

Compte-rendu du séminaire Philippe Nasse du jeudi 8 décembre 2016 :

« L'intermodalité des transports »

Créé à la fin des années 1980 au sein de la Direction de la Prévision, le séminaire Philippe Nasse s'est d'abord appelé « séminaire d'économie industrielle » puis « séminaire Concurrence ». Il est, depuis quelques années, co-organisé par la DG Trésor et l'Autorité de la concurrence, d'abord sous le nom de séminaire « DGTPE-Concurrence » et enfin depuis janvier 2009 sous le nom actuel de « séminaire Philippe Nasse ». Le principe consiste à présenter et à confronter les points de vue d'un économiste et d'un juriste sur un sujet d'intérêt commun ayant trait aux questions de concurrence. De fait, le juge fait de plus en plus appel à l'économiste pour caractériser les atteintes à la concurrence et essayer d'en quantifier les effets, tandis que l'économiste doit prendre en compte un droit et une jurisprudence en plein développement dans son analyse du fonctionnement des marchés.

Lors du séminaire organisé le 8 décembre 2016, **Anne Yvrande-Billon** (économiste, Vice-Présidente de l'Arafer) et **Loraine Donnedieu de Vabres-Tranié** (avocate, Associée Gérante – Jeantet Associés) ont débattu sur le thème « l'intermodalité des transports ». La séance a été animée par **Umberto Berkani**, rapporteur général adjoint à l'Autorité de la concurrence.

INTRODUCTION D'UMBERTO BERKANI

Il existe deux définitions différentes de l'intermodalité :

- la **combinaison** de plusieurs modes de transport pour un même déplacement, ou « capacité des opérateurs de transport à assurer des prestations permettant d'assurer une continuité entre les différents modes de transport et de rendre fluide et prévisible le trajet de l'utilisateur »¹, c'est-à-dire une optimisation de l'articulation des différents modes de transport ;
- la **concurrence** entre modes de transports différents.

À l'évidence, l'intermodalité est une tendance forte. Elle pose plusieurs grandes questions de concurrence :

- Comment délimiter les marchés ?
- Qu'est-ce que cela change dans l'analyse concurrentielle ?
- Quel mode de régulation ?

L'intermodalité est un élément important d'analyse concurrentielle mais l'Autorité de la concurrence (ADLC) n'a pas considéré qu'il permettait de constituer un nouveau marché unique regroupant tous les modes de transport. Cette question est différente selon que la question concurrentielle se pose sur une unique ligne (« origine-destination ») ou sur l'intégralité du territoire. La concurrence intermodale est plus facile à percevoir dans le premier cas (ex : concurrence entre avion et train sur un trajet Paris-Londres). Mais lorsque l'on regarde un marché dans son ensemble, bien qu'il y ait toujours une certaine concurrence entre les modes de transport, on peut généralement constater qu'une frange réduite de la clientèle arbitre réellement entre les modes, ce qui incite à conclure qu'il existe encore plusieurs marchés. Ainsi, dans l'activité récente de l'ADLC, aucun cas n'a permis de mettre en évidence une concurrence intermodale se traduisant par un véritable marché unique.

Pour autant, un pouvoir de marché sur l'un des marchés peut avoir des conséquences importantes sur les autres. Le mode structurant des transports en France est le mode ferroviaire autour duquel les autres modes s'articulent. Cela soulève trois questions :

- Question des infrastructures : l'ADLC considère² en particulier que la séparation entre la gestion des gares et des activités ferroviaires telle qu'elle existe actuellement n'est pas satisfaisante, ni pour

¹ Avis n°09-A-55

² Cf. avis 09-A-55, 11-A-15, 11-A-16, 13-A-14 et 15-A-01

aujourd'hui ni, encore moins, pour l'avenir. La réforme ferroviaire a été une occasion manquée à cet égard.

- Question des ressources du monopole du ferroviaire : des précautions sur l'accès à l'information et aux ressources du monopole (horaires, affichage, billetterie, assistance technique, etc.) sont nécessaires. Un certain nombre d'engagements ont été pris en ce sens par l'opérateur historique SNCF Mobilités³.
- Question du mode de régulation : il était nécessaire d'avoir un régulateur sectoriel compétent pour les activités routières et ferroviaires. Sa création a été tardive, c'est pour cette raison que l'ADLC a été saisie à de nombreuses reprises de ces sujets par le passé. Elle était d'autant plus nécessaire :
 - dans le contexte de la réforme ferroviaire : le système mis en place présente des garanties intrinsèques d'indépendance insuffisantes (13-A-14 et 15-A-01) ;
 - car les contrôles mis en place dans certains secteurs (notamment autocars, autoroutes) n'étaient pas suffisants (14-A-05 et 14-A-13) ;
 - parce que la régulation doit précisément concerner l'impact d'un mode sur un autre (14-A-05).

L'élargissement des compétences de l'Araf au transport routier, créant l'Arafer, a ainsi été prévu par la loi Macron⁴ en raison de la connexité avec les sujets ferroviaires, permettant des synergies, l'Araf ayant par exemple une expertise préexistante sur les questions tarifaires.

L'étape suivante pourrait-elle être une transition vers un régulateur omnimodal ? Cette question a été évoquée pour le transport aérien (10-A-04 et 16-A-10) en raison de la proximité des compétences nécessaires à la régulation.

Partie 1 : État des lieux de l'intermodalité

INTERVENTION D'ANNE YVRANDE-BILLON

1. Enjeux

La demande croissante pour des services de transport combinés permettant d'effectuer des déplacements de porte à porte (articulation optimale de plusieurs modes) est révélée et rendue possible par les outils numériques et le développement d'acteurs multimodaux. Dans ce contexte, deux enjeux concurrentiels majeurs se dessinent en particulier : celui de la gestion des gares, qui sont typiquement le lieu physique de l'intermodalité, et celui de l'accès aux infrastructures immatérielles (informations sur les horaires, plateforme de vente en ligne, etc.).

Du point de vue de l'analyse de marché, le développement de modes de transport potentiellement alternatifs (train, autocar, covoiturage...) amène à se demander si les différents modes sont en concurrence ou complémentaires. Pour répondre à cette question centrale pour un régulateur multimodal, il est nécessaire de disposer de données sur les différents modes de transport. La mise en place d'un observatoire des transports au sein de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières a permis, grâce aux pouvoirs de collecte de données du régulateur, de rassembler de telles données.

