



HAL
open science

Les régulateurs ferroviaires nationaux sont-ils semblables en Europe ? Une comparaison franco-espagnole

Iñigo Aguas Ardaiz

► To cite this version:

Iñigo Aguas Ardaiz. Les régulateurs ferroviaires nationaux sont-ils semblables en Europe ? Une comparaison franco-espagnole. *Revue Generale des Chemins de Fer*, 2023, Congrès UIC 2023 de la grande vitesse, octobre 2023 (341), pp.128-135. hal-04462050

HAL Id: hal-04462050

<https://hal.science/hal-04462050v1>

Submitted on 20 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les régulateurs ferroviaires nationaux sont-ils semblables en Europe? Une comparaison franco-espagnole



Iñigo AGUAS ARDAIZ
Doctorant en transport
ferroviaire
LVMT, École des Ponts,
Université Gustave Eiffel
LISEA
France

Les organismes de régulation sont des instances créées par les différents pays de l'Union européenne dans le cadre du processus d'ouverture du marché ferroviaire. Bien que ces organismes aient une visée commune, l'application des directives diffère selon les contextes nationaux, tout comme les fonctions et compétences assignées. Eux-mêmes peuvent évoluer dans le temps. Dans cette étude, sont pris les cas de la France et de l'Espagne pour faire une comparaison et en tirer les premières conclusions: quels styles de régulation en lien avec quels objectifs politiques et quelle vision du marché?

Are there parallels between Europe's national railway regulators? Comparing France and Spain

Regulatory bodies are instances created by the different countries of the European Union within the scope of the process of opening up the railway market. Although these bodies have a common goal, the application of directives differs according to the national contexts, as do the functions and competencies allocated. They themselves can change over time. This study takes the case of France and Spain to make a comparison and draw first conclusions: which regulatory styles in connection with which political objectives and which vision of the market?

Sind die nationalen Eisenbahnaufsichtsbehörden in Europa einander ähnlich? Ein französisch-spanischer Vergleich

Aufsichtsbehörden sind Instanzen, die von den verschiedenen Ländern der Europäischen Union im Rahmen des Prozesses der Öffnung des Eisenbahnmarktes geschaffen wurden. Obwohl diese Behörden ein gemeinsames Ziel verfolgen, unterscheidet sich die Anwendung der Richtlinien je nach nationalem Kontext, ebenso wie die zugewiesenen Funktionen und Kompetenzen. Selbst können sie sich im Laufe der Zeit ändern. In dieser Studie werden die Fälle Frankreich und Spanien zum Vergleich herangezogen, um erste Schlussfolgerungen zu ziehen: Welche Aufsichtsstile in Verbindung mit welchen politischen Zielen und welcher Marktvision?

La régulation ferroviaire dans l'Union européenne

La directive 91/440/CEE a initié le processus de libéralisation du transport ferroviaire dans les pays de l'Union européenne. Dans ce cadre, la Commission européenne préconise de séparer l'infrastructure de l'exploitation et, en conséquence, le gestionnaire de l'infrastructure se trouve en situation de monopole naturel. La nécessité d'organiser ce monopole naturel donne naissance à des organismes de régulation. Leur tâche primordiale est de veiller à ce que le monopole n'abuse pas de sa position de force et que les entreprises ferroviaires (historiques et nouvelles), ou tout autre acteur, aient la possibilité d'exploiter le marché dans des conditions équitables. Ainsi, à l'article 30 de la directive 2001/14/UE (premier paquet ferroviaire), il apparaît pour la première fois que les États membres de l'UE ont l'obligation de créer les organismes de régulation afin de garantir la bonne mise en œuvre du marché ferroviaire européen. Ces organismes doivent garantir le bon développement du système ferroviaire européen dans son ensemble.

