP qui prélevait 4 % de frais de gestion avant versement à l'Autorité.

En 2020, du fait de la suppression de diverses taxes à faible rendement par le gouvernement, les ressources fiscales affectées ont été remplacées par une dotation budgétaire globale de fonctionnement pour charges de service public (inscrite au programme 203<sup>121</sup>) permettant de financer les missions de l'Autorité et dont le montant correspond au plafond total des taxes affectées en 2019 (11,4 M€ moins une retenue de 0,173 M€ de la DGITM qui correspond au taux de mise en réserve commun aux différents opérateurs). Le montant de la subvention a été relevé à 14 M€ en 2022.

➤ *Les charges :*

Le reversement d'une part du droit fixe et des frais de gestion à l'État représentait une part non négligeable (de 10% à 17%) des dépenses de l'Autorité (comptabilisés dans « autres charges de gestion ») jusqu'en 2019.

Les dépenses de personnel représentent le principal poste de dépenses. Elles ont plus que doublé depuis 2015, en lien avec l'évolution des compétences de l'Autorité et de l'évolution de son effectif. Leur part est aujourd'hui prépondérante, passant de 56 % en 2016 à 70 % des dépenses de fonctionnement en 2020.

Les services extérieurs qui comprennent les dépenses liées à l'immobilier représentent le deuxième poste de charges après celui du personnel (12% des dépenses de fonctionnement en 2020 - cf. *infra*). Le montant des services extérieurs progresse de 55 % sur la période et de près de 40 % entre 2019 et 2020, effet de l'opération immobilière en cours à Paris et de l'amélioration des systèmes d'information.

Les dotations aux amortissements et provisions comprennent essentiellement l'amortissement des investissements réalisés et, depuis 2018, une provision pour charges constituée afin de valoriser les jours de compte épargne temps des personnels.

<sup>121</sup> Versée par la DGITM.

#### 2.2.1.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le niveau du fonds de roulement met en évidence que l'ART ne se trouve pas soumise à une contrainte financière avérée. Ceci est le cas depuis sa création, du fait de la lenteur de sa montée en charge, alors que son financement, par contraste, a été mis en place sans délai, ce qui l'a notamment conduite à renoncer d'elle-même à une année de recettes en 2014.

**Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>FDR au 31/12 (K€)</i>	22 399	22 507	22 266	22 452	23 181	19 700	13 056
<i>Trésorerie au 31/12 (K€)</i>	19 371	22 612	21 105	21 249	21 989	19 463	13 717
<i>FR/mois charges de fonctionnement</i>	35	23	22	22	21	16	10

*Source : Comptes annuels de l'Autorité*

La trésorerie de l'Autorité, qui tend à se réduire, est déposée sur un compte au Trésor.

Depuis 2015, le fonds de roulement qui représentait près de trois ans de charges est en diminution. En 2018, le fonds de roulement de 22,5 M€ couvrait encore près de deux années de charges et devait permettre de faire face à des dépenses à venir conséquentes : changement de locaux parisiens et systèmes d'information. En 2021, le fond de roulement de 13 M€ qui couvre encore 10 mois de charges de fonctionnement, devrait être réduit à 6 mois fin 2022<sup>122</sup>. Cette réduction correspond à la volonté de l'État de conduire l'ART dont les dépenses sont relativement prévisibles, à ne conserver qu'un fonds de roulement « raisonnable », sans que ce niveau soit explicitement fixé.

L'existence d'un tel fonds de roulement et le souci de le réduire ont eu pour conséquence regrettable de repousser une nouvelle réflexion et l'échéance d'échanges approfondis avec la DGITM et la direction du budget sur les moyens nécessaires au fonctionnement de l'ART, dans le contexte d'un élargissement de ses missions. Aussi conviendrait-il de prendre une mesure précise des besoins financiers et humains de l'ART. On peut rappeler, à cet égard, le rapport de septembre 2015 de l'IGF et du CGEDD consacré à l'évaluation des moyens de l'ARAFER, demandé à la suite de la loi d'août 2015 étendant ses compétences, qui recommandait une révision régulière de cette estimation, au regard des incertitudes relatives au niveau des besoins liés à ses nouvelles compétences en régime de croisière. Il est aujourd'hui essentiel, après les élargissements successifs de compétences, de redéfinir les moyens dont l'Autorité doit disposer pour remplir pleinement ses missions. Sur cette base et dans un second temps, des objectifs globaux de gains de productivité et d'économies, aujourd'hui inexistantes, doivent être établis.

**Recommandation n° 7. (MTECT, direction du budget, 2024) : Redéfinir les moyens financiers et humains de l'ART, en adéquation avec ses missions effectivement exercées et ajuster en conséquence la dotation pour charges de service public.**

<sup>122</sup> Si l'ART justifie son niveau par la nécessité de faire face à une éventuelle condamnation à indemnisation à l'issue d'un contentieux, la constitution de provisions pour risques paraît plus appropriée à ce cas de figure.

### 2.2.1.5 Le bilan

Un tableau retraçant l'évolution du bilan figure en Annexe n° 10.

➤ L'actif :

L'évolution de l'actif immobilisé (qui a triplé depuis 2015 pour atteindre 3 M€ en 2021) traduit l'investissement réalisé pour les systèmes d'information et l'aménagement des nouveaux locaux parisiens. Les charges constatées d'avance correspondent aux loyers et charges locatives. L'actif circulant, de 13,8 M€ en 2021, correspond essentiellement, jusqu'en 2019, au produit du droit fixe ferroviaire.

➤ Le passif :

L'essentiel des fonds propres est constitué par le report à nouveau (de plus de 22 M€ jusqu'en 2020, 19 M€ en 2021), quand l'essentiel du passif circulant (dettes d'exploitation) correspond, jusqu'en 2019, à l'excédent du droit fixe ferroviaire à reverser à l'État en N + 1. La croissance des dettes sociales s'explique par celle des effectifs. Les provisions pour risques et charges correspondent à la valorisation des jours de compte épargne temps (CET). La diminution du passif et de l'actif circulant en 2020 s'explique par la fin des droits ferroviaires perçus par l'ART.

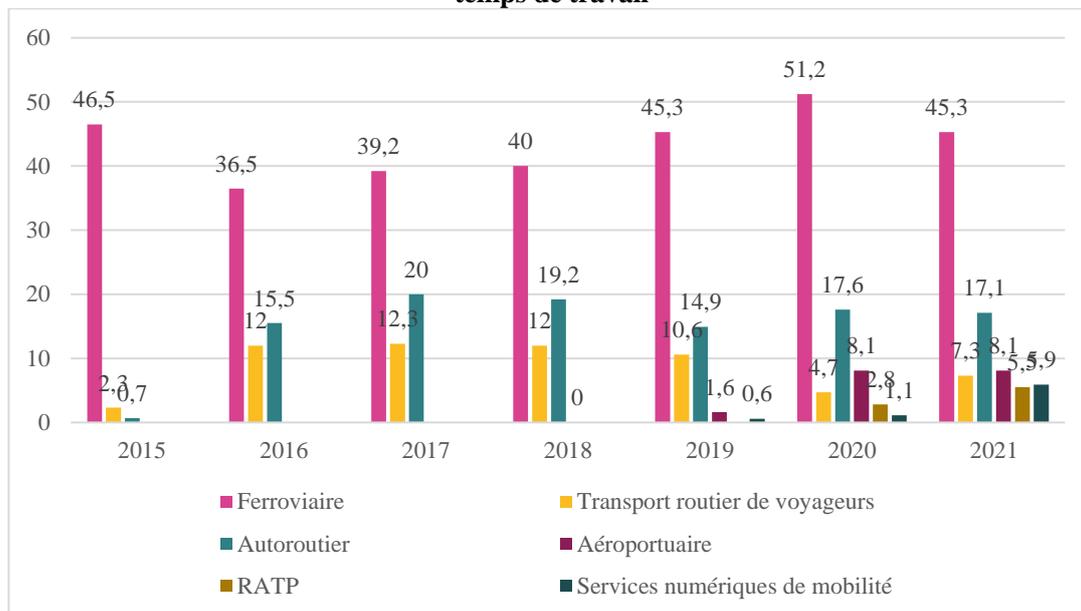
## 2.2.2 Des marges de progrès en matière de gestion des ressources humaines

### 2.2.2.1 Des effectifs en croissance au fil des compétences sans changement organisationnel majeur jusqu'à 2020

Si les compétences de l'ART se sont progressivement élargies, à un rythme rapide depuis 2015, cet accroissement s'est réalisé sans conséquence majeure (respect des délais à 100% depuis 2017) alors que l'Autorité ne bénéficiait des relèvements des plafonds d'emplois en loi de finances que parfois plusieurs mois après les prises de compétences.

De fait, la dotation initiale d'effectifs de l'ART était suffisamment importante pour amortir cette évolution. En 2015, l'Autorité disposait de 49,6 ETPT alors qu'elle régula le seul secteur ferroviaire. En 2016, alors que, par ailleurs, 15 ETPT supplémentaires étaient recrutés à la suite de la loi « Macron », le nombre d'ETPT affectés au ferroviaire s'est réduit à 36,5, ce qui a permis de faire face aux nouveaux besoins regardant les domaines routiers et autoroutier, pour lesquels près d'une trentaine d'ETP ont pu être mobilisés dès cette année de prise de compétences. Le niveau des effectifs affecté au secteur ferroviaire s'est de nouveau stabilisé, à un niveau plus élevé, à compter de 2019.

De même ordre, les moyens obtenus pour assurer la régulation du secteur du transport par autocars librement organisés (12,3 ETPT mobilisés au plus fort de l'activité en 2017) ont été réorientés sur d'autres priorités au fur et à mesure que cette activité se réduisait (seulement 4,7 ETPT mobilisés en 2020).

**Tableau n° 10 : Répartition des effectifs (ETPT) de l'ART par compétence, selon une comptabilité en temps de travail**

Source : Cour des comptes d'après données ART

L'Autorité a historiquement utilisé ses effectifs pour lisser la charge entraînée par de nouvelles compétences grâce à une mutualisation des ressources existantes. C'est ainsi que l'ART a pris en charge la compétence aéroportuaire ou la régulation des transports urbains franciliens grâce à la constitution en interne d'équipes projets sans recrutement supplémentaire. Il reste que cette méthode d'organisation a affecté les ressources de l'ART. En 2020, première année de régulation effective, les compétences aéroportuaires et liées aux transports urbains d'Île de France ont mobilisé près de 11 ETPT sur 85,5 (respectivement 8,1 pour le premier et 2,8 pour le second secteur).

### 2.2.2.2 Les effectifs

Les effectifs de l'Autorité ont suivi le rythme de l'évolution de ses compétences depuis la création de l'ARAF en 2009. Ils se sont notamment accrus à l'occasion de :

- la loi portant réforme ferroviaire de 2014 (+9 ETP entre 2014 et 2015) ;
- la loi dite « Macron » de 2015 portant création de l'ARAFER et élargissant les compétences de l'Autorité aux secteurs autoroutier et de transports urbains de voyageurs (+15 EPT entre 2015 et 2016) ;
- la loi portant « nouveau pacte ferroviaire » de 2018 et l'ordonnance prise sur l'habilitation de cette loi étendant les prérogatives de l'ART en matière ferroviaire (+9 ETP entre 2018 et 2019) ;
- la loi d'orientation des mobilités en 2019 qui lui confère la mission de suivi des données de mobilité (+5 ETP).

Au total, le nombre d'agents de l'ART aura presque triplé en une dizaine d'années, pour atteindre près de 90 agents.