L'intermodalité interroge aussi sur la coexistence entre services publics et segments déréglementés (risque d'écroulement par exemple).

Elle soulève également des enjeux tarifaires (la directive européenne 2012/34 sur l'accès au réseau ferroviaire prend en compte la concurrence intermodale) qui ne seront pas abordés dans ce séminaire.

³ Cf. décisions 10-DCC-02/12-DCC-129, 09-D-06/14-D-11, 15-D-05

⁴ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

2. État des lieux du « marché »

On observe une tendance à la diversification des opérateurs, des monopoles historiques notamment. Par ailleurs, après l'ouverture du marché du transport par autocar (en 2015 en France, en 2013 en Allemagne) on constate une concentration des acteurs. Par exemple, en Allemagne, il ne reste plus que trois opérateurs. La filiale de Deutsche Bahn a disparu et l'opérateur digital FlixBus détient 80 % du marché. En France, il existait initialement cinq opérateurs d'envergure nationale. Cet été, Ouibus a repris Starshipper, et FlixBus a conclu un partenariat avec Megabus. En moins d'un an, une nette concentration du marché a donc été observée.

Le numérique revêt un rôle important pour l'intermodalité, grâce aux possibilités de réservation, aux comparateurs, aux calculateurs d'itinéraire, par exemple.

L'identité du gestionnaire des pôles multimodaux est importante pour l'analyse concurrentielle. Concernant la gestion des gares routières, on relève qu'elles sont le plus souvent exploitées par des exploitants de transport routier conventionnés ou des exploitants de parking (35 %), des collectivités locales (28 %), le gestionnaire de gares ferroviaires (Gares et connexions, 22 %), les aéroports (6 %).

L'observatoire de l'Arafer fait le point sur l'évolution du marché libéralisé des services interurbains par autocars. Entre août 2015 et octobre 2016 :

- 1 310 liaisons ont été commercialisées (origine-destination) sur lesquelles on observe en moyenne 720 mouvements quotidiens, desservant 208 villes ;
- 5,35 millions de passagers ont été transportés (+ 33 % T3/T2) ;
- le taux d'occupation moyen des autocars était de 46,6 % et en croissance ;
- la recette moyenne par passager aux 100 km était de 4 € HT (+ 10 % T3/T2 2016).

Si l'on examine la question de la concurrence intermodale entre autocar et train :

- on constate un écart majeur de prix (en faveur de l'autocar) et de temps de parcours (en faveur du train) ;
- les liaisons par autocar les plus empruntées sont celles pour lesquelles l'écart de temps est modéré et l'écart de prix fort. Cela pourrait indiquer en première analyse qu'il existerait deux segments de clientèle différents, dont une avec une contrainte budgétaire plus forte.

À ce stade on note que les concentrations dans le secteur des autocars ne diminuent pas l'intensité concurrentielle, car le nombre de liaisons où s'exerce une concurrence entre les opérateurs augmente. Au total les clients ont en moyenne le choix entre un nombre inchangé d'opérateurs concurrents.

Il existe 160 liaisons opérées à la fois par un train TER et un service d'autocar. Elles représentent 0,5 % de l'offre TER et 14,8 % de l'offre autocars. Sans même prendre en compte les écarts majeurs de capacité entre ces moyens de transport, on constate que le segment en concurrence intermodale TER-autocars est réduit.

De même, on peut dresser la carte des 174 liaisons opérées à la fois par un train TET et un autocar. L'Arafer n'a toutefois pas les moyens de faire la même comparaison qu'avec le TER, car elle ne dispose pas des données nécessaires sur le transport ferroviaire. Toutefois, on relève qu'au total, 13 % de l'offre des autocaristes est en concurrence avec une offre de transport par train hors grande vitesse.

Concernant le TGV enfin, le constat est similaire : seules 16 % des lignes de cars sont en concurrence avec une ligne TGV.

INTERVENTION DE LORAIN DONNEDIEU DE VABRES-TRANIE

Les grandes évolutions du monde du transport convergent toutes vers un besoin plus pressant de connexions intermodales.

Le nombre de passagers ferroviaires devrait augmenter en Europe, de moitié d'ici 2050. Pour le transport Aérien, l'accroissement prévu est encore plus spectaculaire. Cette évolution devrait s'accompagner d'un découplage entre la progression de la croissance du trafic et celle des émissions de gaz à effet de serre (diminution de 60% au même horizon)⁵.

1. Contexte dans lequel les questions d'intermodalité ont été traitées à ce stade : trois évolutions majeures

La première catégorie d'évolutions concerne le cadre juridique des transports.

- D'abord, la poursuite de la libéralisation des transports ferrés, dans le cadre du 4^{ème} paquet ferroviaire, devrait déboucher à l'aube des années 2020 vers la première ouverture significative à la concurrence, celle des TER - une ouverture qui va démultiplier les questions d'interconnexions.
- Ensuite, les transferts de compétences opérés par la loi Notre⁶, qui devraient en théorie donner aux grandes régions des rôles d'intégrateurs de mobilité intermodale.

La deuxième catégorie d'évolutions concerne l'émergence de nouveaux modes :

- le low-cost ferroviaire, avec l'offre Ouigo développée par la SNCF ;
- les cars interrégionaux, bien sûr, qui procèdent de la loi Macron, et qui posent déjà plusieurs questions :
 - celle de la pérennité de la coexistence, depuis la faillite de Mégabus dans un contexte de guerre des prix affectant structurellement la rentabilité des opérateurs, de modèles différents :
 - le modèle Transdev / Isilines, adossé sur le réseau international Eurolines ;
 - le modèle Ouibus, adossé sur le SNCF, opérateur encore en monopole sur le transport ferroviaire ;
 - et le modèle Flixbus, un modèle de plateforme, qui transfère le risque sur les opérateurs affrétés ;
 - celle de la concurrence intermodale, dont l'ARAFER relève, dans son 1^{er} rapport annuel sur le transport par autocars et les gares routières, publié au début du mois de novembre 2016, que l'on manque encore de recul, mais que l'on peut déjà constater que si les cars « Macron » concurrencent peu le TGV, ils sont en concurrence, de façon parfois significative, avec les TER et les intercitys.
- les vélos et voitures électriques urbains en location libre-service (modèles « autolib » et « vélib ») ;
- les VTC en réseau (plateformes Uber, Marcel, Le cab, etc..) qui concurrencent les taxis et ont bouleversé l'économie de ce marché en quelques mois ;
- les modèles de covoiturage, pendulaire ou longue distance (Blablacar et autres), et de location de voiture entre particuliers.