En analysant les différentes formes d'organismes indépendants de régulation dans l'Union européenne, on constate tout d'abord qu'ils n'ont pas tous été créés dans le temps imparti. En réalité, ils sont parfois apparus après l'ouverture légale du marché (passagers, fret ou les deux) et de nombreuses décisions

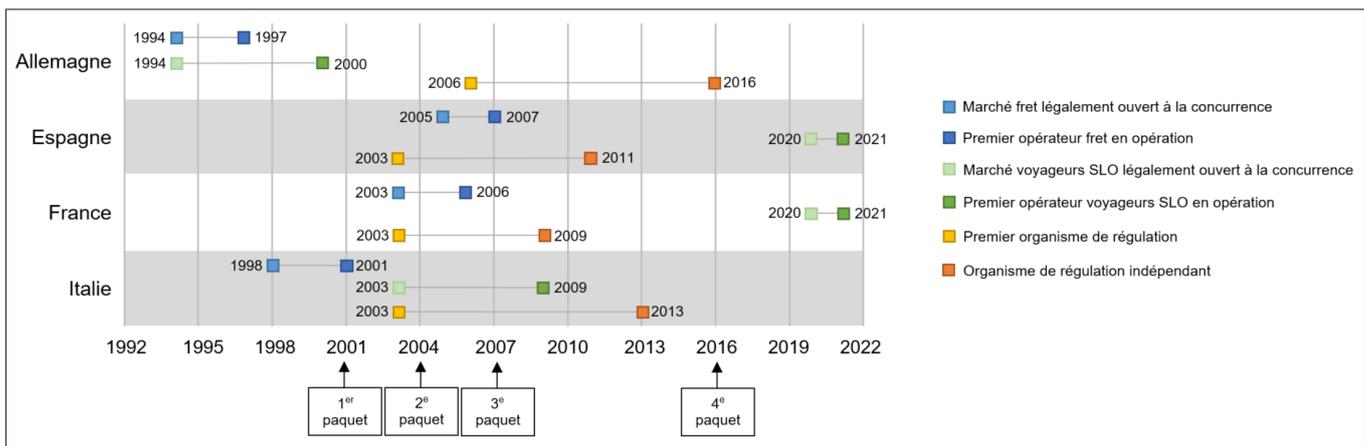
régulatrices antérieures ont été prises, soit d'office par le ministère responsable de la question, soit par décision judiciaire [1]. Selon la directive européenne 2001/14/UE, les organismes de régulation doivent pouvoir se prononcer sur le document de déclaration du réseau et de ses critères, sur la procédure d'attribution des sillons, sur toutes les questions relatives aux redevances et s'assurer du bon droit du certificat de sécurité et de ses règles. Bien que certaines interventions puissent accélérer les procédures citées, car le système de régulation est plus rapide et efficace, ces décisions peuvent toutefois être révisées par les juges, les actions des organismes de régulation étant encadrées par le pouvoir judiciaire.

Selon la directive 2001/14/UE, toutes les institutions sont indépendantes dans leur prise de décision, mais cela ne les empêche pas d'être organiquement dépendantes. Ainsi, des instances dépendent du pouvoir exécutif, d'autres du pouvoir législatif et d'autres encore sont administrativement indépendantes. Si certains organismes de régulation contrôlent exclusivement le système ferroviaire, d'autres détiennent des compétences additionnelles telles que la régulation de marchés attribués à d'autres domaines, notamment celui de la sécurité ferroviaire. Ainsi, par exemple, les autorités françaises et italiennes regroupent tous les secteurs du transport, les autorités espagnoles, néerlandaises et allemandes incluent également tout ce qui concerne l'autorité de la



© Françoise VIELLAUD

↑ Train espagnol dans une gare française. Rame AVE S100 Renfe à Lyon Part-Dieu.



↑ [1] Ouverture à la concurrence et mise en place des organismes de régulation dans quatre pays européens.

concurrence et, au Royaume-Uni, en plus de la régulation ferroviaire, elles incluent tout ce qui est nécessaire à la sécurité ferroviaire (cependant ce dernier cas devrait être examiné à part maintenant que ce pays n'appartient plus à l'UE).

Par ailleurs, au niveau européen, il existe une association, IRG-Rail créée par 15 régulateurs nationaux en 2011, qui regroupe tous les régulateurs de l'UE (25) et ainsi que ceux des pays voisins, soit 31 au total [2]. Elle a pour but de coordonner les actions des régulateurs sur les questions relatives à l'accès aux infrastructures, aux redevances d'utilisation, aux propositions de législation européenne et à la surveillance du marché. La Commission européenne a également créé son propre groupe de régulateurs afin d'assurer la bonne transposition des directives européennes et de pouvoir discuter des propositions législatives qu'elle fait avant de les soumettre aux institutions européennes. Il s'agit du Réseau européen des organismes de régulation ferroviaire (ENRRB), créé en 2013, alors que les trois premiers paquets ferroviaires étaient déjà approuvés et juste après la directive 2012/34 UE dite de « refonte » qui s'attache à contenir tous les changements des paquets antérieurs dans un seul document.

