

## **Compte-rendu du séminaire Philippe Nasse du jeudi 5 juillet 2012 : « Le secteur ferroviaire »**

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 DGTrésor 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. Les séances réunissent donc un économiste et un juriste qui, après une présentation générale, confrontent leurs avis sur un cas pratique (décision de justice, avis d'une autorité...).

Lors du dernier séminaire, organisé le 5 juillet 2012, **Véronique Sélinsky** (Avocate à la Cour) et **Jérôme Pouyet** (Professeur associé à l'École d'Économie de Paris - PSE) ont débattu sur le thème du secteur ferroviaire. La séance a été animée par **Anne Perrot**, Vice-présidente de l'Autorité de la concurrence.

### **INTRODUCTION D'ANNE PERROT**

L'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire soulève des questions communes partagées par d'autres secteurs, en général les industries de réseaux (énergie, télécoms, autres modes de transport). En particulier, la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'offre de services est la question fondamentale de l'ouverture à la concurrence dans ces secteurs. D'autres sujets sont spécifiques au secteur ferroviaire, par exemple la coexistence de différentes catégories de services sur un même réseau (locaux, nationaux, fret, transport de voyageurs) et de l'allocation du réseau à ces différentes catégories, ou la multiplicité des modes d'ouverture possibles à la concurrence (« sur » le marché ou « pour » le marché). Pour ces questions spécifiques, nous ne bénéficions pas de solution théorique préconçue ou de retour d'expérience. Malgré un cadre européen commun aux États membres, les différents pays ont une certaine latitude pour organiser les services de transports locaux, ce qui nécessite d'analyser l'articulation entre ces différents modèles nationaux. Une dernière spécificité de ce secteur est la multiplicité des intervenants, entreprises comme régulateurs. Ces derniers peuvent réguler chacun de leur côté des questions économiques ou de sécurité, mais leurs décisions peuvent fréquemment interagir.

Du point de vue de la séparation, la situation française reste assez ambiguë : avant la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, Réseau Ferré de France (RFF) était gestionnaire d'infrastructure tandis que la SNCF restait en charge de l'allocation de certains sillons, dits « *de dernière minute* », et restait propriétaire des gares. A cette époque, l'Autorité de la concurrence s'était prononcée contre cette architecture. La loi de 2009 a changé cette situation, sans aboutir à une situation véritablement acceptable.

Ce séminaire est également l'occasion de s'intéresser aux gares, qui constituent un sujet à la fois passionnant et crucial du point de vue de la concurrence. Pour pouvoir tarifier l'accès à cette structure partagée entre opérateurs, la connaissance des coûts est fondamentale pour le

régulateur. La question de la tarification est également complexe et connue dans le secteur aérien : les aéroports sont des plateformes d'accès aux avions mais aussi à des centres commerciaux et à d'autres services. Les gares attirent plusieurs catégories de clients, ce qui pose des difficultés supplémentaires. La gestion des gares a également une forte influence sur l'intermodalité car celles-ci concentrent des accès à d'autres modes de transport : gares de location de voitures, places de parking, gares routières, etc. Toute l'architecture de l'intermodalité est donc remise en cause à travers la gestion des gares.

## **INTERVENTION DE VERONIQUE SELINSKY**

### **Introduction/Historique**

L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire est un sujet complexe pour un ensemble de raisons. Le réseau ferré s'est, en effet, initialement construit sur des bases nationales sans tenir compte des solutions des autres pays (ex : signalisation, écartements de voies etc..). Les investissements ont été très lourds mais pas harmonisés. Le développement du secteur s'est généralement réalisé en confiant un monopole à des entreprises ferroviaires verticalement intégrées. Ouvrir le secteur à la concurrence suppose d'aller à contre-courant. Un défi a été lancé sous l'impulsion de l'Union européenne en 1991, soutenu par la conviction que le développement des transports, ferroviaire notamment, peut constituer un facteur de progrès pour tous à divers points de vue (protection de l'environnement, sécurité, emploi).