Enfin, une troisième catégorie d'évolutions, tout aussi importante, concerne le développement de la digitalisation et des applications numériques nomades, qui non seulement ont permis l'émergence rapide, en combinant intermédiation immédiate et localisation en temps réel, des dernières catégories citées, mais

⁵ Rapport France Stratégie « La politique européenne des transports – quatre enjeux pour la nouvelle mandature », déc. 2014.

⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

qui accroissent de façon exponentielle les besoins d'intermodalité en rendant en théorie possible une interconnexion fluide entre les différents modes.

Les smartphones, du point de vue du passager, permettent en effet déjà l'organisation du voyage depuis la réservation jusqu'à l'arrivée, en passant par le management des correspondances, la gestion de l'intermodalité et de la billettique, la géolocalisation, etc. Ils permettent ainsi l'arbitrage réel et la suppression des intermédiaires.

2. **État des lieux des décisions et avis existants**

L'avis fondateur sur les questions qui nous occupent aujourd'hui est l'avis 09-A-55, rendu dans le cadre d'une saisine d'office de l'ADLC sur la problématique de l'accès aux gares, dans le cadre de l'ouverture partielle à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, mais aussi des besoins d'intermodalité et de l'intervention de l'opérateur historique sur les marchés connexes.

Son premier apport est d'avoir tenté une définition de l'intermodalité (points 147 à 149), en reconnaissant qu'il s'agit d'une « *condition nécessaire au bon fonctionnement de la concurrence sur les marchés de transport public* »

« Compte tenu du fonctionnement actuel des transports publics, il est difficile d'identifier un marché de l'intermodalité. Il peut certes exister un marché des systèmes d'information multimodale offerts par certains prestataires aux autorités organisatrices de transport, en vue de la mise à disposition gratuite de cette information à destination des usagers, mais cela concerne un nombre limité de cas à ce jour.

L'intermodalité semble davantage résulter de la conjonction, au moins partielle, de plusieurs offres distinctes. Les prestations intermodales comprennent notamment :

- *les prestations liées à la transmission d'informations entre opérateurs d'une part et à destination des usagers d'autre part ;*
- *la production du service, et notamment sa programmation ;*
- *les systèmes billettiques et de compensation le cas échéant ;*
- *la mise à disposition de parcs de stationnement, notamment de parcs relais ;*
- *la mise à disposition d'outils de transport doux le cas échéant.*

Ces prestations doivent garantir un agencement global d'un réseau permettant d'atteindre un certain degré de coordination entre les différents modes de transport, afin de pouvoir offrir à l'usager un trajet fluide, simple et prévisible ».

Il reconnaît le rôle particulier, structurant du mode « lourd » qu'est le transport ferroviaire, et la nécessité d'assurer dans des conditions concurrentielles acceptables l'ensemble des interconnexions nécessaires avec les autres modes de transport sur ces plateformes intermodales structurantes, ou « pôles d'échange essentiels » que sont, par essence, les gares ferroviaires, le tout, dans un contexte de diversification de l'opérateur historique.

Il met également l'accent sur le rôle clé de la transmission de l'information intermodale, et pose des recommandations très claires, dont certaines seulement ont été suivies :

- *séparation de la mission de gestion des gares (juridique, patrimoniale, fonctionnelle) : question non réglée depuis lors ;*
- *renforcement des pouvoirs du régulateur sectoriel : question réglée ;*
- *limitations à la stratégie de diversification de l'opérateur historique question abordée décision par décision ;*
- *mise à disposition des informations relatives au transport ferroviaire : des engagements ont été pris et se terminent en 2017.*

Et depuis, ces questions ont été traitées au coup par coup, en fonction des dossiers. On citera par exemple, sans chercher à être exhaustifs :

Les avis subséquents de l'ADLC :

L'avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire, qui insiste sur la nécessité de garantir « la neutralité concurrentielle des infrastructures ferroviaires » revient sur les risques de subventions croisées, les échanges d'informations commercialement sensibles, et surtout sur les risques concurrentiels liés à la diversification des activités sur les secteurs connexes au transport ferroviaire, notamment parce que ce dernier joue « un rôle particulier au sein de la chaîne de transport public, en raison de l'importance des gares de voyageurs qui ont une fonction centrale en matière d'articulation avec les autres types de transports terrestres notamment urbains ».

Plus récemment, on peut également citer sur des sujets connexes, les avis 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar (qui comporte notamment une analyse de la concurrence avec le train sur les liaisons interrégionales, et avec le covoiturage, ainsi qu'une analyse des avantages liés à la maîtrise des gares, au contrôle des données de trafic ou d'information multimodale, et plus généralement liés aux moyens du monopole historique) et n° 16-A-01 du 15 janvier 2016 concernant un projet d'ordonnance relative aux gares routières et emplacements d'arrêts.

Les décisions de l'ADLC :

Elles sont bien sûr particulièrement intéressantes en raison de la caractérisation d'infractions ou de l'existence de mesures correctives rendues contraignantes. Mais celles-ci, qu'il s'agisse de dossiers de concentrations ou d'antitrust, restent très focalisés sur des problèmes précis, en fonction de l'espèce.

En matière de pratiques anticoncurrentielles, il faut bien sûr citer les décisions n° 13-D-16 du 27 juin 2013 et 15-D-05 du 15 avril 2015, relatives à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par le groupe SNCF dans le secteur du transport de personnes, qui concernait l'appel d'offres d'assistance technique pour le réseau urbain de Strasbourg.