**Tableau n° 11 : La répartition des effectifs selon le mode de recrutement**

Effectif au 31/12 (en ETPT)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Détachés	7,04	7,17	8,87	13,30	14,50	14,19	14,60	14,32	11,71
Mis à disposition	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,00	0,00	0,33
CDD droit public	23,65	15,81	22,27	35,40	34,80	32,98	33,16	40,61	40,92
CDI droit public	0,91	16,78	18,00	14,90	21,90	23,67	25,30	30,56	36,68
<b>Total</b>	<b>32,00</b>	<b>40,16</b>	<b>49,54</b>	<b>64,00</b>	<b>71,60</b>	<b>71,24</b>	<b>73,06</b>	<b>85,49</b>	<b>89,64</b>

Source : ART

Cette croissance continue, le mode de recrutement, la nature des besoins ont pour résultat que l'âge moyen des collaborateurs est assez bas (37,8 ans en 2020, hors personnel administratif et membres du collège), de même que l'ancienneté, même si celle-ci tend à augmenter (3 ans en moyenne en 2020, contre 2,25 en 2015).

Au passage, on peut s'étonner d'un recours relativement faible à l'apprentissage et à l'emploi de stagiaires, au regard de la variété des secteurs suivis par l'ART, de la technicité de ses missions, notamment pour des analyses et des études ponctuelles, mais aussi de leur intérêt pour des étudiants, en économie, en droit ou en finances. Ces possibilités pourraient être davantage exploitées, en particulier le recours à des apprentis, intégrés pour au moins une année universitaire à la structure et donc susceptibles de participer à des travaux d'une certaine durée, alors que la technicité de ces derniers, à l'ART, exige un investissement spécifique minimal.

En 2021, les effectifs (y compris les membres du collège) étaient ventilés de la façon suivante :

- CDD : 40,92 ETPT, soit 46 % des effectifs en ETPT ;
- CDI : 36,68 ETPT, soit 41 % ;
- Détachements et mise à disposition : 12,04 ETPT, soit 13 %.

**Tableau n° 12 : Répartition des effectifs en ETPT par mode de recrutement à l'Autorité**

Position statutaire	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Détachement et mise à disposition	23%	19%	19%	21%	21%	20%	20%	17%	13%
Agents contractuels en CDD	74%	39%	45%	55%	49%	46%	45%	48%	46%
Agents contractuels en CDI	3%	42%	36%	23%	31%	33%	35%	36%	41%

Source : ART

La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendante, à laquelle se conforment les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel de l'ART (CGE), offre de grandes marges de manœuvre pour le recrutement des agents contractuels par ces autorités.

La pratique de l'Autorité consiste à inscrire l'ensemble des primo-recrutements d'agents contractuels dans le cadre de CDD de droit public de trois ans. À cette échéance, ceux qui donnent satisfaction et qui souhaitent poursuivre leur parcours professionnel au sein de l'Autorité se voient proposer un CDI dans le cadre du renouvellement de leur contrat.

En dépit de l'augmentation de la part d'employés en CDI au fil du temps, les modalités de recrutement de l'ART en font l'API qui présente toujours le plus faible taux de CDI, la CRE mise à part.

**Tableau n° 13 : Répartition des effectifs (en ETPT) en 2020 par mode de recrutement dans les API**

<i>Position statutaire</i>	AMF	H3C	CSA	HADOPI	HAS	MNE	AFLD	ART
<i>Détachement et mise à disposition</i>	4%	7%	16%	10%	4%	2%	12%	15%
<i>Agents contractuels en CDD</i>	1%	0%	5%	25%	9%	44%	11%	51%
<i>Agents contractuels en CDI</i>	94%	93%	79%	65%	87%	54%	77%	34%

Source : Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au PLF pour 2022

Ce constat se vérifie également à l'échelle d'un échantillon plus vaste d'API-AAI. La pratique de l'ART pourrait constituer un frein à l'embauche de salariés expérimentés, précédemment déjà employés en CDI. Cependant, elle ne souhaite pas remettre en cause une forme d'égalité entre salariés en son sein.

Les difficultés de recrutement concernent, en particulier, des collaborateurs de la direction de la régulation financière des transports (auditeurs-analystes financiers et responsables de domaines), qui, majoritairement issus d'écoles de commerce et de cabinets d'audit ou d'analyse financière, se voient proposer des niveaux de rémunération plus élevés que ceux des structures publiques. Pour ces profils, selon l'ART, la durée de vacance de poste peut atteindre une année, y compris en recourant à l'assistance d'un cabinet de recrutement.

**Tableau n° 14 : Estimation des écarts de rémunération entre le secteur privé et l'ART pour les profils « auditeur-analyste financier »**

	Secteur privé	ART
<i>Auditeur-analyste financier junior (0 à 3 ans)</i>	38-50 k€	40-45 k€
<i>Auditeur-analyste financier confirmé (3 à 5 ans)</i>	45-70 k€	48-55 k€

Source : ART, d'après cabinets Michael Page et Hays

Les métiers de l'informatique et des réseaux constituent un autre défi. Dans un contexte d'une demande supérieure à l'offre sur le marché de l'emploi, les entreprises du secteur privé proposent des salaires élevés. Sur les deux agents actuellement en poste au service des systèmes d'information, le premier est un ancien prestataire de l'Autorité et le second a été embauché par l'intermédiaire d'un cabinet de recrutement<sup>123</sup> après une recherche de presque une année. La stratégie actuelle de recrutement paraît ainsi inadaptée, pour pourvoir à des fonctions d'importance croissante.

L'ART se caractérise par des écarts salariaux concentrés sur certains métiers et comme le faisaient déjà remarquer la Cour dans ses observations définitives de 2014, des recrutements essentiellement effectués en CDD, alors que le secteur privé et d'autres API ont davantage recours aux CDI. À cet égard, si l'embauche en CDD paraît de bonne gestion pour la plupart des

<sup>123</sup> Depuis 2015, 6,5 % des recrutements ont été assurés par l'intermédiaire d'un cabinet.

emplois proposés par l'ART, notamment dans le cas d'experts débutants, il pourrait y être fait certaines exceptions selon la nature des fonctions et l'expérience requises.

Par ailleurs, l'ART fait valoir que les règles déontologiques peuvent constituer une difficulté pour accéder par la suite à certains postes hors de l'Autorité, alors que la compétence qui y a été acquise serait de grande valeur mais aussi parfois très spécifique. Cet argument semble à nuancer en pratique (cf. *infra*).

Celle-ci a notamment voulu renforcer son attractivité en proposant un certain nombre d'avantages financiers (couverture de frais de mutuelle, de déplacements domicile-travail, tickets restaurants), de meilleures conditions de travail (télétravail, compte épargne-temps etc...). Ces avancées, nécessaires, ne semblent pas de nature à combler un éventuel déficit en la matière avec le secteur privé, qui offre souvent le même type d'avantages.

L'ART a également souhaité offrir de meilleures perspectives de progression professionnelle, en distinguant plusieurs niveaux de séniorité.

### 2.2.2.3 La masse salariale et le coût moyen par agent

Au total, le coût moyen par ETPT atteint 116 000€ en 2021, y compris cotisations sociales<sup>124</sup>, taxe sur les salaires et avantages divers. Il s'élève à près de 76 000 € pour le seul salaire brut, toujours y compris parts variables et membres du collège.

**Tableau n° 15 : Évolution du coût moyen par ETPT (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>ETPT</i>	49,54	64	71,6	71,24	73,06	85,49	89,64
<i>Rémunérations brutes</i>	3 535 417	4 709 958	5 205 039	5 145 153	5 410 128	6 610 399	6 785 936
<i>Rémunération par agent</i>	71 365	73 593	72 696	72 223	74 050	77 324	75 702
<i>Masse salariale</i>	5 285 579	7 061 085	7 837 756	7 760 893	8 293 006	10 267 797	10 430 785
<i>Coût par agent</i>	106 693	110 329	109 466	108 940	113 510	120 105	116 363

Source : ART

Ces montants s'expliquent, d'abord, par le haut niveau de qualification requis pour la quasi-totalité des agents. Au 31 décembre 2021, l'Autorité ne comptait ainsi que 4 non-cadres. Même si l'alourdissement de la masse salariale tient principalement à l'accroissement des effectifs, on constate qu'elle a augmenté davantage (+94%) que ces derniers (+73%), depuis 2015. Au cours de la même période, le coût par agent a, en effet, crû de 12,6%, soit de 2,4% par an.

<sup>124</sup> Elles ne comprennent pas de cotisations d'assurance-chômage, car Pôle Emploi a refusé l'affiliation des salariés de l'ART, assimilant celle-ci à un établissement public administratif, sur la base d'un faisceau d'indices. Elles incluent donc, en revanche, des dépenses d'indemnisation du chômage, lesquelles ont coûté 725 000 € entre 2015 et 2020 (et 22 000€ en frais de sous-traitance pour le calcul des allocations), dont 160 000 € pour un même agent entre 2015 et 2018.

Au sein de cet échantillon, l'ART se situe à 120 800 €, sensiblement au-dessus de la moyenne, (aux environs 90 000€/an), autour de laquelle les différentes estimations par autorité indépendante apparaissent relativement regroupées, malgré la variété de leurs domaines d'action (mais exigeant toujours une technicité certaine). Seul le coût moyen à l'AMF serait plus important (142 300€). On peut observer, par exemple, que les dépenses de personnel par agent de l'ART s'avèrent supérieures à celles de la CRE de près de 30%.

**Tableau n° 16 : Coût unitaire du travail (2020)**

<i>AAPI</i>	Dépenses de personnel (en M€)	Effectifs (En ETPT)	Coût unitaire du travail
<i>AFLD - Agence française de lutte contre le dopage</i>	5,89	72	81 800 €
<i>ARCEP</i>	15,61	177	88 200 €
<i>ADLC - Autorité de la concurrence</i>	16,92	193	87 700€
<i>ANJ - Autorité nationale des jeux</i>	5,14	55	93 500 €
<i>AMF</i>	67,16	472	142 300 €
<i>CNIL</i>	15,99	219	73 000 €
<i>CRE</i>	14,35	153	93 800 €
<i>CSA</i>	23,07	276	83 600 €
<i>HCERES - Haut conseil de la recherche et de l'enseignement supérieur</i>	9,86	112	88 000 €
<i>HAS</i>	37,8	415	91 100 €
<i>HADOPI</i>	4,28	48	89 300 €
<i>ART</i>	10,27	85	120 800 €

Source : Annexe au PLF pour 2022 - Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes. Les données incluent les membres du collège

La taille limitée de l'institution confère un poids relativement plus important dans la masse salariale aux rémunérations, plus élevées, des membres du collège<sup>125</sup>, que dans d'autres AAPI. Pour autant, leur contribution à la moyenne globale n'excède pas 3% en 2020.

On note un nombre particulièrement élevé de cadres dits « supérieurs » (responsables de domaines) et dirigeants (secrétaire général, directeurs), puisqu'il atteint 26 fin 2021. Cette spécificité tient en partie à un choix d'organisation, combinant encadrement sectoriel et fonctionnel, et au grand nombre de « responsables » impliqués à divers titres dans la relecture et le contrôle des travaux réalisés. L'audit mené par le cabinet Mazars concluait aussi, en 2020, à un taux d'encadrement supérieur élevé. Une gestion en « mode projet » et une structure matricielle, auraient pu aller de pair avec le souci de limiter le nombre d'encadrants par

<sup>125</sup> La rémunération brute du président atteignant 152 000€, celle des vice-présidents, 115 000€, depuis un décret et un arrêté de février 2020 relatifs aux modalités de rémunération des membres des AAPI, qui distinguent quatre catégories en leur sein de ce point de vue.

« producteur ». Ce facteur organisationnel peut participer du niveau élevé du coût par agent de l'ART en comparaison d'autres autorités indépendantes.

La part variable de la rémunération se caractérise par une faible différenciation autour d'une valeur pivot de 12%, de fait intégrée dans la négociation salariale à l'embauche. Ainsi « une performance et une implication exceptionnelles » (part variable entre 14,5% et 15%) ne rapporte en fin de compte qu'un supplément d'au plus 3,5% par rapport à une « une manière de servir donnant satisfaction » (entre 11,5% et 12,5%). En outre, la *dispersion* autour de cette valeur pivot apparaît elle-même limitée, ce qui revient à distinguer peu de performances s'écartant de la moyenne et, donc, à limiter l'efficacité de l'incitation.