Cet article vise à présenter l'organisation des régulateurs français et espagnol et à comparer leur niveau d'efficacité et s'ils peuvent ou non contribuer à ce que le marché ferroviaire se mette en place dans le processus de libéralisation de chaque pays. Ces deux pays viennent tous deux d'ouvrir à la concurrence leurs marchés librement organisés de transport ferroviaire intérieur des personnes, dont les lignes à grande vitesse (ouvert depuis le 1^{er} janvier

2020). Pourtant, ils ont une approche différente alors qu'ils disposent d'un réseau ferroviaire similaire (les deux plus grands réseaux d'Europe) centré sur leur capitale. Cependant, chacun possède une structure singulière dans la relation entre l'opérateur historique et le gestionnaire d'infrastructure car ils n'ont pas transposé les directives exactement de la même manière, ce qui signifie que les structures réglementaires doivent faire face et s'adapter à des défis différents, autant d'éléments qui rendent leur comparaison pertinente.

Les débuts de la régulation et les premiers organismes de régulation

Lorsque le premier paquet ferroviaire a été approuvé, l'Espagne et la France ont transposé dans leur législation nationale les préceptes des trois directives qui le composent. Comme il a été vu précédemment, l'un des principes est la création d'un organisme de régulation indépendant qui joue le rôle d'arbitre, comme cela s'est produit sur d'autres marchés libéralisés auparavant (l'électricité, la téléphonie, etc.). La France et l'Espagne disposent toutes deux de cet organisme, mais cette institution n'est pas analogue à celle des autres marchés et elle dépend directement du ministère chargé des transports.

Dans le cas de la France, la Mission de contrôle des activités ferroviaires (organisme dépendant du Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer) a été créée par le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 (art. 29), bien que ses membres n'aient été nommés que le 2 janvier 2004, date à laquelle ont commencé les tra-

vaux relatifs au premier avis sur le premier document de définition du réseau préparé par Réseau Ferré de France (RFF). Il convient de rappeler que si le gestionnaire d'infrastructure est alors RFF, une partie des missions qui lui incombent sont déléguées à la SNCF et son pouvoir de contrôle est limité. Dans son premier rapport d'activité, la Mission de contrôle des activités ferroviaires explique que ses ressources humaines sont insuffisantes car elles sont recrutées au coup par coup, ce qui l'empêche de mener facilement des enquêtes sur l'état du processus de libéralisation pour son compte, alors que la loi lui en donne le pouvoir. Le même rapport conclut à l'existence d'une relation forte avec les homologues d'autres pays, notamment parce qu'elle connaît leur structure et s'en inspire pour développer l'organisme.

Officiellement, tout trafic international de marchandises est libéralisé depuis 2003 et le trafic national depuis 2006. Les licences ferroviaires et les certificats de sécurité sont délivrés par le ministère, la première fois le 17 février 2004 à Europorte 2 (groupe Eurotunnel).

Dans le cas de l'Espagne, la loi n° 39/2003 du 17 novembre 2003 relative au secteur ferroviaire a créé le Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), un organisme dépendant du ministère des travaux publics et qui ne dispose pas de personnel propre, tous les membres étant des fonctionnaires du ministère chargé de résoudre toutes les questions liées à l'entrée de nouveaux opérateurs. Ce comité est entré en fonction le 1^{er} janvier 2005, en même temps que la séparation verticale de l'opérateur historique donnant lieu à Renfe Operadora (entreprise ferroviaire) et au gestionnaire d'infrastructure ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias). Dans ce cas, la séparation est totale. Elle se préparait déjà avec le GIF (Gestor de Infraestructura Ferroviaria) qui avait repris toutes les lignes nouvellement construites. D'une manière générale pour l'Espagne, 2005 est l'année du renouvellement complet du secteur ferroviaire, car c'est aussi le moment où le marché du fret ferroviaire s'ouvre à la concurrence pour tous les types de trafic internes ou sur les corridors européens de base, avec la perspective d'une ouverture totale à toutes les routes internationales un an plus tard. En ce sens, toutes les licences et tous les certificats de sécurité nécessaires ont également été délivrés par le ministère.