Dans la première décision, l'Autorité, rejetant la demande de mesures conservatoires du saisissant, a décidé de poursuivre l'instruction au fond et a indiqué que « *l'existence d'un lien de connexité entre les marchés ferroviaires en monopole et le marché de l'assistance technique aux exploitants de réseaux de transport urbain semble résulter des besoins d'intermodalité dans les offres de transport urbain ainsi que de la pratique des entités adjudicatrices ou délégantes de formuler des appels d'offres visant la fourniture de prestations sur l'ensemble du réseau couvrant l'agglomération et concernant l'ensemble des modes. (...). Il faut par ailleurs mentionner à ce stade les liens étroits entre les marchés d'assistance technique aux exploitants de réseaux urbains et ceux de l'exploitation des mêmes réseaux. (...) les transports urbains et interurbains doivent s'adapter au mode ferroviaire pour assurer l'adéquation des offres des différents modes. Dans ce contexte, le rôle particulier du mode ferroviaire au sein de la chaîne de transports peut conférer un avantage concurrentiel significatif à l'opérateur historique et à ses filiales sur les marchés connexes liés au transport* ».

Dans la seconde, l'Autorité a accepté, pour une durée de 5 ans renouvelable, des engagements très précis visant à remédier aux préoccupations de concurrence sur ce marché de l'assistance technique notamment en clarifiant les modalités d'intervention de SNCF, SNCF Mobilités et Keolis sur les marchés, seules les « *disposant de l'autonomie nécessaire vis-à-vis de SNCF et de SNCF Mobilités au regard des conditions fixées par l'Autorité dans sa pratique décisionnelle relative à la diversification des activités des monopoles publics, notamment celles tenant à la détention en propre de ressources humaines et matérielles suffisantes* », pouvant soumissionner aux marchés d'assistance technique urbaine.

En matière de concentrations, il faut bien sûr citer la décision n° 10-DCC-02 du 12 janvier 2010 relative à la prise de contrôle conjoint des sociétés Keolis et Effia par les sociétés SNCF-Participations et Caisse de Dépôt et Placement du Québec. Cette décision est intéressante puisqu'elle concerne les marchés du transport urbain, du transport interurbain, ferroviaire, de la gestion des parcs de stationnement et des gares routières, ainsi que du conseil en transport public et de l'audit des opérateurs de transport, et des systèmes de billetterie et d'information des voyageurs.

Elle s'inscrit donc clairement dans une optique intermodale, et identifie des risques d'éviction liés à l'accès aux services en gare ferroviaire, à l'accès aux informations horaires sur les trains SNCF (notamment horaires temps réel), à l'attribution des services routiers assimilés à des services ferroviaires et des services routiers de substitution ainsi qu'au transport, auquel elle entend remédier par des engagements, reconduits pour 5 ans par la décision 12-DCC-129 du 5 septembre 2012 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Keolis par la société SNCF-Participations⁷.

Quant aux avis et décisions de l'ARAF puis de l'ARAFER en lien avec ces problématiques, elles l'ont finalement été de façon plutôt indirecte, qu'il s'agisse de la problématique des tenues de comptes séparés de l'activité de gestion des gares de la SNCF, qui visaient à éviter les subventions croisées entre les activités sous monopoles et les activités concurrentielles⁸, ou de l'activité de transport interrégional régulier par autocars⁹.

Et, si l'on regarde la pratique récente de l'ARAFER, on constate que ses ressources ont été largement mobilisées par les questions relatives à des demandes d'interdiction ou de limitation de liaisons routières (notamment dans le cadre de la régulation des liaisons par autocar de moins de 100 km) formulées par les autorités organisatrices de transport en raison notamment d'atteintes substantielles à l'équilibre économique de lignes TER. Au 7 novembre 2016 ainsi, date du rapport rendu par l'ARAFER, celle-ci avait rendu 87 avis en la matière, dont 66 défavorables. On constate aussi que le sujet des gares routières, qui a fait l'objet en janvier 2016 de l'avis précité n° 16-A-01 de l'Autorité de la concurrence, est renvoyé par l'ARAFER à une étude ultérieure.

La conclusion de ce bilan, s'agissant en tout cas des transports terrestres, c'est que la grande remise à plat que l'on aurait pu penser être augurée par l'avis de 2009 n'a donc pas eu lieu, et la régulation, pour efficace qu'elle ait été, n'a été, par la force des choses, que parcellaire.

3. Secteur aérien

Le secteur aérien n'échappe pas aux évolutions de la concurrence intra et intermodale, et aux problématiques de l'intermodalité, à travers un prisme un peu différent, qui tient à ses caractéristiques particulière.

Traditionnellement, le transport aérien offrait des prestations relativement étanches à la concurrence intermodale : c'est évident sur les vols longs courriers, et c'était également vrai dans une moindre mesure sur le court et moyen courrier.

Le transport aérien s'est alors organisé autour de « hubs », ou plateformes de correspondances avec des vols directs, et des vols en connexion, les courts et moyens courriers pouvant alimenter les « hubs » en passagers en transit vers les destinations plus lointaines. Cette logique allait assez loin puisque, en l'absence de réelle concurrence intermodale (la différence de durée des trajets avec le train rendant captif les passagers

⁷ Engagement à ce qu'Effia ne réponde plus aux appels d'offres des autorités organisatrices portant sur des prestations de contrôle qualité à effectuer sur des réseaux de transport public de voyageurs urbains ou interurbains, exploités par des concurrents de Keolis ; engagement de garantir un accès transparent et non discriminatoire aux opérateurs de transport routier concernant les services en gares sur la base d'un catalogue de services ; engagement de mettre à disposition de tout transporteur public routier de voyageurs qui en ferait la demande, pour les besoins d'une réponse à un appel d'offres ou dans l'exécution d'un contrat de transport public, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, les horaires prévisionnels de l'ensemble de ses trains de voyageurs (TER, Transilien, TGV et Grandes Lignes) pour l'année à venir ; engagement de fournir de manière transparente et non discriminatoire à tout opérateur public routier de voyageurs qui lui en ferait la demande par écrit, les informations relatives aux modifications apportées par le gestionnaire d'infrastructure au plan de transport théorique en cours de l'ensemble de ses trains de voyageurs ; engagement de répondre de manière transparente et non discriminatoire à toute demande visant la conclusion d'une convention de correspondances garanties avec l'ensemble des trains SNCF.

