



AVIS

CCE 2018-1960

Un régulateur ferroviaire performant

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis
« Un régulateur ferroviaire performant »

Bruxelles
20-07-2018

Saisine

En exécution de l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014, les compétences des régulateurs sont évaluées en ce moment pour permettre leur rapprochement et le renforcement de leur fonctionnement. Dans ce cadre, des textes et arrêtés législatifs relatifs au Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National (ci-après dénommé le régulateur ferroviaire) font actuellement l'objet de négociations.

Le Conseil est convaincu qu'un régulateur ferroviaire fort est indispensable pour le bon fonctionnement du marché ferroviaire.

Le Conseil souhaite par conséquent profiter de cette occasion pour attirer l'attention via le présent avis, qui a été approuvé le 20 juillet 2018 par la séance plénière du CCE après un vote à distance, sur un certain nombre de principes qui doivent être pris en compte pour que l'on puisse parler d'un régulateur ferroviaire fort et performant.

Initialement, le Conseil avait l'intention de commander une vaste étude comparative dans laquelle le régulateur ferroviaire belge serait comparé à des régulateurs ferroviaires d'autres pays et à des régulateurs d'autres secteurs ayant été libéralisés sous l'impulsion de l'Europe, par exemple le secteur de l'énergie, afin de pouvoir émettre un avis formulant des recommandations concrètes en vue de renforcer le régulateur ferroviaire belge. Compte tenu de l'état avancé des négociations relatives aux textes et arrêtés législatifs sur le régulateur ferroviaire belge, le Conseil a renoncé à ce projet. Le présent avis a donc été rédigé par le Conseil au terme d'une analyse sommaire de ce qui est appliqué par les régulateurs ferroviaires en Autriche, aux Pays-Bas et en France, ainsi que par le régulateur fédéral belge du marché de l'électricité et du gaz (CREG).

Avis

1 Étendre ses missions

À l'heure actuelle, le régulateur ferroviaire belge a trois missions : il supervise le marché, il veille à l'intérêt des usagers du rail et à l'intérêt général, et il conseille les autorités. Certains régulateurs ferroviaires au sein de l'UE vont plus loin et déclarent explicitement qu'ils veulent contribuer à la promotion du transport ferroviaire. Ainsi, le régulateur autrichien affirme ce qui suit : « Our aim is to see even more traffic is transferred to rail »¹.

Le Conseil estime que cette ambition devrait également être mentionnée explicitement par le régulateur ferroviaire belge, car il considère que le régulateur ferroviaire a un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de l'attractivité du rail.

¹ Le texte complet est le suivant : A successful railway is the backbone of environmentally friendly transport in the future. Schienen-Control is responsible for ensuring that rail transport is freely available, affordable for everyone, and an attractive alternative to other modes of transport. Our aim is to see even more traffic is transferred to rail.

2 Disposer des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions

Le Conseil estime que le régulateur ferroviaire doit pouvoir disposer d'un cadre juridique lui octroyant les moyens techniques, humains, financiers et juridiques nécessaires au plein exercice de son rôle.

Cela signifie entre autres que le régulateur ferroviaire doit pouvoir disposer :

- de l'expertise technique et humaine nécessaire pour bien comprendre le fonctionnement du gestionnaire de l'infrastructure et pour pouvoir proposer des améliorations de ce fonctionnement (voir point 5) ;
- des moyens juridiques lui permettant de recueillir les données nécessaires pour renforcer la transparence sur le marché ferroviaire, et de l'expertise technique et humaine pour pouvoir ensuite analyser ces données (voir point 4).

Selon le Conseil, une analyse des besoins doit permettre de déterminer les ressources à allouer au régulateur ferroviaire afin que ce dernier soit en mesure de s'acquitter pleinement de ses missions.

3 Agir en toute indépendance

Le Conseil estime que le régulateur ferroviaire doit pouvoir agir en toute indépendance et impartialité vis-à-vis du pouvoir exécutif et de toutes les parties publiques et privées qui ont un intérêt dans le marché ferroviaire. Doter le régulateur ferroviaire d'une personnalité juridique propre est selon le Conseil une étape dans la bonne direction.