Pays	Organisme de régulation
Allemagne	Bundesnetzagentur
Autriche	Schiene-Control GmbH
Belgique	Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National
Bulgarie	Изпълнителна агенция "Железопътна администрация"
Chypre	Pas de réseau ferré
Croatie	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
Danemark	Jernbanenaevnet
Espagne	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Estonie	Konkurentsiamet
Finlande	Rautatiealan sääntelyelin
France	Autorité de Régulation des Transports
Grèce	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
Hongrie	Nemzeti Közlekedési Hatóság
Irlande	Commission for Railway Regulation
Italie	Autorità di Regolazione dei Trasporti
Lettonie	Valsts Dzelzceļa Administrācija
Lituanie	Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba
Luxembourg	Institut Luxembourgeois de Régulation
Malte	Pas de réseau ferré
Pays-Bas	Autoriteit Consument & Markt
Pologne	Urząd Transportu Kolejowego
Portugal	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
République tchèque	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
Roumanie	Consiliul de supraveghere din domeniul feroviar
Slovaquie	Dopravný úrad
Slovénie	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS

↑ [2] Liste des organismes régulateurs du transport ferroviaire au sein de l'UE.

Bien qu'il semble que l'on ait tenté de rendre ces organismes réellement indépendants, il s'avère que la Commission européenne, eu égard à son rapport d'analyse sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, demande à plusieurs pays, dont les deux cas d'étude, de modifier leur modèle réglementaire. En effet, le fait qu'ils ne disposent pas d'un budget propre, d'un personnel dédié ou même que certaines décisions d'appel dépendent du ministre signifie que l'organisme n'est pas l'arbitre indépendant que la directive appelait de ses vœux. On peut lire la même chose dans les rapports annuels produits par les organismes de régulation au cours de ces années.

C'est pour cette raison qu'en France des mesures sont prises et que l'on commence à travailler sur une réforme du secteur ferroviaire afin d'intégrer l'autonomie dans le système. M. Haenel, alors sénateur et rapporteur d'une analyse pionnière sur les réformes ferroviaires, a rendu un rapport dans lequel il émet l'idée de créer une nouvelle entreprise qui regrouperait tous les actifs du gestionnaire d'infrastructure (ENCF) et un organisme indépendant du ministère qu'il nomme la Commission de régulation des activités ferroviaires. Celle-ci donne naissance à plusieurs organismes (la Direction de la Circulation Ferroviaire, Gare et Connexions, etc.) et notamment à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF). Cette nouvelle autorité de régulation des activités ferroviaires est basée au Mans et reprend toutes les compétences de l'ancienne instance mais cette fois avec un budget propre et sans lien direct avec le ministère. Dans son rapport, M. Haenel insiste sur le fait qu'il sera très important d'élire un premier président reconnu et doté d'une légitimité suffisante. L'autorité de la concurrence existe en parallèle. Son président la décrit en public par la métaphore suivante : l'autorité de régulation est le paysagiste chargé de concevoir et de préparer le jardin et l'autorité de concurrence est le jardinier chargé des détails et des petits arrangements localisés.

Dans le cas de l'Espagne, le changement a pris un peu plus de temps, ce qui a conduit à l'introduction d'une plainte de la Commission européenne auprès du tribunal du Luxembourg. Cette action en justice n'aura jamais d'effet puisque l'Espagne a fait une refonte de son CRF avant même la décision de justice, ce qui a donné lieu à un organe indépendant du ministère, doté de son propre personnel et de son propre budget.

Il est vrai que le nouveau comité de régulation n'a pas vécu longtemps, même si ses compétences sont restées inchangées par la suite. Toutes ces étapes ont abouti à la création de la Commission nationale du marché et de la concurrence (CNMC), où tous les organismes de régulation de tous les marchés ont été fusionnés avec l'autorité de la concurrence afin d'obtenir un seul grand organisme qui permettrait d'une part, de faire quelques économies mais, d'autre part, en principe, d'aider à améliorer la situation administrative de la régulation et de la concurrence. Le chef de la section

ferroviaire de la CNMC explique que cette organisation présente un très grand avantage : lorsqu'il s'agit de présenter des problèmes, on ne les présente qu'une seule fois et quel que soit le degré de gravité de l'affaire, le guichet est unique.