Dès 1991, la première directive avait prévu la séparation comptable entre le gestionnaire de réseau et l'exploitant de transport<sup>1</sup>. En 1997, la France a souhaité aller plus loin, en décidant de séparer ces deux fonctions entre deux sociétés distinctes : Réseau Ferré de France (RFF) s'est vu attribuer la propriété d'une partie de l'infrastructure, avec pour mission de gérer le réseau, tandis que la SNCF a conservé ses attributions en matière de transport, ainsi que la propriété de certains équipements ou parties d'infrastructure. Si l'on peut dire, « le ver était dans le fruit » dès l'origine puisque la SNCF gardait la propriété des gares et la séparation patrimoniale n'était pas totale. Le but était pour l'État de transférer la dette à RFF, ce qui a été fait, mais dans le même temps RFF a été investie d'une mission qu'on ne lui a pas donné les moyens de réaliser. Au cours des années suivantes, plusieurs « paquets » de directives ont posé les principes d'un droit d'accès équitable au réseau, d'octroi de licence et d'interopérabilité. Pour sa part, la France a anticipé en 2006 l'ouverture du fret avant que celle-ci ne soit obligatoire, en contrepartie de l'autorisation d'une aide d'État de 1,5 milliard d'euros. A la suite du troisième paquet de directives organisant la concurrence dans le transport international de voyageurs, en France, la loi ORTF de 2009 a créé le régulateur sectoriel, l'ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires)<sup>2</sup>. Tout dernièrement, le 3 juillet dernier, le Parlement européen a relancé la concurrence dans le secteur en adoptant diverses mesures facilitant l'accès aux gares pour les concurrents.

---

<sup>1</sup> Ce premier texte a été suivi d'une pléthore de dispositions, dont les fameux trois « paquets de directives » adoptés respectivement en 2001 et 2004 (frêt), 2007 (transports ferroviaires internationaux de voyageurs), le quatrième paquet étant attendu pour 2013, ce qui démontre pour le moins la difficulté d'atteindre l'objectif visé.

<sup>2</sup> Les principaux avis de l'ARAF :

- Avis n°2011-002 du 2 février 2011 relatif au **document de référence du réseau ferré national** pour 2012
- Avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au **document de référence du réseau ferré national** pour l'horaire de service 2013
- Avis n° 2011-006 du 23 mars 2011 sur le projet de décret relatif au **service gestionnaire du trafic et des circulations** et portant diverses dispositions en matière ferroviaire
- Avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux **gares de voyageurs et autres infrastructures** de services du réseau ferroviaire
- Avis n° 2012-014 du 13 juin 2012 sur le projet d'arrêté portant application du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à la détermination des **seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs**

Si l'ouverture décidée il y a plus de vingt ans n'est aujourd'hui toujours pas réalisée, c'est sans doute parce que les différentes interventions européennes successives n'ont pas été suffisamment précises et ont laissé une grande latitude aux États membres pour s'organiser au niveau national. Les États membres ont ainsi pris des mesures extrêmement diverses. Pour des raisons politiques, les textes communautaires se sont contentés d'énoncer de grands principes, fixant un cadre général qu'il a fallu préciser par la suite<sup>3</sup>. C'est ce qui pose problème aujourd'hui, car « le diable est dans les détails ».

## **I - La séparation entre gestion de l'infrastructure et fourniture de services de transport**

### **A - Une nécessité due au caractère d'infrastructure essentielle du réseau ferré**

Les activités ferroviaires doivent être séparées en deux catégories : celles qui continueront d'être exercées en monopole, et celles qui seront soumises à la concurrence. Les activités qui continueront d'être exercées en monopole correspondent à la gestion d'une infrastructure dite « essentielle ». La question est de savoir qui va gérer ces infrastructures.