**Tableau n° 17 : Répartition des montants de part variable attribués aux agents**

	Part variable entre 0 % et 7,5 %	Part variable entre 8 % et 11 %	Part variable entre 11,5 % et 12,5 %	Part variable entre 13 et 14 %	Part variable entre 14,5 % et 15 %
<i>Nombre d'agents concernés</i>	2	7	29	39	9

Source : ART

L'ART doit hiérarchiser plus nettement les différents taux de rémunération au titre de la part variable du salaire et, de manière plus générale, faire de la modulation de cette dernière un véritable outil au service de la motivation de ses agents, mais aussi de l'attractivité de ses postes pour les profils les plus prometteurs. Cette recommandation avait déjà été formulée à l'occasion du rapport précité de la Cour de 2017 sur les politiques de rémunération dans les autorités indépendantes<sup>126</sup>.

**Recommandation n° 8. (ART, 2023) : Utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle.**

## 2.2.3 Des choix immobiliers contestables

### 2.2.3.1 L'abandon de la localisation historique au Mans

L'article L 1261-12 du code des transports résultant de l'ordonnance n°2016-79 modifiée, précise que « le collègue décide de la localisation des services de l'Autorité, en fonction des nécessités de service ». Cet article vient contrarier les dispositions antérieures du code des transports spécifiant que le siège de l'Autorité est fixé par décret (article R. 1261-5-1) et que celui-ci est fixé au Mans<sup>127</sup> (article D. 1261-5-2), articles qui n'ont jamais été abrogés jusqu'à présent. Le président de l'ART a sollicité auprès du Premier ministre par courrier du 20 octobre 2021, une abrogation des dispositions réglementaires encadrant la localisation du siège de l'Autorité au Mans, arguant de la « nécessaire relocalisation de l'ensemble des services à Paris

<sup>126</sup> Recommandation n°6 : utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle, sur la base d'entretiens d'évaluation.

<sup>127</sup> Décret n° 2010-1064 du 8 septembre 2010 instituant l'ARAF

*pour répondre aux besoins opérationnels de l'Autorité* ». Cette demande a trouvé sa traduction dans le décret n° 2022-976 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 qui a supprimé la mention géographique de son siège et la décision du 28 juillet de l'Autorité fixant ce dernier à Paris.

La localisation mancelle d'origine présentait, selon l'Autorité, le double inconvénient d'un faible bassin de recrutement local et de l'éloignement de la région parisienne et de ses interlocuteurs (ministères et entreprises). Elle l'a conduite à ouvrir une « antenne » à Paris pour « *les réunions avec les acteurs du secteur mais également les séances du collège* ». La Cour relevait dans son précédent rapport de juillet 2014 que « *si [la double localisation] n'est pas critiquable d'un point de vue budgétaire, elle pose de réelles contraintes opérationnelles* », avec des coûts et des temps de transport conséquents et de potentielles difficultés de recrutement ainsi que des difficultés managériales difficiles à chiffrer.

Suite à l'élargissement de ses compétences en 2014 et 2015, à l'augmentation de ses effectifs et à sa réorganisation, le collège de l'Autorité a choisi de transférer l'ensemble de ses services d'instruction à Paris à compter du 1<sup>er</sup> février 2016 (délibération du collège du 20 octobre 2015), soit l'ensemble des services à l'exception des fonctions support (8 personnes) qui demeuraient au Mans. Le regroupement de l'ensemble de ses agents sur un unique site parisien s'est achevé en 2021.

### 2.2.3.2 L'évolution des dépenses immobilières

L'immobilier constitue le deuxième poste de dépenses de l'Autorité, après les dépenses de personnel. L'ART n'est propriétaire d'aucun immeuble, mais uniquement locataire et, fort logiquement, ses dépenses ont augmenté au fil des années et de l'expansion des domaines de compétences de l'Autorité et de ses effectifs.

**Tableau n° 18 : Évolution des dépenses immobilières**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bureaux Le Mans	298 854,10	473 232,76	121 152,65	72 377,49	73 304,00	54 651,48	36 132,46
Bureaux Paris	320 941,89	190 516,12	598 306,05	798 489,41	714 787,00	1 157 184,81	1 916 824,46
Parking Le Mans	16 095,78	16 030,31	3 240,00	4 369,40	6 131,00	3 110,30	3 411,33
Parking Paris	6 225,58	1 819,93	5 358,66	4 890,14	6 629,61	12 489,91	10 825,98
Locations diverses	809,12	28 493,28	18 531,04	0,00	5 337,60	0,00	770,40
Charges Le Mans	38 839,03	38 329,80	19 979,47	6 360,00	6 360,00	6 360,00	8 207,60
Charges Paris	111 667,80	255 370,18	264 876,12	289 114,91	294 902,00	503 873,16	410 406,70
Total loyers chargés	793 433,30	1 003 792,38	1 031 443,99	1 175 601,35	1 107 451,21	1 737 669,66	2 386 578,93
Effectif (brut)	55	70	73	74	83	88	91
Coût total/agent	14 426	14 340	14 129	15 887	13 343	19 746	26 226

Source : *comptes financiers*

En perspective des jeux olympiques de 2024, la tour Montparnasse, qui hébergeait l'Autorité, a contraint ses locataires à libérer ses locaux au cours de l'année 2020, pour réaliser des travaux.

Si l'ART a pris à bail les nouveaux locaux dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, afin d'y conduire des travaux avant d'y emménager, l'ensemble a pris du retard du fait de la crise sanitaire, tant pour la tour Montparnasse que pour les futurs locaux et le déménagement a été réalisé en 2021.

L'Autorité avait fait le choix de trouver des locaux à proximité immédiate de la gare Montparnasse pour « *faciliter l'acceptation du déménagement par les agents du Mans, ne pas*

*occasionner de départ des agents en poste et valoriser cette implantation offrant une excellente connexion avec la gare comme argument de recrutement, permettant d'attirer des agents dont la résidence familiale se trouve en dehors de Paris* ». La première raison semble peu convaincante dans la mesure où ne restaient au Mans que quatre agents du service des moyens généraux depuis 2018. Par ailleurs, la proximité de toute autre gare aurait pu satisfaire à l'argument d'attractivité.

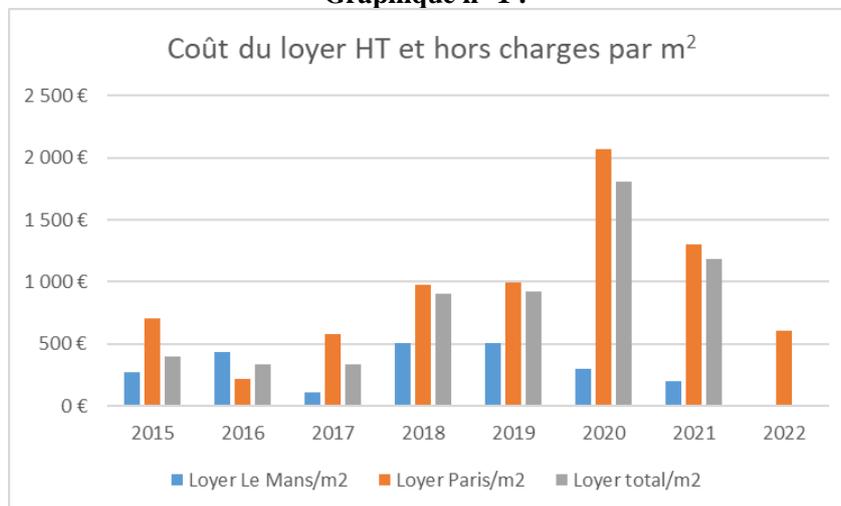
Présenté comme plus efficient, le regroupement de l'ensemble des agents de l'Autorité sur un même site, n'est pas pour autant plus économique. Le total des dépenses immobilières présente un quasi doublement par rapport à 2015, avec un loyer de 1,5 M€ en 2022, alors que dans le même temps, l'effectif réel de l'Autorité n'a augmenté que de 65%.

Le déménagement du Mans à Paris s'est traduit par une augmentation du coût par agent qui est passé de 14 400€/agent à 26 200 €/agent, soit une augmentation de 82 % entre 2015 et 2021. En 2022, le coût par agent diminuera cependant du fait du regroupement sur un site unique et devrait revenir à un coût par agent proche de 2018.

Hors parking, le loyer au m<sup>2</sup> SUN des bureaux parisiens de l'ART est supérieur à 1 100 € HT/hors charges en 2021, bien au-delà de la moyenne parisienne selon l'observatoire de l'immobilier de bureaux Immostat<sup>128</sup> (moyenne 4<sup>ème</sup> trimestre 2019<sup>129</sup> de 640 € pour les biens de seconde main à Paris centre ouest), ce secteur de Paris étant par ailleurs le plus onéreux de la capitale.

La situation est quelque peu biaisée par l'existence des deux sites parisiens payés en 2021. En considérant la baisse de loyer qui interviendra à partir de 2022 où l'Autorité n'aura plus qu'une seule localisation parisienne, le loyer de 611 €HT/hors charges/m<sup>2</sup> SUN correspondra à la moyenne parisienne.

**Graphique n° 1 :**



<sup>128</sup> « La surface inscrite dans la base de données correspond en priorité à la Surface Utile Nette de bureaux » - Méthodologie confirmée par Immostat le 4 juillet 2022.

<sup>129</sup> Montant le plus élevé pendant la période : le 1<sup>er</sup> trimestre 2019 et le 4<sup>ème</sup> trimestre 2021 selon les données Immostat – observatoire utilisant la surface utile nette. Ce montant est de 621,75 € moyenné sur l'ensemble de l'année 2021 et de 655 € au 1<sup>er</sup> semestre 2022 pour les biens de seconde main à Paris centre ouest.

*Source : Cour des comptes d'après données ART et comptes financiers*

Avec une surface utile brute (SUB) globalement identique au total de sa double localisation antérieure, les nouveaux locaux parisiens disposent de davantage de surface utile nette (SUN), passant de 1 205 m<sup>2</sup> à 1 470 m<sup>2</sup>. Toutefois, si l'abandon des locaux manceaux permet d'améliorer le ratio SUB global, celui-ci reste très largement supérieur au ratio SUB/par agent de 18 m<sup>2</sup> fixé par la direction de l'immobilier de l'État<sup>130</sup> (DIE) : 23,19 m<sup>2</sup> fin 2021 après abandon des locaux du Mans.

L'Autorité justifie, dans l'annexe au projet de loi de finances, sa superficie de bureaux utile par un nombre de postes de travail (120 en 2021), supérieur à son plafond d'emplois, en raison de « *la prévision de bureaux dédiés aux prestataires externes, aux stagiaires* ». Or, l'instruction a montré que le recours aux prestataires externes<sup>131</sup> comme aux stagiaires<sup>132</sup> est limité à quelques unités. L'ART a convenu que le nombre de postes de travail affiché correspond, selon le ratio de 12 m<sup>2</sup> SUN/agent de la DIE, à 122 postes de travail pour la superficie des nouveaux locaux, superficie permettant, le cas échéant, de faire face à une extension de ses compétences. Avec un plafond d'emplois de 101 agents en 2021<sup>133</sup>, le ratio SUB/poste de travail (20,89 m<sup>2</sup>) reste supérieur au ratio de densification défini par la DIE, de même pour le ratio SUN/par poste de travail (14,55 m<sup>2</sup>).

En outre, le dimensionnement des locaux n'intègre pas les effets du recours accru au télétravail - étant entendu qu'il n'était pas possible de l'anticiper au moment du choix de déménagement.