La France a élargi les fonctions de l'organisme de régulation pour aboutir à la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) au moment de la libéralisation des autocars (2015). En introduisant toute la régulation aéroportuaire, elle est arrivée au nom qu'on lui connaît aujourd'hui, l'Autorité de régulation des transports (ART). L'ART et la CNMC, dernières formes prises par les régulateurs, font l'objet de cette étude.

Les modalités de libéralisation du marché ferroviaire

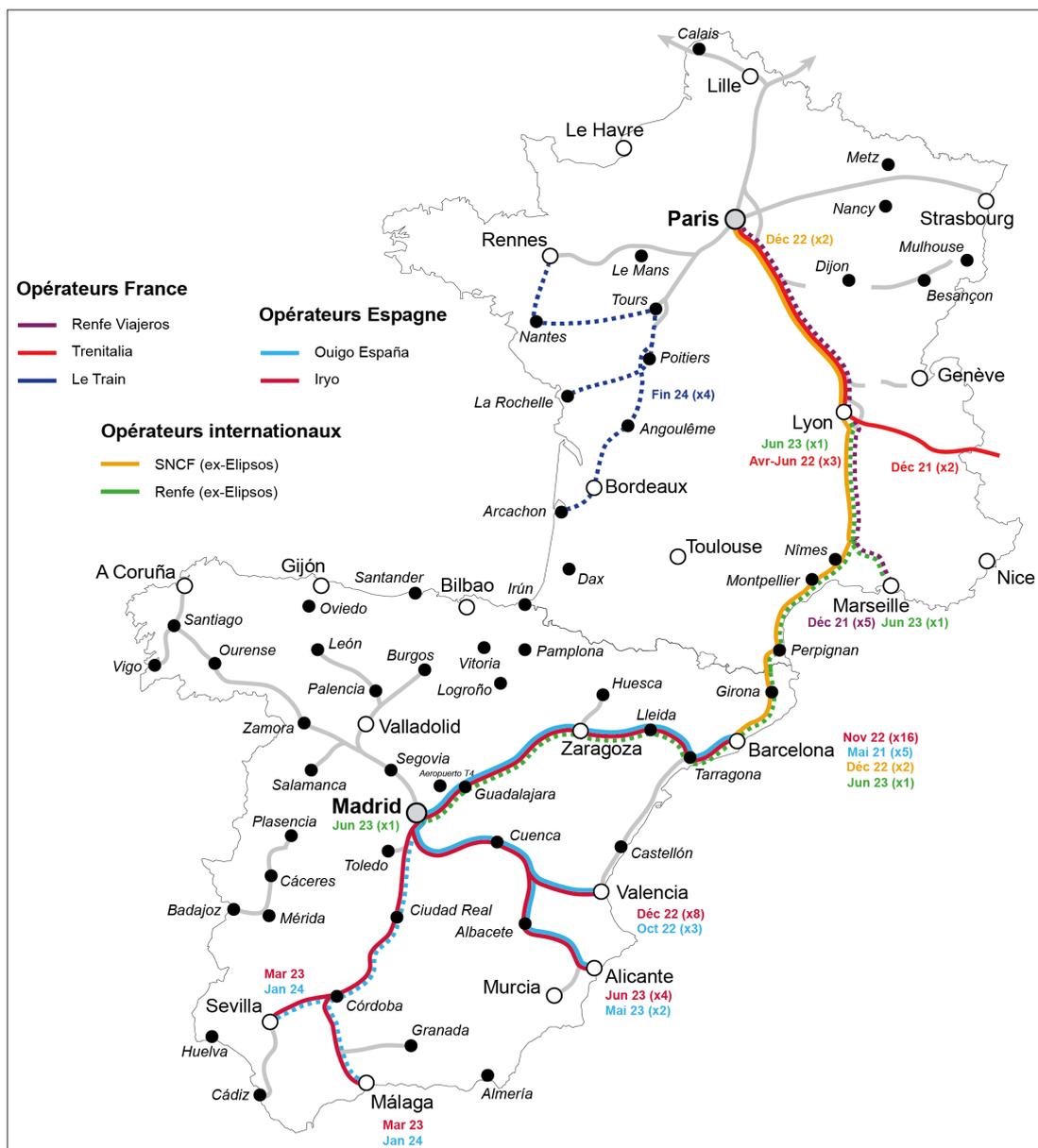
Si l'Espagne a amorcé en 2014 l'ouverture du marché ferroviaire domestique de passagers, l'ouverture effective dans les deux pays a eu lieu au même moment, à l'échéance fixée par la législation européenne, le 1^{er} janvier 2020. Cependant, le premier service commercial de passagers non exploité par l'opérateur historique s'est opéré en France le 18 décembre 2021 sur la ligne Lyon-Paris par le Frecciarossa de Trenitalia et en Espagne le 10 mai 2021 sur la ligne Barcelone-Madrid par le TGV Euroduplex de Ouigo. Il est vrai que ces dates ont été retardées, en partie, en raison de l'impact de la situation sanitaire. Tout cela est le début d'un système visant à incorporer plus de trafic dans le trafic national, mais un système qui, n'étant pas entièrement défini dans les directives et règlements européens, donne aux gestionnaires d'infrastructure la possibilité de le faire de différentes manières et, dans cette étude de cas, les deux pays le font en utilisant des idées très différentes.