La notion d'infrastructure essentielle détermine un régime juridique spécifique pour l'accès aux équipements concernés. Le concept est né en 1912 aux Etats-Unis à propos précisément d'installations ferroviaires à Saint Louis, (Mississippi). Adopté par la Cour Suprême en 1912, il n'a été théorisé que bien plus tard, en 1977.

C'est donc bien dans le secteur des transports que la notion trouve à s'appliquer le plus naturellement. Il s'agit chaque fois d'infrastructures qui ne sont pas duplicables et qui sont absolument nécessaires pour accéder à la demande ou exercer une activité sur des marchés amont, aval ou complémentaires. L'infrastructure est *de facto* détenue par une entreprise en monopole ou en position dominante. Diverses décisions successives des autorités de concurrence ont utilisé cette notion. En Europe, le concept a officiellement fait son apparition lors de l'affaire Sea Container contre Sealink (décision 94/19/CE Comm 21 décembre 1993, relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CE - IV/34.689. En France, la référence a d'abord été implicite (déc. n° 90-D-22 du 26 juin 1990, affaire des carburéacteurs) puis explicite dès le milieu des années 1990, dans la décision n°96-D-51 du Conseil de la concurrence relative à l'accès à une hélistation par une entreprise concurrente du propriétaire de cette station. A cette occasion, le Conseil de la concurrence relevait que « *lorsque l'exploitant monopolistique d'une "infrastructure essentielle" est en même temps le concurrent potentiel d'une entreprise offrant un service exigeant le recours à cette facilité, cet exploitant peut restreindre ou fausser le jeu de la concurrence sur le marché aval du service en abusant de sa position dominante ou de la situation de dépendance dans laquelle se trouve ses concurrents à son égard en établissant un prix d'accès injustifié à cette facilité* ». Les conditions de la qualification sont précisées dans l'avis 02-A-08 (saisine de l'Association

---

<sup>3</sup> Pour la France, on se référera aux avis précités de l'ARAF et à ceux de l'Autorité de la concurrence : Avis n° 08-A-17 du 3 septembre 2008 sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports (projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports) ; Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs (saisine d'office) ; Avis 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ; Avis n° 11-A-16 du 29 septembre 2011 relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF

pour la promotion de la distribution de la presse) : pour qu'une infrastructure soit jugée « *essentielle* », il faut (i) qu'elle soit possédée par une entreprise qui détient un monopole ou une position dominante; (ii) que l'accès à l'infrastructure soit strictement nécessaire pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole ou une position dominante ; (iii) qu'elle ne puisse être reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents de l'entreprise qui la gère ; (iv) enfin, que l'accès à l'infrastructure soit possible. On notera que les gares sont expressément qualifiées d'infrastructures essentielles dans l'avis n° 11-A-16 de l'Autorité de la concurrence. Dès lors que la qualification est retenue, l'exploitant doit faire droit aux demandes raisonnables d'accès des concurrents, à des conditions financières non-discriminatoires, et à des prix identiques à ceux que s'applique l'exploitant.

## **B – La diversité des solutions possibles**

Dans ce contexte, la séparation de la gestion de l'infrastructure « essentielle » et des activités concurrentielles exercées grâce à celle-ci est un moyen de prévenir les abus possibles de l'opérateur de réseau, comme le fait d'utiliser son monopole de gestion de l'infrastructure afin de privilégier ses activités de service de transport. Néanmoins, le concept de « séparation » n'est lui-même pas très clair. Dans un secteur différent, mais soumis à la même problématique, celui de l'électricité, l'Autorité de la concurrence en avait expliqué les différentes formes possibles : séparation comptable (le degré le plus minime de séparation qui nécessite un contrôle accru de la part des autorités de régulation et une transparence complète) ; séparation fonctionnelle (functional unbundling) où chaque activité est gérée par une structure indépendante de l'autre sur le plan de la gestion mais interne à la même compagnie : c'est la solution adoptée par la France pour l'activité de transport de l'électricité (EDF/RTE). Elle suppose la mise en place d'une muraille de Chine afin que cette forme de séparation ne soit pas un leurre) ; séparation juridique complète (avec filialisation), voire patrimoniale, qui est la forme la plus achevée.