⁸ Avis n° 2014-025 du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, qui relève des garanties insuffisantes d'indépendance de la gestion des gares et autres installations de service au sein de SNCF mobilités ; décisions n° 2011-018 du 19 octobre 2011 relative à la tenue de comptes séparés de l'activité de gestion des gares de la SNCF, n°2012-023 du 7 novembre 2012 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs de la SNCF, n° 2013-014 du 9 juillet 2013 relative à la tenue des comptes séparés de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF, et n° 2014-009 du 10 juin 2014 relative à la tenue de comptes séparés de l'activité de gestion des gares de la SNCF.

⁹ Avis n° 2013-029 du 11 décembre 2013 relatif au marché du transport interrégional par autocar.

les plus « time sensitive »), Air Inter avait même organisé un « hub » court-courrier à Lyon, pour gérer les trajets transversaux.

Cette organisation en « hubs » a d'ailleurs une conséquence sur la concurrence entre plateformes aéroportuaires, celles-ci ayant une forme de monopole pour ce qui concerne les vols à destination finale située dans leur « hinterland », mais étant en revanche en concurrence pour les vols en correspondance.

Puis, est arrivée une forme accrue de concurrence intra-modale, avec l'apparition des compagnies low cost, qui ont commencé à concurrencer les compagnies traditionnelles sur des vols court courriers sans correspondance, puis la concurrence des compagnies du golfe, adossées aux puissants hubs des émirats, puis, plus récemment et en plus des traditionnels « charters », celle d'offres low-cost long courrier qui ont poussé les compagnies « premium » à réagir, parfois de façon radicale : que l'on songe par exemple à la décision de lancement par Air France d'une compagnie bis, à la structure de coût différente, pour faire face à ce nouvel environnement.

Cette intensification de la concurrence intra-modale s'illustre d'ailleurs par les évolutions stratégiques des low costs, qui investissent les plateformes hébergeant les hubs des compagnies « premium » en pratiquant une forme de correspondance de « franc-tireur » connue sous le vocable de « connecting » : là où une compagnie qui vend un vol en correspondance vend un seul billet, assume le risque de rupture de la correspondance, prend en charge le transit du passager et de ses bagages, la compagnie low cost vend 2 billets, déconnecte les deux vols et transfère au passager la charge de son acheminement et de celui de ses bagages, ce qui, avec l'accroissement de la fréquence des vols, peut être séduisant pour les passagers les plus « cost sensitive ».

Enfin, et de façon plus intéressante pour notre sujet, s'est développée parallèlement une concurrence intermodale cette fois, qui s'accroît de plus en plus.

Le développement des trains à grande vitesse en a fait des concurrents redoutables pour l'avion, notamment pour les trajets inférieurs à 3 h : l'ouverture des lignes à grande vitesse s'est souvent accompagnée de la réduction des fréquences, voire des fermetures pures et simples, des lignes aériennes correspondantes.

Cela a été le cas, par exemple, de la ligne Air France Strasbourg-Orly, qui a perdu 60 % de son trafic en 2007 lors de la mise en service du TGV et qui a été fermée à l'été 2016, en raison de la seconde phase d'accélération de la LGV.

Même problématique s'agissant de la ligne Paris-Bordeaux en raison de la réduction de plus d'une heure du temps de parcours en TGV à partir de juillet 2017 : si Air France entend maintenir sa navette, son Président a dénoncé il y a quelques jours¹⁰ la différence entre les charges d'infrastructures payées par le transport ferroviaire et le transport aérien, estimant que la moitié des 7,8 Md€ du coût de la LGV était pris en charge par l'État.

Aujourd'hui, en réalité, tous les ingrédients sont réunis pour que la question de l'intermodalité se pose aussi en matière de transport aérien. L'accroissement de la concurrence intra (low cost) et intermodale sur le court courrier a changé la donne concurrentielle pour les grandes compagnies, qui réfléchissent maintenant au moyen le plus compétitif d'assurer le drainage des passagers vers leurs hubs long courrier (on parle de « feeding »), les « feeders » n'empruntant d'ailleurs pas forcément la voie aérienne :

- le low cost aérien : certaines compagnies low-cost se développent aujourd'hui dans un rôle de « feeder » pour les grands hubs ;
- le train : indépendamment du projet (abandonné) en 2007 de JV Air France / Veolia Transport pour l'exploitation d'automotrices AGV destinées à termes à concurrencer la SNCF sur des lignes internationales, que je mentionne pour son intérêt historique, qui sait aujourd'hui que la compagnie nationale affrète des places de train (TGV Air) sur des rames de TGV SNCF sur les lignes fermées (par exemple, Paris Strasbourg) pour assurer le « feeding » ?

¹⁰ La Tribune, 29/11/2016 « Air France dénonce la « concurrence inéquitable » du TGV sur Paris-Bordeaux ».

On imagine très bien que cette logique peut tout à fait s'étendre au low cost ferroviaire type Ouigo, ou encore, sur des distances intermédiaires, aux nouvelles lignes régulières d'autocar, etc.

La conséquence de tout cela, c'est que les problématiques d'intermodalité évoquées plus haut s'étendent aux zones aéroportuaires : les interconnexions avec les gares ferroviaires (Massy TGV, Roissy TGV) deviennent critiques, de même que le libre accès aux plateformes aéroportuaires, qu'il s'agisse de gares routières, de signalétique, de billettique et bien sûr, d'information intermodale pour assurer l'interconnexion avec les vols. Cela est vrai bien sûr pour les grands aéroports, mais également, dans une moindre mesure, dans un pays où il y a un aéroport toutes les 10 mn de vol, pour certains aéroports régionaux.

Certaines régions réfléchissent aujourd'hui au développement de plateformes réellement multimodales, comme le projet de grande gare TER de Lyon Saint Exupéry, permettant d'interconnecter le fer avec l'aéroport, le réseau autoroutier et les transports urbains et interurbains.