Dans le cas français, on adopte le système le plus courant en Europe : chaque circulation nécessite une demande de sillons. Si ces demandes sont incompatibles, c'est l'administrateur qui, à l'aide de critères objectifs, classera les demandes par ordre de priorité afin d'essayer de parvenir à un horaire de service possible, et toujours sans que les droits acquis soient l'un des critères (droit du grand-père). Dans le cas espagnol, il est possible d'agir de la même manière mais l'ADIF, compte tenu de la

saturation des gares de Madrid-Atocha, Madrid-Chamartin et Barcelona-Sants due à une demande ferroviaire qui ne cesse de croître, a commencé à utiliser un système de coordination en amont afin d'être en mesure d'effectuer une bonne distribution des sillons pour tous les acteurs du système. Ainsi, après avoir constaté une congestion et un nombre de demandes de sillons supérieur à celui admis par l'infrastructure, tous les acteurs ont été invités à choisir entre trois paquets de sillons préconfigurés en sélectionnant pour chacun d'eux l'opérateur qui s'engageait à utiliser le plus grand nombre de sillons. Cela laissait une capacité résiduelle suffisante pour permettre l'arrivée d'un quatrième opérateur en cas d'intérêt réel (ou pour augmenter les flux de trafic des opérateurs existants, comme

nous avons pu le constater depuis lors). Ainsi, le rapport sur le cadre réglementaire du marché dans l'Union européenne, présenté par l'UIC et l'École de régulation de Florence en octobre 2022, définit les administrateurs qui mènent ces actions comme des « gestionnaires d'infrastructure actifs » et insiste sur la nécessité d'un plus grand contrôle par les organismes de régulation dans ce cas.

Ce contexte est important pour cette analyse car il explique, d'une part, le champ d'action des régulateurs et, d'autre part, la situation finale dans laquelle se trouve le marché ferroviaire dans les deux pays. La figure [3] présente une carte récapitulative de cette situation et montre les services offerts par les différents opérateurs au niveau national et interna-



← [3] Carte des lignes où circulent (ou vont circuler, en pointillés) des opérateurs différents de l'opérateur historique (conçu à partir des demandes reçus par les régulateurs).

tional, ainsi que ceux déclarés aux organismes de régulation (en France) ou déjà accordés dans les paquets par le gestionnaire d'infrastructure en Espagne (tous les deux, en pointillés sur la carte). Dans ce dernier cas, l'action de l'organisme de régulation a été déterminante : c'est lui qui a dû examiner l'ensemble de la proposition *ex ante* afin de s'assurer qu'aucune discrimination n'était pratiquée et qu'elle serait en faveur d'un acteur du marché ou d'un autre. Ainsi, lorsque le processus par lequel ces paquets de sillons ont été distribués est terminé, l'organisme de régulation doit accepter le contrat-cadre qui les inclut. En effet, le point le plus intéressant pour les opérateurs est que la capacité leur est garantie pour une période plus longue que le calendrier annuel (dix ans dans le cas de l'Espagne), ce qui facilite la prise de décision pour tous les investissements initiaux. Dans les deux cas, un rôle important de contrôle est exercé dans l'attribution de la capacité, c'est ici que réside l'une des caractéristiques les plus importantes du régulateur, car il évite la discrimination ou l'abus dans l'accès à la « ressource rare » du monopole naturel.