### 2.2.3.3 Le coût du regroupement parisien

Pour sa dernière opération immobilière, l'ART a eu recours à diverses prestations externalisées : prestation de conseil et négociation pour la recherche de nouveaux locaux (165 K€), assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'aménagement des nouveaux locaux (32 K€), travaux d'aménagement des futurs locaux et perte sur la partie non amortie des aménagements de la Tour Montparnasse (490 K€), déménagement (20 K€), ameublement (47 K€), soit un total de 754 K€.

Selon la propre estimation de l'ART, le coût du regroupement des services de l'ART à Paris, indépendamment de sa composante immobilière, est de 425 K€ entre 2016 et 2021, essentiellement constitué par l'allocation de retour à l'emploi (226 K€), mais également des indemnités de licenciements (87 K€), indemnités de départ volontaire (38 K€) et prise en charge des transports TGV et parking (76 K€).

Le rapport de la Cour en juillet 2014 relatif à l'ARAF relevait qu'« *en définitive, la décision de déménagement dans Paris qui peut avoir certaines justifications opérationnelles, est celle d'une structure sur laquelle ne pèse pas de contrainte financière forte* ». Ce constat se trouve aujourd'hui renforcé à l'issue du regroupement de l'ensemble des services au sein de nouveaux

<sup>130</sup> DIE - Fiche de définition et typologie des surfaces de l'État (version décembre 2018).

<sup>131</sup> Prestation d'accueil et infogérant informatique pour l'essentiel

<sup>132</sup> Entre deux et quatre personnes pour quelques semaines à quelques mois chaque année

<sup>133</sup> 102 en 2022

locaux parisiens, dont le coût est, en soi, estimé à 1,2 M€. La Cour relève que le regroupement parisien aurait pu être conduit avec un plus grand souci d'économie en matière de surface par agent.

## 2.2.4 Une fonction « achats » à renforcer

### 2.2.4.1 Les insuffisances de l'organisation des achats

L'Autorité est soumise au code de la commande publique. Le président, ordonnateur de l'Autorité, a donné délégation de signature « au nom du président » pour signer des conventions, contrats et marchés et engager des dépenses au secrétaire général<sup>134</sup> (jusqu'à 193 000 €HT) et depuis le 14 octobre 2021, à la DRSI (jusqu'à 40 000 €HT). Si le plafond de 193 000 €HT correspondait à l'origine au seuil de passation selon une procédure formalisée, il n'a aujourd'hui plus de signification.

Les achats de l'Autorité qui représentent entre 1,6 M€ et 3 M€ selon les années, relèvent de la direction des ressources et des systèmes d'information (DRSI) et antérieurement de la direction des affaires générales (DAG). Jusqu'en 2021, les achats mobilisaient 1,1 ETP (localisés au Mans) chargés du choix de la procédure, de la conception des pièces administratives (hors CCTP), de la mise en ligne de la consultation, de l'appui à l'analyse des offres. Dans la réalité, la DAG veillait essentiellement à l'exécution des marchés et aux achats les plus urgents. La réorganisation de 2021 a permis de doubler l'effectif (2 ETP) avec l'objectif de structurer et professionnaliser la fonction achat.

La réglementation de l'achat public est rappelée à grands traits dans des notes de procédure ou/et guide des achats (de juin 2014 pour l'ARAF, actualisée en 2016 pour l'ARAFER et en octobre 2021 pour l'ART). Ces notes, qui ne couvrent pas toutes les procédures d'achat utilisées, restent aussi trop succinctes sur le partage des diverses tâches et responsabilités au sein de l'Autorité. Elles peuvent faire référence à des documents internes annulés et ne sont pas toujours appliquées de façon rigoureuse par les agents. L'arrivée, en avril 2022, d'un responsable de la performance, du contrôle interne et de la qualité devrait permettre de pallier l'inexistence de contrôle interne des achats.

La pandémie ne semble avoir eu aucun impact sur le fonctionnement du service achats, ceux-ci étant dématérialisés ou informatisés depuis plusieurs années du fait notamment de la double localisation.

Les besoins de l'année N+1 sont évoqués par chaque direction lors des discussions relatives à la construction du budget au dernier trimestre de l'année N, sans qu'une stratégie n'ait été définie à ce jour, le choix d'une procédure d'achat étant déterminé au cas par cas.

La part des achats effectués auprès de l'UGAP pour les fournitures et prestations courantes (ménage, accueil, fournitures de bureau, location et maintenance de copieurs, mobilier, matériel informatique et licences...) reste modeste<sup>135</sup> (110 000 € en 2021) et limitée s'agissant

---

<sup>134</sup> Conformément à la décision du collège de du 29 septembre 2010,

<sup>135</sup> Par rapport au montant global d'achat de l'Autorité et par rapport à l'offre de l'UGAP (moins de 50%).

d'achats mutualisés. L'adhésion en 2019 au groupement de commandes permanent piloté par la direction des achats de l'État n'a pour le moment débouché sur aucun marché. Conclu pour deux ans, il est renouvelé tacitement.

Les seuls achats mutualisés concernent les déplacements (entre 24 000 et 80 000 € par an), l'Autorité faisant partie d'un premier groupement de commandes<sup>136</sup> piloté par l'AMF en 2017, d'une durée de quatre ans, pour les prestations relatives à la fourniture de titres de transport ainsi que les prestations annexes (réservations d'hôtels) s'inscrivant dans le cadre des missions effectuées par les « collaborateurs des membres du groupement ». Un nouveau groupement de commandes ayant le même objet a été constitué en 2021 avec l'AMF et le H3C et piloté par l'AMF a abouti à la notification des marchés subséquents par l'Autorité en avril 2022, soit plusieurs mois après la fin normale du précédent marché, signe d'une anticipation insuffisante de ses besoins pour la constitution d'un nouveau groupement de commandes.

Hors dépenses locatives ou liées au récent déménagement, l'essentiel des achats correspond à des achats d'études, d'informatique (matériels, prestations extérieures, maintenance) et de déplacements.

L'Autorité a indiqué souhaiter refondre, d'ici fin 2022, les conditions générales de passation des achats, lesquelles devraient inclure le traitement des conventions (en particulier les conventions de recherche).

#### 2.2.4.2 Une gestion défaillante

La Cour a procédé à l'examen d'un échantillon de 18 procédures d'achat passées depuis 2016.

De façon générale, les marchés examinés révèlent de nombreux cas de non-respect de la réglementation de l'achat public et des règles internes édictées par l'Autorité altérant la qualité des documents produits ou encore l'exécution des marchés. Enfin, la qualité de l'archivage des dossiers de marchés doit être améliorée<sup>137</sup>.

Si certaines des défaillances relevées introduisent de la confusion dans l'exécution des marchés, d'autres sont susceptibles de remettre en cause leurs conditions de passation et créent un risque juridique pour l'Autorité et son ordonnateur. Il en va ainsi de l'absence de respect du dossier de consultation des entreprises jusqu'à l'attribution du marché ou la contradiction des pièces de consultation, facteur d'incertitude juridique pour les candidats, qui aurait dû conduire à l'annulation de la procédure de plusieurs marchés.

L'exécution de certains marchés par bons de commandes, dont les modalités d'exécution sont trop imprécises, sont également source de potentiels contentieux.

L'établissement est aussi invité à améliorer ses pratiques quant aux délais de publication souvent réduit à leur minimum, non conformes à l'esprit de la réglementation de l'achat public

---

<sup>136</sup> Avec l'Autorité des marchés financiers, l'Agence française de lutte contre le dopage, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet et le Haut conseil du commissariat aux comptes

<sup>137</sup> A minima 5 ans après notification pour les documents relatifs à la passation, 10 ans après la fin du marché pour les documents d'exécution – cf. Délégué interministériel aux archives de France : cycle de vie des documents issus des marchés publics - référentiel de conservation -

et qui pourrait être contraire à ses propres intérêts et qui traduisent un manque d'anticipation dans la programmation de ses achats.

Enfin, l'Autorité a recouru à des contrats de vacations au lieu et place de marchés publics au cours de la période 2015-2017 pour diverses prestations intellectuelles et de services. Ainsi, l'Autorité a conclu deux contrats de vacation avec un membre du Conseil d'État, pour une mission de conseil juridique « à la demande » de l'Autorité rémunérée forfaitairement 2 400€/mois, soit un total de 110 400 € (dont 86 400 € pour le 1<sup>er</sup> contrat de trois ans). Ces contrats ne peuvent être qualifiés de contrats de vacations dans la mesure où ils n'en remplissent pas les conditions<sup>138</sup>, et concernent des prestations entrant dans le champ de la commande publique. Ces contrats, passés sans mise en concurrence, ne respectent pas les règles internes précitées (note de procédure/organisation de l'achat public du 02/06/2014) de l'Autorité.

L'examen de l'échantillon de marchés met en évidence un risque contentieux réel pour l'Autorité, dont certaines des procédures de passation des contrats de la commande publique pourraient être contestées devant le juge administratif, en raison des manquements au respect des principes constitutionnels d'égalité d'accès à la commande publique et à la transparence des procédures.

L'Autorité a formalisé les procédures internes d'achat, comme le demandait la Cour lors du dernier contrôle de l'ARAF. Pour autant, les dysfonctionnements et les écarts aujourd'hui relevés par rapport à la réglementation applicable doivent la conduire, sans délai, à professionnaliser sa fonction achat, à davantage recourir aux groupements de commandes ou à une centrale d'achats afin de respecter les principes et règles de la commande publique et à se doter d'un contrôle interne permettant de sécuriser la procédure de passation et d'exécution des achats.

## **2.2.5 Des systèmes d'information en cours de structuration**

### **2.2.5.1 Une gouvernance améliorée mais encore insuffisamment structurée**

Avant 2019, il n'existait pas de fonction informatique spécifique. L'accroissement du périmètre des systèmes d'information, le besoin de les renforcer et de les sécuriser ont conduit à la création d'un service, actuellement composé de deux agents (un chef de service ainsi qu'un assistant chef de projets), recruté en février 2022 et rattaché à la direction des ressources et des SI (DRSI).

Depuis 2017, l'Autorité dispose d'un schéma directeur informatique (SDI), qui couvre la période 2017-2022 et qui a été actualisé en 2019.

Enfin, l'Autorité dispose d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) nommé par le président de l'Autorité, en l'occurrence le chef de service SI, option justifiée par la taille de l'ART.

---

<sup>138</sup>Selon la jurisprudence, le statut de vacataire nécessite de remplir plusieurs conditions cumulatives : réaliser des tâches ponctuelles et déterminées et être rémunéré à la tâche c'est-à-dire à la vacation ; à défaut, il s'agit d'un agent contractuel.

Le pilotage des SI semble adapté aux besoins, mais il serait souhaitable de le formaliser davantage en matière de programmation et de comptes rendus, démarche qui, selon les réponses de l'ART, devrait se concrétiser au second semestre 2022, notamment au moyen d'une comitologie planifiée.

Outre le SDI, le SSI a réalisé un dossier d'architecture technique (DAT), ainsi qu'un plan de continuité d'activité informatique et un plan de reprise d'activité informatique.

Par ailleurs, l'ART a mis en place une politique de sécurité du système d'information (PSSI) propre à son infrastructure, qui transpose celle de l'État et prend en compte des préconisations de l'ANSSI, mais qui reste à formaliser dans un document cadre. Elle ne dispose pas, en revanche, d'un plan de communication des risques de cybersécurité et n'entreprend pas de sensibilisations auprès des utilisateurs.

#### 2.2.5.2 Un environnement technique satisfaisant

L'ART dispose de plusieurs outils modernes adaptés à ses besoins, la majorité des applications utilisées provenant d'éditeurs. La tierce maintenance applicative (TMA) et la gestion de la version de ces applications étant de la responsabilité de l'éditeur, le risque d'obsolescence est limité. D'une manière générale, le système d'information est « à l'état de l'art », compte tenu de la taille de la structure.