QUESTION DE LA SALLE :

Concernant le statut des gares, pourquoi la Commission européenne n'a-t-elle jamais qualifié les gares d'infrastructures essentielles, mais uniquement d'installation de services ? Il n'y a pas d'obligation des États membres de l'Union de mettre en œuvre des obligations de séparation de la gestion des gares. Pouvez-vous m'expliquer l'esprit de la loi ?

REPONSE DE LORAINÉ DONNEDIEU DE VABRES-TRANIE :

En tout état de cause, il n'y a pas eu en France de sujet traité en rapport avec les problématiques d'accès.

REPONSE D'UMBERTO BERKANI :

On peut formuler trois pistes de réponse :

1. la plupart du temps, les règles européennes constituent un socle minimal, mais les États membres peuvent aller plus loin, compte tenu de leur contexte national ;
2. il n'y a pas eu de traitement de questions d'accès concernant les gares de voyageurs mais à l'inverse la question s'est posée concernant le fret ferroviaire. Il s'agit bien d'un exemple constaté de pratique anticoncurrentielle liée à un problème de séparation entre gestion des gares et activité de transport ;
3. avec le transport par autocars, on constate qu'il peut être utile d'aller au-delà du cadre européen.

REPONSE D'ANNE YVRANDE-BILLON :

Les problématiques d'accès aux gares ferroviaires de voyageurs n'ont certes pas été soulevées en France mais il y a eu un cas récent en Allemagne, où les conditions d'accès aux emplacements de vente de billets dans les gares de l'opérateur historique ont été jugées discriminatoires de sorte que ce dernier a dû prendre des engagements pour mettre en fin aux pratiques qui lui été reprochées. Il y a également un cas similaire à Madrid concernant les gares routières, où des conditions d'accès discriminatoires aux bornes de billettique ont été constatées. Les gares remplissent, au total, beaucoup des critères des infrastructures essentielles...

QUESTION DE LA SALLE :

Comment expliquer que sur ces sujets, qui sont proches entre les différents pays de l'UE, les décisions des différentes autorités de concurrence nationales soient variables ? En effet, l'autorité allemande est assez virulente tandis que l'ADLC française est plus policée. Il semble que le problème, notamment celui de la séparation entre gestionnaire du réseau, opérateur de transport et distributeur, doive être traité au niveau européen, en particulier étant donné le nombre de liaisons internationales.

REPONSE D'UMBERTO BERKANI :

Vous soulevez une question qui relève plutôt de la législation européenne : les textes qui définissent le niveau minimum de séparation des acteurs sont négociés notamment entre la Commission et les États membres. Le rôle de l'ADLC est limité dans ces négociations. En outre, dans l'avis de l'ADLC de 2013, auquel vous faites peut-être référence, je précise que l'ADLC a cherché à bien faire la distinction entre ce qui relève du choix politique et du champ concurrentiel : c'est important pour bien conseiller le Gouvernement.

Partie 2 : Perspectives en termes de régulation de l'intermodalité

INTERVENTION D'ANNE YVRANDE-BILLON

Pour avoir une approche multimodale de la régulation, il est nécessaire de mettre en place un régulateur multimodal. C'est ce qui a été fait en France avec le développement des missions de l'Araf. De même, le Portugal et l'Italie ont mis en place un régulateur multimodal. En Italie, le régulateur a en charge le transport ferroviaire, mais également la tarification de l'accès aux ports et aux aéroports. Cela se justifie par la proximité des questions que posent les différents modes, notamment celle de l'accès aux infrastructures essentielles.

Les champs d'intervention de l'Arafer en matière d'intermodalité incluent :

1. La régulation des liaisons de transport par autocar inférieures à 100 km, pour lesquelles la loi exige une analyse de la concurrence intermodale. Ce segment est sujet à régulation en raison des risques d'atteinte des services publics conventionnés (TER notamment). Le régulateur a ainsi pour mission de protéger les services publics en évitant notamment l'écrémage. Une analyse de la concurrence intermodale est donc nécessaire.

2. La régulation de l'accès aux gares routières, pour lesquelles l'Arafer dispose d'outils différents de ceux mobilisables pour réguler les gares ferroviaires. L'autorité dispose d'outils « traditionnels », bien entendu : contrôle des conditions d'accès aux gares routières, pouvoir de règlement des différends, etc. Mais l'Arafer dispose aussi de l'outil de la régulation asymétrique, indisponible par ailleurs. Elle peut contraindre certains opérateurs gestionnaires de gares routières, selon leur position de marché sur des marchés de transport connexes, à des dispositions particulières en matière de règles d'accès. Ce concept de régulation asymétrique existait déjà dans les télécoms, mais il est mis en œuvre pour la première fois dans le transport terrestre. Cet outil matérialise l'importance de l'approche multimodale.

1. La régulation des liaisons de transport par autocar inférieures à 100 km

Ces services sont régulés. D'abord, ils sont soumis à déclaration, contrairement aux lignes de plus de 100 km qui constituent un marché libéralisé. Cette déclaration est ensuite publiée sur le site de l'Arafer. L'Arafer peut ensuite être saisie d'une demande d'interdiction ou de limitation de la liaison par autocar par une autorité organisatrice d'un service de transport conventionné (AOT) si cette dernière juge qu'elle est concurrencée par ce mode, et qu'elle considère qu'il porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique d'une ligne, de lignes ou d'un contrat de service public. Cette demande est instruite par l'Arafer, qui rend un avis juridiquement contraignant. Les transports conventionnés concernés sont essentiellement des services ferroviaires, mais parfois également routiers. L'Arafer procède en plusieurs étapes :

- (i) vérification de l'existence d'un service conventionné similaire ;
- (ii) analyse de la substituabilité entre les services et évaluation de l'atteinte au service public au cas par cas :
 - appréciation du caractère complémentaire ou substituable du service par autocar (comparaisons des horaires, fréquences, temps de trajet, types de voyageurs -pendulaires/occasionnels-, prix non pris en compte) ;

- estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique. La seule donnée qui existait initialement était celle de l'étude d'impact de la loi Macron : on fait l'hypothèse que 60 %-90 % des clients des autocars proviennent des trains conventionnés. C'est une estimation très large donc protectrice du service conventionné. Au total on évalue ainsi les pertes potentielles pour le service public, comparativement à ses recettes et au montant des concours publics.