Selon le Conseil, l'action indépendante du régulateur ferroviaire doit pouvoir être évaluée avec une transparence suffisante et de façon justifiée. Le Conseil estime que le régulateur ferroviaire doit rendre compte au Parlement.

4 Accroître la transparence sur le marché ferroviaire

Afin d'accroître la transparence du marché ferroviaire et de son fonctionnement, tant en ce qui concerne les acteurs soumis à la concurrence que les monopoles tels qu'Infrabel et la SNCB, il est important selon le Conseil que le régulateur ferroviaire dispose des moyens juridiques lui permettant d'obtenir des données de qualité (p.ex. sur les trafics, volumes et types de marchandises transportées par chemin de fer) auprès de ces différents acteurs. À cet effet, il importe aussi que le régulateur ferroviaire mette ces données à dispositions du public, pour autant que la confidentialité de celles-ci soit assurée.

Pour ce faire, le régulateur ferroviaire pourrait recueillir et diffuser des données sur le marché du transport et publier des analyses à intervalles réguliers. Sans divulguer de données confidentielles, ces analyses spécifiques permettraient au régulateur ferroviaire d'attirer l'attention sur certaines pratiques des acteurs du marché.

Les informations et analyses relatives au marché ferroviaire devraient être aisément accessibles sur le site internet du régulateur ferroviaire belge. Le Conseil renvoie en tant que bonne pratique au « spoormonitor » bisannuel du régulateur ferroviaire néerlandais² ainsi qu'au rapport annuel, aux graphiques d'information, aux tableaux de bord et à l'outil de benchmarking de la CREG³.

Selon le Conseil, le régulateur ferroviaire belge doit en outre établir les informations et analyses qu'il diffuse de manière à ce qu'elles soient compréhensibles pour des non-initiés. Il recommande à cet égard d'utiliser les sites internet et les avis, notamment, de la CREG et des régulateurs ferroviaires néerlandais et français⁴ comme sources d'inspiration.

Outre la transparence de l'information et des analyses, la transparence du fonctionnement du régulateur ferroviaire est également importante. À cet égard, le Conseil estime que le régulateur ferroviaire devrait publier sur son site internet tant son rapport annuel que sa note de politique générale et son rapport comparatif (cf. infra, point 9).

5 Encourager l'optimisation au sein du gestionnaire de l'infrastructure

Le Conseil estime que le régulateur ferroviaire doit pouvoir encourager le gestionnaire de l'infrastructure à procéder à une optimisation tant de sa gestion que de l'usage sécurisé de son infrastructure ou de la communication avec ses clients (les opérateurs ferroviaires).

Selon le Conseil, le régulateur ferroviaire devrait également mener des études prospectives sur une gestion moderne de l'infrastructure.

6 Créer un level playing field sur le marché ferroviaire

Le régulateur ferroviaire belge veille sur les intérêts des usagers du rail et sur l'intérêt général. Cela signifie qu'il est le garant du traitement équitable de tous les usagers du rail. Il peut s'acquitter de cette mission en informant bien les usagers ferroviaires, en contrôlant l'application correcte des procédures légales et en sanctionnant les infractions à celles-ci.

Selon le Conseil, il est important que les usagers du rail connaissent leurs droits en tant qu'usagers, qu'ils sachent à quoi faire attention lorsqu'ils paient un tarif, une redevance ou un prélèvement, et qu'ils sachent quoi faire et à qui s'adresser en cas de problèmes. Comme c'est le cas aux Pays-Bas, le régulateur ferroviaire pourrait être doté d'un point de contact⁵ où les usagers auraient la possibilité d'adresser ce type de questions.

² ACM, Autoriteit Consument en Markt

³ Le site internet du régulateur ferroviaire belge pourrait publier des graphiques d'information sur p.ex. les redevances d'infrastructure et les redevances d'utilisation des sillons facturées par le gestionnaire de l'infrastructure. Un outil de benchmarking concernant l'offre de produits des différents opérateurs ferroviaires pourrait également être développé et rendu public.