#### 2.2.5.3 Un recours systématique à la prestation externe

L'ART externalise les fonctions essentielles : l'exploitation de la sécurité périmétrique, l'infogérance globale (assistance technique, sécurité et maintien en conditions opérationnelles), la conception et la réalisation technique en mode projet. Ces fonctions sont supportées par un unique prestataire infogérant, à l'exception de la sécurité périmétrique et du réseau télécom.

Cette externalisation systématique répond à l'absence de compétences techniques en interne. Il est donc impératif de diversifier les prestataires pour limiter le risque de dépendance et de perte de maîtrise, ce vers quoi s'oriente opportunément l'ART à l'occasion de la mise en place de ses nouveaux marchés d'infogérance qui seront découpés en quatre lots.

#### 2.2.5.4 Une maîtrise de la sécurité du système d'information

Afin de s'assurer de la maîtrise de la sécurité du SI, l'ART a réalisé une analyse de risque informatique, ce qui atteste d'une bonne maîtrise des systèmes d'information. Par ailleurs, le SSI a le projet de mettre en place un outil de suivi de la gestion des risques. Le premier identifié n'est pas, à date, en totale conformité avec les besoins métiers et doit encore être adapté.

#### 2.2.5.5 Une gestion de la donnée à harmoniser

L'ART gère un grand nombre de données. Alimentées par les agents habilités, les bases sont accessibles par le service concerné et par la direction métier, sous la responsabilité du directeur. La multitude d'interfaces utilisées pour les récupérer engendre des risques. L'ART doit, autant que faire se peut, poursuivre les efforts engagés pour harmoniser et automatiser les collectes régulières de données dans le cadre du chantier de dématérialisation de ses processus

métiers. On admettra toutefois que cette démarche est plus aléatoire lorsqu'il s'agit de collectes ponctuelles et qu'elle peut se heurter aux réticences des fournisseurs de données.

### *Conclusion intermédiaire*

---

*Structurée, à l'instar d'autres régulateurs sectoriels, autour d'un collège et d'une commission des sanctions, la gouvernance de l'Autorité a, depuis 2009, été fortement réformée. Pour s'en tenir à son instance décisionnelle, le collège a vu sa composition passer de sept membres, dont un seul, son président, était à temps complet, à cinq membres permanents, soit un président et quatre vice-présidents. Cette évolution est positive en ce qu'elle traduit un souci de « professionnalisation » au moment où l'ART devient multisectorielle. Cependant, elle reste inachevée.*

*En premier lieu, l'effectif du collège apparaît désormais particulièrement resserré, ce qui ne facilite pas l'appréhension des nouveaux secteurs ni le respect des critères posés par la loi quant à la disponibilité des compétences nécessaires en son sein. En second lieu, son mode de collaboration avec les services, mal compris par certaines parties prenantes, en dépit d'une amélioration récente grâce à la désignation de vice-présidents « référents », peut sans doute encore être amélioré, tout en préservant la collégialité.*

*Le dispositif déontologique apparaît complet et conforme aux textes applicables, qu'il concerne les membres du collège, la commission des sanctions ou les agents. Sa mise en œuvre appelle deux observations. Tout d'abord, l'application des règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts par des obligations de déport conduit trop souvent le collège à devoir se priver d'une partie de ses membres. Il revient donc aux autorités de nomination d'anticiper autant que faire se peut les situations « à risques », de sorte de ne pas handicaper son fonctionnement, surtout au moment où sa composition se réduit. Ensuite, les contrôles préventifs déclenchés à l'occasion du départ de personnel, s'ils figurent parmi les plus rigoureux au sein des régulateurs européens, ne semblent pas constituer un obstacle a priori pour le recrutement des agents, ceux-ci pouvant poursuivre leur carrière sans difficultés, parfois même au sein de parties prenantes à la régulation dès lors qu'elles ne ressortissent pas du secteur concurrentiel.*

*L'ART a su prendre en charge rapidement et efficacement de nouvelles compétences, par exemple en mettant en place une organisation du travail flexible dans le but de mutualiser les compétences en son sein, mais sans doute aussi grâce à des dotations en effectifs et à une masse salariale initialement généreuses. Le coût par agent se situe sensiblement au-dessus de la moyenne des autres autorités indépendantes, notamment en raison d'un taux d'encadrement supérieur élevé. Le niveau des frais immobiliers, temporairement grevés par un problème de double localisation, désormais réglé, apparaît, lui aussi, élevé. Les choix faits à l'occasion du regroupement parisien semblent a posteriori surévalués par rapport aux besoins, sans qu'il ne soit envisageable de revenir en arrière eu égard aux dépenses engagées.*

*D'une manière générale, l'ART n'a pas été soumise à une forte contrainte financière en raison d'une relative aisance résultant, pendant longtemps, d'un fonds de roulement conséquent. Sa réduction progressive semble avoir été l'unique outil de pilotage budgétaire de l'ART, faute d'un dialogue de gestion approfondi et régulier, dans le cadre de la préparation des lois de finances. Elle a eu pour conséquence une insuffisante mise sous tension de cette institution dans l'usage de ses moyens. Il convient donc aujourd'hui d'établir un diagnostic du niveau des ressources adéquat et, en outre, de fixer à l'ART des objectifs d'économie et d'efficacité précis, à l'instar des autres organismes publics.*

*Par ailleurs, les fonctions « supports », n'ont longtemps pas fait l'objet de toute l'attention nécessaire, alors qu'elles ont un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse. Devenues inadaptées à la taille et aux missions de l'ART, elles viennent d'être restructurées. L'Autorité doit, en particulier, améliorer ses processus d'achat, la passation et l'exécution des marchés ayant révélé de nombreuses irrégularités. De même, les systèmes d'informations constituent aujourd'hui un domaine sensible de par les données collectées et exploitées, dont l'Autorité a pris la mesure, mais qu'il convient encore de consolider.*

*Dans ces domaines, l'ART a, par ailleurs, trop peu cherché à pallier certaines insuffisances, ou à réaliser des gains d'efficacité, en se rapprochant d'autres autorités indépendantes ou d'administrations centrales, ce que sa dimension réduite rendrait pourtant d'autant plus pertinent. A cet égard, la Cour invite l'ART à envisager la mise en œuvre d'une recommandation du rapport précité de la Cour sur les autorités administratives et publiques indépendantes (recommandation n°8 : « Amplifier la démarche de mutualisation des services et l'étendre au domaine des ressources humaines ».)<sup>139</sup>*

---

<sup>139</sup> Ce rapport prend l'exemple de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (devenue l'autorité nationale des jeux) : « A l'ARJL, le périmètre des fonctions supports a été réduit au strict nécessaire, en s'appuyant sur les moyens du secrétariat général des ministères économiques et financiers, sans que l'indépendance de décision des autorités soit remise en cause ».

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	79
Annexe n° 2. Les compétences ferroviaires de l'ART .....	81
Annexe n° 3. Éléments de comparaisons internationales.....	83
Annexe n° 4. La base de données constituée par l'ART relatives aux coûts des travaux autoroutiers.....	85
Annexe n° 5. La préparation de la fin des certaines concessions autoroutières .....	86
Annexe n° 6. Le contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) .....	88
Annexe n° 7. Le contrôle des procédures d'attribution des contrats passés en vue de l'exploitation des installations annexes à caractère commercial (« sous- concessions »). .....	90
Annexe n° 8. Le système européen de télépéage .....	91
Annexe n° 9. Les relations avec l'Autorité de la concurrence (AdIC).....	92
Annexe n° 10. L'évolution des comptes de l'ART .....	95

**Annexe n° 1. Glossaire**

AAI/API	Autorité administrative indépendante/autorité publique indépendante
AdIC	Autorité de la concurrence
ADP	Aéroports de Paris
AOM	Autorités organisatrices de la mobilité
AOT	Autorité organisatrice des transports
ARF	Association des régions de France
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDD/CDI	Contrat à durée déterminée/contrat à durée indéterminée
CET	Compte épargne temps
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMPC	Coût moyen pondéré du capital
CORDIS	Comité de règlement des différends et des sanctions
CRE	Contrat de régulation économique
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGTIM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DRG	Document de référence Gares
DRR	Document de référence des réseaux
DRS	Document de référence sûreté
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
ETP/ETPT	Équivalent temps-plein/équivalent temps-plein travaillé
GI	Gestionnaire d'infrastructure
GPE	Grand Paris Express
GPSR	Groupe de protection et de sécurisation des réseaux
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
IDFM	Île-de-France Mobilité
IGF	Inspection générale des finances
LGV	Ligne à grande vitesse
LOM	Loi d'orientation des mobilités
MaaS	<i>Mobility as a Service</i>
MCAF	Mission de contrôle des activités ferroviaires
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
ORR	Office of Rail and Roads
OSP	Obligations de service public
PIA	Plan d'investissement autoroutier
PLF	Projet de loi de finances
PRA	Plan de relance autoroutier
PRA	Plan de restauration de l'activité

PSSI	Politique de sécurité du système d'information
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SCA	Sociétés concessionnaires d'autoroute
SDI	Schéma directeur informatique
SLO	Service librement organisé
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SNM	Services numériques de mobilité
SUB/SUN	Surface utile brute/surface utile nette
TEE	Tests d'équilibre économique
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TMA	Tierce maintenance applicative
TRI	Taux de rentabilité interne
UGAP	Union des groupements d'achats publics

## Autorités indépendantes :

AdIC	Autorité de la concurrence
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AMF	Autorité des marchés financiers
ANJ	Autorité nationale des jeux
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ex CSA)
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CNDP	Commission nationale du débat public
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
H3C	Haut conseil du commissariat aux comptes
HADOPI	Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
HAS	Haute Autorité de santé
HCERES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

## Annexe n° 2.

## Les compétences ferroviaires de l'ART

Tableau n° 19 : Les compétences de l'Autorité peuvent être illustrées de manière synthétique de la manière suivante.

	Avis conformes et motivés		Autres avis consultatifs	Litiges et manquements	Pouvoir réglementaire (soumis à homologation)	Textes réglementaires	Notification et test d'équilibre économique	Publications
	Régulation de l'accès tarifaire	Régulation de l'accès non tarifaire						
Ouverture à la concurrence				Pouvoir de RDD sur les données et le nombre d'ETP et pouvoir de sanction		Avis motivé	Notification des nouveaux SLO et TEE à la demande Possibilité de limiter ou interdire l'exercice du droit d'accès aux SLO	Livrets et étude
Séparation comptable (SNCF)	Avis conforme sur les règles après avis AdIC			Pouvoir de sanction	Cadre juridique en matière de séparation comptable			
Indépendance GI, suivi budgétaire et financier des gestionnaires d'infrastructure et de gares			Avis conforme : nomination, révocation et renouvellement DG/PDG SNCF Réseau Avis : - PGIC Réseau - Contrats État- GI et leur exécution - Budget GI - Modalités financements investissements + de 200 M€.					
Accès au réseau ferroviaire et aux installations de service	Avis conforme	Avis motivé		Pouvoir de RDD et de sanction	Conditions techniques et administratives d'accès au réseau Conditions d'accès aux facilités essentielles	accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire		Étude
Accès au tunnel sous la manche	Avis motivé	Avis motivé		Pouvoir de RDD et de sanction		Avis motivé		

Prestations de sûreté	Avis conforme							
Suivi et bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national								Rapports annuels, focus, plaquettes

Source : Cour des comptes d'après ART

### Annexe n° 3. Éléments de comparaisons internationales

#### Rapport de l'OCDE « Survey on the resourcing arrangements of economic régulators » (octobre 2021)

Ce rapport distingue 42 régulateurs sectoriels (énergie, transports, E-communication, eau), dont l'ART relève, et 16 régulateurs multisectoriels, du type de la Bundesnetzagentur (BnetzA) allemande qui régule les trois premiers secteurs ou de la Comision nacional de los mercados y la competencia (CNMC) espagnole qui est compétente pour l'audiovisuel, l'énergie, les transports, les télécoms et la poste mais assure aussi les fonctions d'autorité de la concurrence.