On peut dresser le bilan de ce volet de la régulation, en juillet 2016. 171 services ont été déclarés, dont 68 % sont « similaires » à des services conventionnés. 83 saisines d'AOT ont été enregistrées, donnant lieu à 61 avis, dont 21 favorables à l'interdiction ou la limitation du service par autocars et 40 défavorables.

L'examen de ces dossiers permet de se prononcer sur le degré effectif de substituabilité des services par autocars aux services ferroviaires conventionnés (TER). On constate d'abord entre les deux types de services d'importantes différences de capacités :

- les services ayant fait l'objet d'une saisine ont une fréquence hebdomadaire en moyenne 16 fois inférieure à celle des services conventionnés. Dans 81 % des cas, cette fréquence est au moins 5 fois inférieure ;
- leur nombre de sièges est en moyenne 42 fois inférieur ;
- leur temps de trajet est relativement similaire.

Au total, le degré de substituabilité entre ces services apparaît, en moyenne, faible.

En outre, en moyenne, 70 % des coûts des services conventionnés sont couverts par des contributions publiques. Donc, en pratique, un détournement des recettes commerciales a peu d'effet sur le service et l'offre de services par autocar a donc, en moyenne, un faible impact sur la viabilité économique des services conventionnés étudiés.

On relève d'ailleurs que les services de transport par autocar sur des liaisons de moins de 100 km ne constituent pas le cœur de l'activité des autocaristes. Peu de services déclarés sont effectivement commercialisés (42 liaisons de courte distance, généralement intégrées dans des lignes plus longues, pour une moyenne de 0,85 voyageur par autocar). Le cœur de métier de ces opérateurs est en effet constitué de liaisons plus longues.

On retiendra que nos hypothèses sont très protectrices des services publics.

2. La régulation de l'accès aux gares routières

La régulation des gares routières se justifie :

- par leur caractère d'infrastructures à capacité limitée, donc à accès limité ;
- en raison de la proximité fréquente entre gares routières et ferroviaires, qui peut favoriser un acteur qui serait par ailleurs gestionnaire de gare ferroviaire ou opérateur de transport (ferroviaire et routier).

La nécessité d'accès non discriminatoire aux gares routières est particulièrement importante en raison de l'entrée de nouveaux acteurs. De même, il existe un fort besoin d'accès à l'information. Ces enjeux sont intermodaux ce qui implique une régulation multimodale.

En particulier, l'outil spécifique qu'est la régulation asymétrique permet au régulateur d'appliquer des obligations particulières aux exploitants ou fournisseurs de services « exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personnes ». Cela implique :

- de définir les marchés du secteur des transports de personnes,
- de lister les opérateurs exerçant une influence significative sur chacun des marchés, comme cela est fait dans les télécoms. C'est un travail en cours à l'Arafer.

L'Arafer dispose donc d'outils innovants pour traiter les questions d'intermodalité.

INTERVENTION DE LORAINÉ DONNEDIEU DE VABRES-TRANIE

La loi Notre a largement redéfini les compétences régionales, par ailleurs désormais mises en œuvre par les nouvelles « grandes » régions. À la suppression de la clause de compétence générale a correspondu un transfert de compétence très important en matière de mobilité, notamment des départements et des agglomérations vers l'échelon régional.

La « grande » région se voit en effet octroyer la compétence, à compter du 1^{er} janvier 2017, en matière de services non urbains, réguliers ou à la demande, des transports scolaires (à l'exception toutefois des services de transport spécial des élèves handicapés), de la desserte des îles françaises ou encore de la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant du département – hors, pour ce dernier point, Île-de-France et métropole de Lyon.

La loi procède également à une définition des services de transport urbain et à la substitution de la notion de périmètre de transports urbains qui figurait à l'article L.1231-2 du code des transports par la notion de ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et prévoit que les lignes ferroviaires d'intérêt local gérées par les départements à des fins de transports seront transférées aux régions.

En d'autres termes, la grande région est désormais en position d'être le chef d'orchestre d'une mobilité globale et intégrée sur une étendue territoriale significative, le « coordonnateur stratégique de l'offre », susceptible d'assurer le meilleur report modal possible.

Encore faut-il que la mise en œuvre d'une telle mobilité intégrée soit possible. Et c'est là, bien entendu, que les problématiques d'intermodalité se reposent avec une toute autre acuité.

Un membre d'un exécutif d'une région, en réponse à mon interrogation, a été très clair : aujourd'hui, le seul opérateur intégré, le seul réel « intégrateur de mobilité », c'est la SNCF. Elle opère le transport ferroviaire, et notamment les TER et les intercités, les gares, elle est diversifiée dans les transports urbains et interurbains ainsi que les navettes aéroportuaires et bus d'aéroports (Keolis), dans les cars longue distance (Ouibus), dans les parkings et les parcs relais (Effia), dans le co-voiturage (Idvroum), dans la location de véhicules entre particuliers (Ouicar).

Elle a des concurrents sur tous ces segments, mais aucun sur l'ensemble. Elle est donc la seule à disposer de l'information intermodale et demain de la billettique intégrée sur toute l'étendue de la chaîne point à point, sans compter la commercialisation via voyagesncf.com.

La régulation de l'intermodalité, par conséquent, passe par un triple décloisonnement.

Décloisonnement dans l'organisation de la concurrence

L'animation de la concurrence dans les transports urbains est une véritable gageure : manque de rentabilité, prime au sortant, absence d'incitation économique pour des concurrents offensifs...

Que penser, également, de l'émiettement des marchés de transports scolaires et interurbains réguliers ? De l'absence de business model pour des solutions vraiment intermodales, à cause, en partie, de cet émiettement ? Que penser du gaspillage lorsque coexistent sans que cela soit nécessaire réseaux interurbains, cars longue distance et TER en raison du cloisonnement actuel des AOT ?

Les Pays Bas offrent un modèle alternatif intéressant : les appels d'offres portent sur l'intégralité du transport d'une province : le fer régional, les cars interurbains, scolaires, les navettes fluviales, les taxis...