Le rôle du régulateur

La caractéristique la plus importante d'un régulateur est d'être crédible. En tant qu'arbitre du marché, tous les acteurs du marché doivent être convaincus que le régulateur n'agit pas en faveur d'un tiers et qu'il est totalement indépendant dans ses décisions. C'est pour cette raison principale que de nombreux changements ont eu lieu concernant le mode de fonctionnement et les pouvoirs octroyés aux organismes de régulation, alors créés en 2003, au sein des deux pays investigués. Si ce fait est mis en perspective, dans toutes les recherches effectuées dans le cadre de cette thèse de doctorat, aucun acteur n'a mis en doute l'indépendance des organismes français ou espagnols et la crédibilité qu'ils leur accordent est totale. En particulier dans l'analyse du nombre de décisions ou de décrets qu'ils ont publiés (uniquement dans le domaine ferroviaire), on peut observer que si toutefois le nombre augmente l'année de la mise en œuvre de l'ouverture du marché, par la suite il reste à peu près constant et ne change pas de manière significative [4]. De plus, un pourcentage important de mesures sont prises d'office, c'est-à-dire qu'il s'agit de décisions qui relèvent des compétences habituelles de l'organisme, et non pas parce qu'un autre acteur l'a signalé s'arrogeant

ainsi le pouvoir d'arbitrer. Que ce soit dans le cas espagnol, lors de la procédure d'approbation de la nouvelle loi ferroviaire fin 2022, ou dans le cas français, à travers le rapport sur l'impact du nouveau pacte ferroviaire présenté en mai 2023 par MM. Valence et Maquet, députés et co-rapporteurs de l'évaluation du nouveau pacte ferroviaire, on peut constater que le travail des régulateurs est important et veille toujours à assurer que le marché est correctement et impartialement organisé.

	2022	2021	2020	2019
ART	26	26	29	47
CNMC	11	12	15	20

↑ [4] Nombre de décisions ou avis donnés par l'ART ou la CNMC entre 2019 et 2022.

En outre, le rôle n'a pas lieu d'être exactement le même. L'ART française donne son avis sur le nouveau président du gestionnaire d'infrastructure et, même s'il n'est pas contraignant, son avis doit être écouté. Dans le cas de la CNMC, elle doit simplement travailler avec le président du gestionnaire, quel qu'il soit. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais cela montre qu'en droit européen, lorsqu'il s'agit de compétences partagées, comme c'est le cas pour les transports, la transposition des directives ne doit pas nécessairement être exactement la même dans tous les pays. Cela a sans doute une conséquence immédiate : les différences entre les pays pourraient rendre difficile voire impossible l'existence d'un futur régulateur européen unique. Pourtant, l'idée d'une telle instance supranationale qui ne dépendrait pas des systèmes politiques étatiques pourrait refléter une plus grande intégration européenne. Dans le cas des organismes de sécurité (l'EPSF dans le cas français ou l'AESF dans le cas espagnol, par exemple), il existe un modèle partagé, où l'Agence ferroviaire européenne (ERA) est chargée de gérer les normes au niveau européen (ERTMS) ainsi que les certificats et licences de sécurité européens. Dans ce cas, les systèmes nationaux, les licences ou les certificats de sécurité qui ne concernent qu'un seul pays peuvent être accordés par l'organisme national (bien qu'ils puissent également être demandés à l'agence européenne) et sont décisionnaires si l'ERA a besoin de se prononcer sur des sujets spécifiques aux réalités particulières d'un pays. Actuellement, les organismes de réglementation doivent se coordonner lorsqu'il s'agit d'itiné-

raires traversant plusieurs pays. C'est ce cas de figure qui pousserait à la création d'un régulateur européen unique, qui commencerait par être un coordinateur entre les régulateurs nationaux. Si l'on regarde d'autres marchés, même s'il s'agit d'une compétence partagée, un tel régulateur existe, par exemple l'organisme des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE).