Les observations qui suivent portent sur les indicateurs applicables aux régulateurs sectoriels « transports ».

#### 1.- Généralités

- 90 % des régulateurs transports sont des organes indépendants.
- L'effectif moyen des régulateurs sectoriels est d'environ 324 : c'est environ l'effectif de l'ORR, l'ART étant comptabilisée pour 76 ; l'ART italienne pour 100.
- Le budget moyen est de l'ordre de 30 à 35 M€ : l'ORR est créditée de près de 40 M€, l'ART italienne d'environ 30 M€. Les dépenses de l'ART s'élèvent à une vingtaine de M€, pour des recettes d'environ 14 M€.

#### 2.- Ressources humaines

- 74% des employés des régulateurs sont des fonctionnaires ou équivalents (environ 14 % pour l'ART).
- Le turn-over est d'environ 12 %, à noter le plus élevé au sein des quatre secteurs retenus (entre 20 et 25 % pour l'ART).
- 55% des employés des régulateurs étudiés ont une ancienneté supérieure à 5 ans (l'ancienneté moyenne à l'ART est inférieure à 3 ans).
- 54 % ont un niveau de qualification au moins égal à un Master.
- 38 % des employés proviennent du secteur privé, 39% d'autres entités gouvernementales ; seulement 5% sont originaires d'autres instances de régulation.

#### 3.- Déontologie

- Restrictions à la mobilité sortante : 48 % des régulateurs posent des restrictions uniquement pour le emplois supérieurs, 38 % également pour les employés juniors et intermédiaires (cas de l'ART) ; à noter que l'ART italienne ne prévoit de restrictions que pour les emplois supérieurs alors que l'ORR ne fixe aucune restriction.

#### 4.- Rémunérations

- 57 % des régulateurs doivent appliquer la politique de rémunération préconisées par le gouvernement, 17 % doivent les suivre mais peuvent s'en écarter sur certains points et 24 appliquent leurs propres règles (les rémunérations à l'ART résultent des CGE).

- 61 % des salaires versés par les régulateurs sont supérieurs (23 %) ou égaux à ceux versés dans les secteurs régulés.

#### **5.- Ressources financières**

- 48 % des régulateurs sont financés par des recettes budgétaires, 33 % par des redevances, 19 % par les deux ; à noter que c'est dans le secteur des transports que la part de financement budgétaire est la plus élevée, et de loin (21 % dans les communications, 32 % dans l'énergie) ; les risques perçus sont symétriques : la réallocation budgétaire en cas de financement public, les aléas de la conjoncture en cas de redevance. L'ART Italienne et l'ORR sont financés par des redevances.
- 62 % des régulateurs ferroviaires font état de ressources insuffisantes.
- La moitié des régulateurs négocient eux-mêmes leurs budgets avec les autorités budgétaires.

#### **Annexe n° 4. La base de données constituée par l'ART relatives aux coûts des travaux autoroutiers**

À la fin de l'année 2017, l'ART a engagé des échanges auprès des SCA pour la mise en place d'une collecte, qui lui a permis, en 2019, de disposer de 380 dossiers de marchés de travaux (rattachés à 250 opérations distinctes) et de 490 dossiers d'études (rattachés à 380 opérations distinctes). Pour exploiter ces dossiers, l'Autorité a fait appel au bureau d'études SETEC qui l'a aidé à constituer une base de données de prix comprenant :

- un volet « micro » relatif au niveau de prix de certaines prestations standardisées récurrentes, externalisées par les sociétés concessionnaires. L'unité de base est le marché et les données proviennent des dossiers de marchés travaux,
- un volet « macro » relatif au coût estimé des opérations d'investissement sur le réseau autoroutier concédé, à différents stades d'avancement. Dans le volet « macro », l'unité de base est l'opération et les données proviennent des dossiers d'étude établis à différentes phases : opportunité, faisabilité, dossier de demande de principe, avant-projet, dossier d'enquête publique, projet, dossier de consultation des entreprises travaux et réalisation.

Afin d'actualiser ces données et, donc, de conférer un caractère pérenne à ce suivi, le collège a adopté, en octobre 2020, une décision relative à la transmission régulière à l'Autorité des documents de la consultation, des candidatures et des offres des marchés de travaux passés par les SCA, après une concertation organisée auprès de celles-ci en septembre. S'agissant du volet « macro », une collecte ponctuelle a été mise en place par courrier du secrétaire général d'avril 2021, mais elle a également vocation à devenir régulière. La maintenance et l'utilisation de cette base de données occupe à plein temps deux agents de l'ART.

Un groupe de travail a été mis en place pour définir un référentiel commun avec l'État. Celui-ci, dont font partie les services de la DIT, ceux de l'Autorité et les équipes du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) se réunit à un rythme mensuel ou bimestriel. Les travaux conduits dans ce cadre ont permis l'établissement d'une note de méthodologie « préliminaire » sur l'exploitation de la base de données et d'identifier des sujets à approfondir, notamment la valorisation des risques en matière de construction. Cette démarche a été formalisée par un échange de courrier entre le président de l'Autorité et la directrice des infrastructures de transport, actant notamment la transmission de la base de données aux services du ministère, mais aussi la nécessité d'appliquer la méthodologie préliminaire pour l'exploiter.

## Annexe n° 5. La préparation de la fin des certaines concessions autoroutières

Le cadre de sa fonction de suivi des contrats de concession et de leurs avenants, l'ART a été conduite à examiner des questions spécifiquement liées à cette perspective. En particulier, il importe que les travaux de remise en état de l'infrastructure ne soient pas compensés. En effet, ceux-ci relèvent d'obligations déjà prévues dans les contrats : le concessionnaire doit supporter à ses frais exclusifs tous les investissements nécessaires à la remise des biens de retour en bon état à la fin de la concession. Or, par exemple, lors d'une opération financée par un avenant, il peut être pertinent d'anticiper des opérations de renouvellement afin de mutualiser certains coûts. L'Autorité vérifie donc que les dépenses de renouvellement évitées sont bien prises en compte dans l'équilibre économique de l'avenant dont elle est saisie, car elles ne doivent pas donner lieu à compensation.

L'Autorité a alerté le concédant sur l'urgence de préciser l'état des biens de retour en fin de concession dans le cadre de son rapport sur l'économie générale des concessions. En effet, les contrats de concession ne le précisent pas, mais indiquent seulement qu'il revient au concédant d'établir sept ans avant l'expiration de la concession et après concertation avec le concessionnaire, le programme d'entretien et de renouvellement. Sans cette clarification, il peut être difficile d'apprécier si un investissement prévu dans un avenant ne relève pas déjà des obligations contractuelles relatives à la remise des biens en bon état en fin de contrat. Dans ce rapport, l'Autorité a invité le concédant à avoir une acception exigeante de cette notion de bon état en fin de contrat et, donc, à défendre au mieux ses intérêts patrimoniaux, l'évolution programmée des péages ayant été normalement conçue pour faire face aux dépenses nécessaires.

Elle a recommandé de s'appuyer sur un jeu d'indicateurs exhaustifs mesurant l'état de la structure de la chaussée, afin de s'assurer qu'aucune opération d'entretien majeure ne sera nécessaire dans les années qui suivront la fin de la concession. De fait, les indicateurs actuels, progressivement introduits dans les contrats, ne sont pas exhaustifs (ne comprenant pas, par exemple, les bassins d'assainissement) et ne renseignent pas sur la pérennité de l'autoroute (son état structurel) mais, essentiellement, la qualité du service rendu. A contrario, on ne peut, en pratique, exiger un « bon état » assimilable à du « comme neuf ».

Par ailleurs, s'est posée la question du financement d'investissements non prévus par les contrats durant les dernières années des concessions. L'échéance des concessions autoroutières historiques est comprise entre 10 à 15 ans. Or cette période est à la fois trop longue pour que tout investissement utile et nécessaire puisse être reporté à la prochaine mise en concurrence, mais peut également s'avérer trop courte pour permettre son amortissement. Le concédant a donc saisi l'Autorité pour obtenir son avis sur un dispositif qu'il envisage pour remédier à ce problème. À la fin du contrat, la part non amortie de ces investissements donnerait lieu au versement d'une soulte au concessionnaire sortant, soulte que le concédant peut mettre à la charge d'un éventuel nouveau concessionnaire, ou, en toute hypothèse, du futur gestionnaire.

Dans sa réponse, l'Autorité a indiqué des points de vigilance dans l'emploi d'un tel dispositif. Elle a notamment souligné que la rémunération de l'avenant faisant usage de ce

dispositif devrait être adaptée. En effet, pour le concessionnaire, une recette résultant du versement d'une soulte par le concédant emporte un risque inférieur à celui d'une recette liée au péage, dans la mesure où son versement est garanti par l'État, tandis que les revenus tirés du péage présentent un risque lié au trafic. Dans le cas d'un mécanisme d'amortissement partiel, le concessionnaire n'est ainsi exposé au risque lié au trafic qu'à hauteur de son investissement net de la soulte. Lors de son avis sur le premier avenant mettant en œuvre un report d'amortissement, en juillet 2021, l'Autorité a ainsi estimé que la rémunération du capital retenue par le concédant était en conséquence trop élevée.

## **Annexe n° 6. Le contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)**

Les SCA consultent régulièrement l'Autorité pour connaître son appréciation sur la réglementation applicable en matière de marchés, par exemple lorsqu'elle fait débat au sein d'une commission des marchés. Ces échanges informels permettent, selon l'ART, de prévenir des irrégularités dans la passation des contrats. Néanmoins, l'Autorité a déjà été amenée à saisir le juge des contrats d'un référé précontractuel. L'Autorité a en effet décidé, en décembre 2017, de former un recours contre une procédure de marché d'une société concessionnaire appliquant une méthode de notation amenant à sélectionner l'attributaire sur le critère unique du prix. Or, le principe d'une pluralité de critères de sélection permettant de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse par opposition à la sélection du moins-disant sur le critère unique du prix est une obligation qui s'impose aux SCA.

L'ART a affiné sa stratégie de contrôle afin de mieux identifier les pratiques nuisant à une mise en concurrence efficace. En particulier elle a mis en œuvre une campagne de contrôle visant à s'assurer que les SCA ne découpent pas artificiellement leurs marchés pour passer en-dessous des seuils de publicité et de mise en concurrence. Elle compte pouvoir en faire un premier bilan prochainement.

Cette partie des missions de l'ART ne semble pas soulever des difficultés particulières<sup>140</sup>. En revanche, elle représente une charge de travail très importante et n'apparaissant pas toujours justifiée. Aussi la loi de décembre 2019 d'orientation des mobilités (« LOM ») a prévu un allègement du dispositif, en chargeant l'ART de proposer aux ministres de l'économie ainsi que des transports une liste de marchés de fournitures et services pouvant en être soustraits.

Dans une approche prudente, l'Autorité a estimé que les obligations ne pouvaient être levées pour un marché donné que si deux critères étaient vérifiés cumulativement, c'est-à-dire si non seulement, le marché ne présentait pas de lien direct et spécifique avec les missions déléguées, mais encore, la levée des obligations n'était pas susceptible d'avoir un impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés.

La proposition soumise pour avis à l'AdIC consistait à maintenir les obligations pour les marchés de carburants, de maîtrise d'œuvre, de fourniture d'équipements et de services nécessaires à l'exploitation de la route et à les exclure pour les autres marchés de fourniture et de services. En s'appuyant sur les marchés passés par les SCA entre 2017 et 2019, l'Autorité a estimé que ce projet aboutirait à retirer des obligations de publicité et de mise en concurrence 53 marchés par an pour un montant total de 80 M€, soit 44 % des marchés de fournitures ou services en nombre et 38 % en montant. L'avis de l'AdIC a été favorable, sous réserve de deux recommandations : la réintégration dans la liste des marchés soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence de l'ensemble des contrats de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ainsi que des marchés lorsqu'il existe un risque d'attribution à une entreprise liée.