⁴ ARAFER, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

⁵ ConsuWijzer

Le régulateur ferroviaire doit contrôler si les procédures légales en matière de répartition de la capacité de l'infrastructure ferroviaire, en matière de tarifs ferroviaires, de redevances ferroviaires et de raccordements au réseau ferroviaire sont correctement appliquées.

Le régulateur ferroviaire doit pouvoir prendre des mesures contre ceux qui enfreignent les règles en imposant des sanctions proportionnelles à l'infraction.

7 Conseiller les autorités

Selon le Conseil, le régulateur ferroviaire doit pouvoir conseiller les autorités au sujet de la politique ferroviaire en Belgique qui repose sur les plans de transport, les contrats de gestion et les plans pluriannuels d'investissements.

Dans le cadre de cette mission de conseil, le régulateur ferroviaire pourrait notamment :

- définir une méthode et des critères, sur le modèle de la CREG, pour évaluer des investissements (d'infrastructure) ferroviaires. Sur la base de cette méthode et de ces critères, le régulateur ferroviaire rendra des avis sur la pertinence d'investissements (d'infrastructure) ferroviaires planifiés avant qu'une décision ne soit prise les concernant ;
- émettre des avis sur la cohérence entre les plans de transport, contrats de gestion et plans pluriannuels d'investissements de la SNCB et d'Infrabel avant que ceux-ci ne soient soumis au Parlement ;
- assurer le suivi des contrats de gestion et évaluer leur exécution, notamment sur la base de KPI - choisis par lui ou par d'autres - permettant de mesurer la réalisation des missions d'Infrabel et de la SNCB. Ces évaluations feront l'objet d'avis du régulateur ferroviaire.

8 Impliquer les stakeholders

Les stakeholders peuvent représenter de différentes manières une valeur ajoutée pour le régulateur ferroviaire, comme l'illustrent les exemples suivants.

Dans le cadre de son « spoormonitor » bisannuel, le régulateur ferroviaire des Pays-Bas interroge les parties prenantes sur la gestion et les services du gestionnaire de l'infrastructure. Dans le cadre de cette enquête, les parties prenantes sont interrogées non seulement sur leur perception vis-à-vis du contenu du document de référence du réseau, mais aussi sur leurs expériences avec le processus de consultation qui a précédé la rédaction du document de référence du réseau. Le Conseil estime que le régulateur ferroviaire belge pourrait aussi organiser une telle enquête auprès des stakeholders pertinents, dont les partenaires sociaux. Cette enquête peut contribuer à mieux comprendre ce qui entrave le bon fonctionnement du marché ferroviaire selon les parties prenantes et à avoir une idée de façons d'améliorer le fonctionnement du gestionnaire de l'infrastructure.

Comme dans le secteur de l'énergie, le régulateur ferroviaire pourrait se voir doté d'une instance d'avis dont les tâches seraient comparables à celles du conseil consultatif du gaz et de l'électricité.

9 Poursuivre des objectifs ambitieux et monitorer leur réalisation

Compte tenu des ambitions précitées, le Conseil juge utile que le régulateur ferroviaire belge, à l'instar de la CREG, rédige chaque année une note de politique générale avec des objectifs clairs qu'il se donne. Cette note comprendrait une description détaillée de chaque objectif poursuivi ainsi que les actions qui en découlent, une liste des résultats à atteindre et un délai indicatif pour leur réalisation.

La note de politique générale doit faire l'objet d'un suivi à intervalles réguliers et être soumise au Parlement.

À l'instar de la CREG, le régulateur ferroviaire devrait selon le Conseil rédiger chaque année un rapport comparatif qui mentionnerait le degré de réalisation de chaque action. Lorsque l'action n'a pas été réalisée, ou seulement partiellement, le rapport doit en indiquer les raisons. Le Conseil estime que ce rapport devrait être soumis au Parlement.

En outre, le Conseil estime qu'un organisme externe indépendant (p.ex. la Cour des comptes) devrait régulièrement soumettre le régulateur ferroviaire à un audit financier et organisationnel.

De plus, le Conseil trouve que les résultats de cet audit externe, la note de politique générale et le rapport comparatif doivent être rendus publics et transmis au Parlement.