Les grands opérateurs (qui, ensuite, peuvent éventuellement sous-traiter à des entreprises locales) sont ainsi attirés par des contrats qui nécessitent un vrai savoir-faire d'intégrateur, et qui génèrent des chiffres d'affaires très significatifs. La concurrence joue à plein, en amont, au stade de l'appel d'offres général, et les statistiques montrent que les offreurs offensifs sont nombreux, qu'ils soient domestiques (NS), ou étrangers (Arriva, Deutsche Bahn, Transdev, Keolis...).

En d'autres termes, les nouvelles grandes régions françaises, avec leurs nouvelles compétences, pourraient ainsi être dimensionnées pour cette révolution de l'approche concurrentielle des transports, reposant sur

l'octroi de grandes conventions multimodales régionales, leur permettant de jouer pleinement leur rôle de coordonnateur de la mobilité.

Décloisonnement de l'information multimodale

Aucune offre multimodale efficace n'est possible sans la maîtrise de l'information.

L'expérience a montré que se reposer sur le bon vouloir de ses concurrents est – naturellement – illusoire.

La solution pourrait passer par le fait de rendre obligatoire les données de trafic, prévisionnelles et temps réel, de l'ensemble des opérateurs de transport, sur une base de données librement consultable, qui permettrait la construction de tous les schémas multimodaux envisageables par les opérateurs, mais aussi par les « journey-planners » susceptibles de développer des outils numériques mobiles de planification porte à porte à destination des passagers (voir, pour le balbutiement : <http://www.wisetrip-eu.org/> ; <http://www.plusbus.info/> ...).

Un opérateur a d'ailleurs lancé en octobre dernier l'idée d'un « wikipedia de la mobilité » nommé Catalogue¹¹. Cet outil, fonctionnant en open data, permettrait de mutualiser les informations multimodales des opérateurs et des AOT sur une plateforme gratuite et librement accessible.

Une autre formule serait de rendre obligatoire l'abondement de cette base de données, qui pourrait d'ailleurs être administrée, dans l'intérêt commun et pour éviter toute dérive ou problématique concurrentielle, par une autorité de régulation.

Le décloisonnement de la régulation

Les compétences de l'autorité de régulation ferroviaire ont été étendues au transport routier. Pourquoi ne pas concevoir dans ces conditions une ARTI, autorité de régulation des transports et de l'intermodalité, qui couvre aussi, pourquoi pas, le maritime, le fluvial, et l'aérien ? Il ne s'agit pas dépouiller la DGAC ou l'IATA et l'OACI de leurs prérogatives, notamment, pour la première, de ses prérogatives techniques en matière de circulation et de sécurité aérienne, mais de transférer à une autorité indépendante celles qui seraient nécessaires à une régulation intégrée. A bien été créé, en 2015, une ASI, autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires¹² pour veiller au bon respect de l'application de la directive 2009/12/CE.

Une telle approche a été retenue dans d'autres pays :

- en Islande, où l'ICETRA recouvre l'aviation, le transport maritime, et terrestre ;
- en Italie, où depuis 2014 l'ART est compétente en matière de transport public local, transport maritime et aérien, et autoroutes¹³.

Pourquoi ne pas donner naissance à une autorité pivot de l'intermodalité en France ? La DG Move de la Commission européenne réfléchit à cette question.

L'idée serait, là encore, de disposer d'une autorité pivot qui puisse donner corps au concept d'intermodalité et permettre sa réalisation à grand échelle tout en mettant en œuvre une régulation cohérente pour l'ensemble des modes de transports.

Il restera, bien sûr, à assurer la coopération interrégionale. Et la coopération européenne – la DG Move y réfléchit beaucoup. Pourquoi pas d'ailleurs, une data base européenne ?

Mais c'est un autre chantier, et un autre séminaire.

¹¹ <http://www.journaldunet.com/economie/transport/1188654-transdev-lance-catalogue-pour-unifier-l-open-data-du-transport-mondial/>

¹² <http://www.asi-aeroports.fr/>

¹³ <http://www.autorita-trasporti.it/>

QUESTION DE LA SALLE :

Concernant la régulation asymétrique, quels critères s'appliquent pour déterminer les acteurs ayant une influence significative ? Pourquoi utilise-t-on le terme de position « équivalente » à une position dominante ?

REPONSE D'ANNE YVRANDE-BILLON

La caractérisation du marché pour les besoins de la régulation sectorielle est séparée des besoins de l'ADLC sur un cas et un marché spécifique. La première n'emporte pas de conséquence directe pour l'ADLC. Dans tous les cas, il est certain que les monopoles rentreront dans la définition.

Cette approche est identique à celle menée dans le cadre de régulation des télécoms, où la régulation asymétrique vise à faciliter l'entrée des opérateurs alternatifs dans un contexte où l'opérateur historique est présent sur plusieurs marchés et peut profiter de son activité sur l'un des marchés pour favoriser son activité sur un autre marché.

QUESTION DE LA SALLE :

Certaines communautés urbaines regroupent à l'intérieur d'un appel d'offres unique à la fois plusieurs modes de transport et certains services connexes (services de stationnement, fourrière...). Comment appréhender cette pratique au regard du droit de la concurrence ? Elle favorise les opérateurs intégrés au détriment des acteurs actifs sur un unique segment.

REPONSE D'UMBERTO BERKANI

Les entreprises présentes uniquement sur un segment de l'appel d'offre peuvent toujours répondre sous forme de groupement.

Néanmoins, et d'une façon générale, si une taille importante des lots peut avoir un intérêt pour la maîtrise de l'intermodalité (baisse des coûts de transaction, etc.), elle a effectivement pour coût une réduction potentielle de concurrence, là où des lots plus petits peuvent par exemple faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs, permettre de faire des benchmarks, etc.

Il n'est donc pas facile de donner une réponse générique concernant le résultat de cet arbitrage : il me semble dépendre du cas d'espèce.

REFLEXIONS DE LA SALLE :

Sur le ferroviaire, la base de données que Maître Donnedieu de Vabres-Tranié appelle de ses vœux existe déjà et est à jour. Elle est maintenue par l'UIC et l'ensemble de ses membres. Mais elle n'est accessible à personne. La raison qui en était donnée initialement était celle de la sécurité. Plus récemment, l'argument utilisé est le risque que Google s'empare des données si elles étaient ouvertes.