---

<sup>140</sup> L'Autorité n'a dû qu'une seule fois ouvrir une procédure en manquement à l'encontre d'une SCA (Atlandes) pour obtenir communication des marchés, qui fut rapidement clôturée.

L'Autorité fait état de la baisse, depuis 2017 de la part des marchés passés par les SCA avec des entreprises liées, qu'elle attribue à la mise en place des règles de publicité et contrôle du régulateur sectoriel. Aujourd'hui, elle ne diffère presque plus de la part de marché globale des travaux publics détenue par ces entreprises, ce qui signifie que les SCA ne leur attribuent pas plus de marchés qu'elles n'en obtiennent de manière générale. La vigilance demeure toutefois appropriée, car une telle situation ne constitue pas en soi une condition nécessaire et suffisante d'une concurrence non faussée.

Enfin, l'effectivité des pouvoirs très larges qui sont ceux de l'ART dans ce domaine requiert la faculté d'appliquer des sanctions crédibles en cas de non transmission. A cet égard, la situation apparaît perfectible. Certes, si l'information n'a pas été transmise dans les temps, l'Autorité peut ouvrir une procédure en manquement et mettre en demeure la SCA de communiquer ces documents dans un délai imparti, puis en cas de non-respect de la mise en demeure, ouvrir une procédure de sanction. Néanmoins, si la SCA obtempère à celle-ci dans le délai imparti par l'Autorité et que celle-ci identifie une irrégularité procédurale dans la passation du marché, elle ne pourra pas nécessairement lancer une action en référé contractuel ou précontractuel, compte tenu des conditions qui y sont attachées. Il conviendrait donc de prévoir des sanctions en cas de méconnaissance des obligations de transmission des marchés des SCA à l'ART, afin que celle-ci soit en mesure d'exercer un recours éventuel dans les délais, c'est-à-dire de jouer efficacement son rôle.

## **Annexe n° 7. Le contrôle des procédures d'attribution des contrats passés en vue de l'exploitation des installations annexes à caractère commercial (« sous-concessions »).**

L'autorité rend un avis simple dans le cadre d'une procédure d'agrément ministériel de l'attributaire de tout contrat conclu par une SCA pour la construction, l'exploitation et l'entretien de sous-concessions situées sur le réseau routier concédé (distribution de carburant, restauration, boutiques, hôtellerie), en particulier en examinant l'effectivité des engagements de modération tarifaires.

L'Autorité s'est notamment intéressée aux méthodes de notation utilisées par les concessionnaires pour sélectionner ces exploitants. En effet, s'il revient à l'acheteur de choisir sa méthode de notation, cette liberté de principe n'est pas sans limite compte tenu de ses effets sur l'effectivité du critère de sélection. Ainsi, elle a constaté, dans un avis d'octobre 2020, que la méthode d'ASF pour noter les engagements tarifaires des soumissionnaires amenait à neutraliser le critère de la modération tarifaire dans la procédure de passation. Pour parvenir à cette conclusion, l'Autorité a démontré le caractère faiblement discriminant de la méthode de notation utilisée, ce qui revient à le neutraliser en partie au regard des autres critères.

On peut considérer que l'ART joue ainsi pleinement son rôle de promotion des prix les plus bas pour les usagers de la route (en l'occurrence de services et d'achats annexes), qui ne correspond pas nécessairement au choix le plus rentable pour la SCA, dans le contexte d'une forme de monopole local.

À cet égard, l'ART s'est fixé pour orientation stratégique la réalisation d'une étude sur le modèle économique des activités de service sur les installations annexes à partir des données collectées auprès des exploitants et des SCA. Elle doit lui permettre de se prononcer sur les durées prévues des contrats de sous-concession et le niveau des redevances perçues par le concessionnaire, notamment sur leurs effets sur les prix payés les usagers.

Dans ce cas, il semble que ses pouvoirs de collecte de données ne soient pas suffisamment garantis. Pour exercer ses compétences et mener des études sur le secteur autoroutier, l'Autorité dispose de pouvoirs étendus, qu'il s'agisse de recueillir ponctuellement ou régulièrement les informations. En particulier un article du code de la voirie routière prévoit qu'elle « *peut notamment, par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations et de données* » détenues par les concessionnaires d'autoroutes, leurs actionnaires et leurs filiales, ainsi que leurs cocontractants et leurs financeurs. Le champ d'application de cet article est ainsi suffisamment large pour lui permettre d'exercer correctement ses missions.

Jusqu'en 2021, le code ne mentionnait pas expressément les sous-concessionnaires du réseau autoroutier, alors que la collecte d'informations auprès des sous-concessionnaires revêt des enjeux importants pour l'Autorité, notamment pour contrôler les engagements pris en matière de modération tarifaire pour les carburants. Un article de la loi d'octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, est donc venu préciser le droit existant en introduisant explicitement « *les titulaires de contrats passés par le concessionnaire d'autoroute en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* » dans le périmètre du pouvoir de collecte de l'Autorité.

## Annexe n° 8. Le système européen de télépéage

La transposition en droit français de la directive « télépéage » de 2019, à l'occasion de la loi DDADUE d'octobre 2021, a eu pour effet de confier une nouvelle mission autoroutière à l'ART, en lien avec ce système. Elle consiste en la tenue du registre des prestataires, la vérification annuelle du respect des conditions d'enregistrement et la conciliation à l'occasion de différends.

En l'espèce, l'Autorité considère que l'État s'est déchargé sur elle d'une fonction qui n'entretient qu'un rapport marginal avec son rôle de régulateur, mobilisant, selon elle, l'équivalent de deux ETPT. Ainsi, elle indique que :

*« Si l'Autorité fera ses meilleurs efforts pour mener à bien cette mission, elle tient à souligner les risques qui s'attachent à ce que diverses compétences relevant du secteur des transports lui soient attribuées alors même qu'elles n'ont aucun lien avec le cœur de ses missions, à savoir la régulation économique sectorielle, c'est-à-dire la régulation de secteurs économiques caractérisés par la présence d'infrastructures exploitées dans le cadre d'un monopole et dont l'accès est indispensable à des opérateurs pour pouvoir offrir des produits ou des services sur des marchés avuls ouverts à la concurrence. La démultiplication des compétences de l'Autorité sur des problématiques sans lien avec son cœur de métier est susceptible de réduire l'efficacité de son action sur les secteurs relevant de son cœur de métier. »*

Comme on l'a vu, on ne peut imputer les compétences autoroutières de l'ART, comme c'est le cas pour d'autres secteurs, à la nécessité de veiller à un accès non discriminatoire à une infrastructure dite essentielle, gérée par un monopole. Par ailleurs, une des missions qui lui a été attribuée consiste à éviter que les percepteurs de péages (c'est-à-dire les SCA) ne profitent de leur situation pour appliquer des conditions contractuelles qui pourraient être discriminatoires envers les prestataires de ces services, ce qui s'apparente au rôle que l'Autorité tient déjà en matière de marchés autoroutiers.

Il reste que l'ensemble des tâches dont le législateur l'a chargée dans ce domaine ne rentre pas dans ce cadre et correspondent, en partie, à des activités de gestion auparavant assumées par l'administration. Certes, dans d'autres secteurs, les pouvoirs de l'ART peuvent aller jusqu'à imposer des décisions qui relèveraient ordinairement de la gestion, mais seulement dans des champs très circonscrits, quand se trouve clairement en jeu ce principe d'accès non discriminatoire à une infrastructure. Dans tous les autres cas, toute confusion entre régulation et gestion paraît à éviter.

## Annexe n° 9. Les relations avec l'Autorité de la concurrence (AdlC)

Les secteurs régulés par l'ART relèvent également du contrôle *a posteriori* exercé par l'Autorité de la concurrence (AdlC). Est donc posée la question de l'articulation de leurs interventions.

### 1.- La distinction entre régulation sectorielle et contrôle de la concurrence en matière de transports

Il s'agit d'un débat classique<sup>141</sup>, la notion de régulation recouvrant à la fois la régulation *a priori* et le contrôle *a posteriori*.

En principe, la régulation sectorielle vise à organiser le marché *a priori*, essentiellement dans les secteurs d'activité où les conditions de marché créent des barrières notamment en cas de monopole de droit ou de fait – l'exemple du transport ferroviaire est typique - tandis que le contrôle de la concurrence a pour objet de détecter et de sanctionner *a posteriori* les comportements anti-concurrentiels des acteurs de marché.

En France, ce qui n'est pas le cas partout<sup>142</sup>, le choix du législateur a été de tirer des conséquences organiques de cette distinction. D'un côté, la régulation sectorielle des transports est ainsi confiée à l'ART qui est une autorité indépendante dont la mission est de veiller à ce que la concurrence s'exerce sans entrave, de manière effective et loyale. De l'autre, la supervision *a posteriori* de la concurrence est exercée par l'AdlC – autorité également indépendante – qui traite les difficultés dans la pratique concrète de la concurrence et qui dispose d'une compétence transversale.

Une conséquence de cette dichotomie est que le régulateur sectoriel, qui intervient en amont, ne maîtrise pas les conditions réelles du marché et n'a pas accès à toutes les données dont dispose les opérateurs. Il doit, en théorie, prendre des décisions, singulièrement en matière tarifaire, sans avoir connaissance des coûts des opérateurs et, d'une manière générale, au vu de données externes qui s'imposent à lui. Ce constat vaut, par exemple, pour l'ART pour les cycles d'investissements des gestionnaires d'infrastructure ; cela explique pourquoi elle a érigé la « régulation par la donnée », en orientation stratégique. L'AdlC, qui s'intéresse aux comportements des acteurs de marché, n'a pas les mêmes contraintes puisqu'elle est en mesure de constater elle-même ceux qui ont des impacts sur la concurrence.

Au total, les deux autorités n'interviennent pas au même niveau. L'AdlC résume les rôles respectifs des deux entités par la métaphore du paysagiste – l'ART- et du jardinier – l'AdlC.

Pour autant, la frontière n'est pas totalement étanche. Compétentes en matière de règlement des différends, l'ART dispose de fait d'une capacité d'action *a posteriori*, sa jurisprudence ayant pour effet de contribuer à définir un cadre opposable aux acteurs. En parallèle, les décisions de l'AdlC conduisent à orienter *ex ante* les comportements des entreprises. De même, ses analyses sectorielles éclairent les biais concurrentiels constatés dans le secteur concerné. Par ailleurs, la répartition des compétences peut être évolutive dans le temps : certains secteurs, ou compartiments de secteurs ayant atteint un certain degré de

<sup>141</sup> Voir notamment Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? , Note du Conseil d'Analyse économique, n°44, novembre 2017.

<sup>142</sup> Au Royaume-Uni, le régulateur du Rail, l'ORR, assure à la fois de la régulation *a priori* et la politique de la concurrence *a posteriori*

maturité pourraient en théorie sortir du champ de la régulation *a priori* au profit d'une seule régulation *a posteriori*.

## 2.- La répartition des rôles entre l'ART et l'AdIC

Les deux autorités sont amenées à interagir dans quatre situations.

- **L'ART et l'AdIC peuvent être amenées à donner un avis sur un même projet de texte réglementaire.**

Tel a été le cas sur les projets de décrets déterminant les statuts de la SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités et portant sur l'indépendance des fonctions essentielles<sup>143</sup>.

Cette intervention concurrente met en lumière un problème de répartition des rôles, quoique difficilement surmontable, dans la mesure où, dans son avis, l'Autorité de la concurrence se prononce notamment sur l'architecture du groupe public ferroviaire et sur la gestion des gares de voyageurs en s'interrogeant sur le respect des principes d'indépendance, de neutralité et de transparence de l'accès aux infrastructures ferroviaires ce qui est davantage de la compétence du régulateur économique sectoriel, même si, chemin faisant, l'AdIC renvoie à l'avis de l'ART et appelle au renforcement de ses prérogatives.