Enfin, on peut penser que les régulateurs sont un outil politique et que leur travail repose, en partie, sur les hommes politiques qui nomment les membres de leurs collèges. S'il est clair que l'indépendance organique est une réalité en général en Europe, les personnes qui siègent dans ces organes doivent également être indépendantes. On a déjà vu que M. Haenel insiste sur l'importance de la personnalité du premier président de l'ARAF en France et donc sur l'importance du choix de la bonne personne lors de sa nomination. Après avoir interrogé bon nombre d'entreprises ferroviaires dans les deux pays, et en particulier toutes les entreprises de transport de voyageurs qui fournissent des services ou qui envisagent de le faire, il ne semble pas que l'indépendance du régulateur ou de son dirigeant soit actuellement remise en question. De même, cette indépendance découle de l'existence d'un budget adéquat et d'un nombre approprié de personnel. Cela ne semble pas être un problème aujourd'hui, les régulateurs interrogés ne semblent pas avoir de problèmes sérieux sur le point du financement et, bien qu'il y ait une différence dans le nombre de personnes travaillant pour chaque organisme régulateur sur l'aspect ferroviaire (12 en France et 6 en Espagne), cela ne semble pas générer de conflits dans l'instruction des dossiers. Cela reste vrai même si probablement dans la prospective, le régulateur français a beaucoup plus de travail que le régulateur espagnol.

En outre, la régulation est coordonnée avec la concurrence, de sorte qu'une partie des affaires réglementaires finit par être traitée par les autorités de concurrence nationales et communautaires si les actions sont d'une grande importance et se poursuivent dans le temps. Il ne faut jamais oublier que toute décision prise par les organismes de régulation peut être portée devant les tribunaux s'il apparaît que des intérêts autres que ceux du marché lui-même et du bien de tous ses acteurs n'ont pas été pris en compte. Il convient de noter que

dans les quelques cas où cette démarche judiciaire a été mise en route, les tribunaux nationaux et européens ont, dans la quasi-totalité des cas, confirmé les arguments avancés par les régulateurs. D'une manière générale, il semble donc que les régulateurs de l'Union européenne doivent être considérés comme indépendants et la Commission elle-même veille à ce qu'il en soit ainsi. Cette grande confiance que les acteurs du système ferroviaire ont dans les régulateurs est l'aboutissement d'un processus de plusieurs années durant lesquelles les fonctions et les formes ont été progressivement affinées.

Conclusion

En somme, les régulateurs indépendants sont nécessaires pour faire fonctionner un système ferroviaire libéralisé où le monopole naturel est circonscrit à l'infrastructure. Les régulateurs des deux pays analysés émanent d'une réforme ferroviaire différente dans chaque état puisque leur culture et leur histoire sont différentes. Chaque régulateur s'est adapté à l'organisation du système ferroviaire national et prend en compte sa législation spécifique (en transposant les directives).

Les avis et décisions publiés en France par l'ART sont nettement plus nombreux que ceux de la CNMC, ce qui s'explique par un plus grand nombre de personnel mais aussi par une culture de la réglementation plus accentuée. Dans le cas espagnol, la régulation a dû s'adapter en direct au modèle innovant des accords-cadres proposé par ADIF (sur une capacité sous utilisée) qui a permis l'entrée effective de trois opérateurs (Renfe, Ouigo Espagne et Iryo) sur un seul corridor de grande vitesse, quelque chose de jamais-vu auparavant. En effet, en France, la capacité est bien plus utilisée ce qui complique la tâche de répartition par SNCF Réseau et le contrôle de l'ART. L'évolution dans le temps a donné lieu à des régulateurs indépendants dans ces deux pays ce qui prouve bien que ces organismes se sont adaptés au fil de l'eau aux besoins du système. Mais, alors qu'ils sont évidemment nécessaires, les organismes de régulation ne peuvent pas être considérés comme la solution à toutes les difficultés du système ferroviaire et particulièrement celles apparues pendant la réforme ferroviaire européenne. ▲