- **Dans certains cas, l'ART doit consulter l'AdIC avant de rendre ses avis ou décisions.**
  - Dans le secteur ferroviaire, en matière de séparation comptable, l'ART doit consulter l'AdIC avant de rendre sa décision.<sup>144</sup>
  - Dans le secteur du transport routier de voyageurs, l'ART doit établir la liste des opérateurs réputés exercer une influence significative en matière d'aménagements de transport routier (gares routières), de contrôle sur l'exploitation de ces aménagements et de fourniture de services à destination des entreprises de transport public routier dans ces aménagements. Cette liste doit, préalablement à son adoption, être soumise pour avis à l'AdIC.<sup>145</sup>
  - Dans le secteur autoroutier concédé, la loi d'orientation des mobilités a chargé l'ART de proposer aux ministres compétents une liste de marchés de fournitures et services pouvant être soustraits aux obligations de publicité et de mise en concurrence préalables, après avis de l'AdIC. Cette liste lui a été soumise le 18 décembre 2020.
- **L'AdIC, lorsqu'elle est saisie de problématiques en lien avec l'activité de l'ART, doit procéder à sa consultation pour avis. En parallèle, l'ART doit porter à la connaissance de l'AdIC les abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont elle a connaissance<sup>146</sup>.**
- **L'AdIC peut solliciter la contribution de l'ART à des consultations publiques dans le cadre de l'instruction d'avis qu'elle doit rendre au titre de ses compétences en matière de régulation économique sectorielle dans le secteur des transports.**

---

<sup>143</sup>Avis de l'Autorité de la concurrence n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire et avis de l'ART n° 2014-023, n° 2014-024, n° 2014-025 et n° 2014-026 du 27 novembre 2014.

<sup>144</sup> Article L. 2133-4 du code des transports

<sup>145</sup> Article L. 3114-14 du code des transports

<sup>146</sup> Article L 1264-15 du code des transports

Tel a été le cas, par exemple, le 15 juillet 2020, dans le cadre de la consultation publique restreinte relative à une demande d'avis du ministère de l'économie et des finances concernant le niveau de concentration des marchés en Corse et son impact sur la concurrence locale, s'agissant notamment de la desserte maritime de la Corse. Le président de l'ART a répondu à cette consultation le 15 septembre 2020. Il rappelle que l'ART n'est pas compétente en matière de transport maritime, mais que son expertise dans les secteurs régulés lui permet de répondre sur certains points. On notera que dans sa réponse, le président de l'ART met en avant ses prérogatives :

- Il promeut la mission d'observation des marchés dont elle dispose dans les secteurs ferroviaire et guidés, autoroutier et aéroportuaire, pour laquelle elle dispose de pouvoirs de collecte (sauf dans l'aéroportuaire) et de sanction ;
- Il insiste sur l'expertise sectorielle qui lui permet de quantifier le besoin de service public, à l'instar des textes d'équilibre économique qui conduisent à évaluer l'impact d'une offre de transport privée sur un contrat de service public et souligne que l'ART pourra, dès la fin 2023, se prononcer sur les attributions directes d'un contrat de service public de transport ferroviaire par une AOM ;
- Il conclut à l'opportunité de mettre à la disposition de la collectivité de Corse une expertise indépendant en instaurant un cadre de régulation approprié.

On ne sera pas surpris que, dans son avis remis au ministre, l'AdlC plaide pour une extension des compétences de l'ART en donnant la possibilité à la collectivité de Corse de solliciter un avis de l'ART sur le besoin et le champ du service public de liaison maritime.

D'un point de vue qualitatif, les deux autorités semblent globalement satisfaites de leur complémentarité, même si le cadre de coopération entre les deux autorités gagnerait sans doute à être précisé afin de prévenir les éventuelles divergences d'interprétation. Mais il ressort de l'instruction que les sujets de désaccord sont rares, et ont porté essentiellement sur les avis consultatifs rendus sur les textes réglementaires d'application de la loi portant réforme ferroviaire en 2014, notamment s'agissant des règles de séparation comptable.

En toute hypothèse, il ne semble pas y avoir de problème de lisibilité des compétences respectives, les opérateurs s'adressant au bon interlocuteur en fonction de leurs besoins.

En fait, l'AdlC vient en appui de l'ART dans le souci de conforter son rôle, ce qui n'est pas surprenant de la part d'une autorité transversale qui doit définir des priorités d'action adaptée à ses moyens et qui ne peut que soutenir les démarches permettant de stabiliser le cadre de la concurrence en amont. Outre sa préconisation, déjà mentionnée, d'étendre les compétences de cette dernière dans certains secteurs du transport maritime en Corse, elle estime que les avis conformes en matière de tarification gagneraient à intégrer une vision de plus long terme, à l'instar d'autres autorités de régulation sectorielle, et plaide pour un renforcement de ses pouvoirs d'enquête et de collecte de données afin de renforcer la régulation informationnelle. Ce point de vue conforte la position de l'ART, qui a fait de la régulation par la donnée une priorité stratégique, sans toutefois solliciter d'extension significative de compétences dans ce domaine, mis à part pour le pouvoir de collecte de données dans le secteur aéroportuaire qui lui a été refusé par le législateur lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'union européenne à l'automne 2021.

## Annexe n° 10. L'évolution des comptes de l'ART

Tableau n° 20 : Évolution du compte de résultat

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Achats	26 145,60	374 619,00	451 025,00	172 545,54	306 813,97	764 559,50	285 872,66
Services extérieurs	1 934 701,82	2 012 861,83	2 089 129,89	2 345 647,25	2 178 024,34	2 999 270,52	4 044 337,11
Autres impôts et taxes	92 389,06	176 116,71	149 481,31	165 748,21	171 944,19	205 226,03	167 286,18
Autres charges de gestion	54 242,66	2 078 793,97	1 294 188,73	1 428 148,42	1 744 288,84	78 020,31	4 029,65
Charges exceptionnelles	360,19	0,00	0,00	597,69	0,00	0,00	0,00
Valeur nette comptable éléments d'actif							537 047,08
Dotation aux amortissements et provisions	282 565,90	224 099,40	302 144,01	444 336,79	419 586,78	331 863,51	983 085,62
<b>TOTAL DES CHARGES ( hors personnel)</b>	<b>2 390 405,23</b>	<b>4 866 490,91</b>	<b>4 285 968,94</b>	<b>4 557 023,90</b>	<b>4 820 658,12</b>	<b>4 378 939,87</b>	<b>6 021 658,30</b>
Rémunération du personnel	3 535 417,09	4 709 958,15	5 205 039,54	5 145 153,61	5 410 128,62	6 610 398,92	6 785 935,57
Charges de SS	1 300 960,87	1 761 712,84	1 957 192,69	1 941 450,90	2 070 242,02	2 658 166,30	2 664 018,42
Autres charges sociales	50 695,77	84 537,46	96 966,42	115 359,88	199 884,07	216 586,55	202 108,01
Taxe sur les salaires	398 505,00	504 877,00	590 055,40	558 929,00	612 751,00	782 645,00	778 723,00
<b>TOTAL DES CHARGES DE PERSONNEL</b>	<b>5 285 578,73</b>	<b>7 061 085,45</b>	<b>7 849 254,05</b>	<b>7 760 893,39</b>	<b>8 293 005,71</b>	<b>10 267 796,77</b>	<b>10 430 785,00</b>
<i>part des dépenses de personnel</i>	69%	59%	65%	63%	63%	70%	63%
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>7 675 983,96</b>	<b>11 927 576,36</b>	<b>12 135 222,99</b>	<b>12 317 917,29</b>	<b>13 113 663,83</b>	<b>14 646 736,64</b>	<b>16 452 443,30</b>
Subvention de fonctionnement						11 226 542,00	11 222 337,00
Droit fixe du par entreprises ferroviaires	12 976 031,10	12 310 858,93	12 055 849,53	12 463 285,36	10 822 489,20	68 346,71	
Taxe due par concessions d'autoroutes					2 600 000,00		
Autres produits divers	45 443,77	66 941,44	81 812,63	83 545,84	82 370,31	90 517,26	152 049,40
Produits exceptionnels (en capital)	3 940,00	112 000,00	-	-	-	-	332,38
<b>TOTAL DES PRODUITS</b>	<b>13 025 414,87</b>	<b>12 489 800,37</b>	<b>12 137 662,16</b>	<b>12 546 831,20</b>	<b>13 504 859,51</b>	<b>11 385 405,97</b>	<b>11 374 718,78</b>
<b>RESULTAT</b>	<b>5 349 430,91</b>	<b>562 224,01</b>	<b>2 439,17</b>	<b>228 913,91</b>	<b>391 195,68</b>	<b>-3 261 330,67</b>	<b>-5 077 724,52</b>

Source : Comptes annuels de l'Autorité

Tableau n° 21 : Évolution du bilan de l'ART

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>ACTIF IMMOBILISE</b>							
Immobilisations incorporelles	9 245	13 516	129 379	118 030	52 250	245 877	342 664
Immobilisations corporelles	863 918	1 198 503	1 309 906	1 141 172	898 876	769 739	1 440 351
Immobilisations corporelles en cours						162 062	1 394 393
Immobilisations financières	157 996	161 560	178 028	450 018	453 717	456 763	444 236
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>1 031 159</b>	<b>1 373 579</b>	<b>1 617 313</b>	<b>1 709 220</b>	<b>1 404 843</b>	<b>1 634 441</b>	<b>3 621 645</b>
<b>ACTIF CIRCULANT</b>							
Créances	3 260 939	2 626 936	2 410 552	2 400 000	2 800 069	637	52 363
Charges constatées d'avance	12 938		285 015	297 043	303 346	560 077	20 259
Trésorerie	19 371 434	22 611 620	21 105 421	21 249 444	21 988 603	19 463 329	13 716 733
<b>Total actif circulant</b>	<b>22 645 311</b>	<b>25 238 556</b>	<b>23 800 988</b>	<b>23 946 487</b>	<b>25 092 018</b>	<b>20 024 044</b>	<b>13 789 355</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>23 676 470</b>	<b>26 612 135</b>	<b>25 418 301</b>	<b>25 655 707</b>	<b>26 496 861</b>	<b>21 658 485</b>	<b>17 410 999</b>
<b>FONDS PROPRES</b>							
Réserves	805 308	1 051 872	1 614 096	1 616 535	1 843 010	2 234 206	2 234 206
Report à nouveau	17 163 412	22 266 280	22 266 280	22 266 280	22 268 719	22 268 719	19 007 388
Résultat de l'exercice	5 349 431	562 224	2 439	228 914	391 196	-3 261 331	-5 077 725
Provisions réglementées	0						
<b>Total fonds propres</b>	<b>23 318 151</b>	<b>23 880 376</b>	<b>23 882 815</b>	<b>24 111 729</b>	<b>24 502 924</b>	<b>21 241 594</b>	<b>16 163 869</b>
<b>Provisions pour risques et charges</b>	<b>112 000</b>			<b>49 165</b>	<b>83 247</b>	<b>93 337</b>	<b>513 857</b>
<b>Passif circulant</b>							
Dettes d'exploitation	164 045	2 724 855	1 528 118	1 494 814	1 793 097	179 177	434 697
Dettes fiscales et sociales	82 274	6 905	7 368		117 593	144 377	298 577
<b>Total passif circulant</b>	<b>246 319</b>	<b>2 731 759</b>	<b>1 535 486</b>	<b>1 494 814</b>	<b>1 910 690</b>	<b>323 554</b>	<b>733 274</b>
<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>23 676 470</b>	<b>26 612 135</b>	<b>25 418 301</b>	<b>25 655 707</b>	<b>26 496 861</b>	<b>21 658 485</b>	<b>17 410 999</b>

Source : Comptes annuels de l'Autorité