Au niveau européen, le principe d'une séparation « au moins comptable » entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation du réseau a été imposé par la directive 91/14401 CEE de 1991. Néanmoins, à partir de ce plancher, les États membres étaient libres de choisir la forme de séparation qu'ils souhaitaient mettre en place, aussi les solutions retenues ont-elles été très variables d'un pays à l'autre et c'est la diversité qui a prévalu.

Aux deux extrêmes on peut citer d'un côté l'Allemagne, de l'autre le Royaume-Uni. L'Allemagne, qui se trouvait placée devant de nombreuses difficultés liées à la réunification, a joué le jeu en transformant l'opérateur historique en une holding, regroupant différentes sociétés, l'une gestionnaire du réseau, l'autre fournissant un service de transport. En outre, l'Allemagne a désendetté ses chemins de fer de 35 milliards d'euros en 1994 (contrairement au choix de l'Etat français qui s'est contenté de faire passer une partie de la dette de la SNCF chez RFF). Ce système – souvent pris pour modèle - semble bien fonctionner, toutefois les nouveaux entrants estiment ne pas être suffisamment présents et se disent victimes d'abus de position dominante. A l'autre extrême, le Royaume-Uni a fait le choix en 1996 d'une organisation très particulière en privatisant la gestion de l'infrastructure (exploitation, entretien, et même construction, confiés à la société privée Railtrack, cotée en bourse..). Cela n'a pas véritablement bien fonctionné, et il a fallu revenir en arrière en transférant la gestion des infrastructures à Network Rail, société « privée à but non lucratif », mais de fait sous le

contrôle de l'État. Au final, l'opérateur historique a été démantelé, si bien qu'il n'existe plus aucun opérateur d'envergure nationale.

Le choix français résulte d'une loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'EPIC RFF, créant une forme de séparation à mi-chemin entre les choix allemand et britannique. Son article 15 porte sur la création de Réseau Ferré de France (RFF) : pour la Cour des comptes : *«cette séparation quasi-totale entre le gestionnaire de l'infrastructure RFF et l'entreprise ferroviaire SNCF n'étant pas imposée par la réglementation européenne, la France est allée au-delà de ses obligations minimales»*<sup>4</sup>.

Le système français est bicéphale :

- RFF (EPIC) a obtenu la propriété des biens de l'infrastructure : plate-forme, voie, ouvrages d'art, équipements fixes... sauf la propriété des gares. Sont exclus « les biens dévolus à l'exploitation des services de transport : ie les gares, immeubles administratifs, ateliers (maintenance, stockage etc.) En contrepartie 134,2 milliards de francs (20,5 milliards d'euros) de dette de la SNCF lui ont été transférés. Mais l'EPIC n'a pas été doté des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.
- SNCF est une entreprise ferroviaire (EF), constituée sous la forme d'un EPIC), qui assure également la gestion des gares dont elle est propriétaire (via Gares et connexions, département créé en 2009) mais peut aussi intervenir comme gestionnaire d'infrastructure délégué de RFF, via SNCF Infra. La souhait du législateur était que la SNCF, désendettée, se trouve dans une situation financière équilibrée lui permettant d'adopter un comportement d'entreprise.

Cette organisation a placé la France « au milieu du gué » selon les termes de l'ARAF, puisque le gestionnaire du réseau est propriétaire d'une partie du réseau, mais pas de sa totalité. Concernant les gares, la plupart sont la propriété de l'État, mais toutes sont gérées par la SNCF. Pour le reste du réseau, RFF est obligé de déléguer la gestion à la SNCF. On se retrouve donc dans une situation d'imbrication réciproque et d'inefficacité, dénoncée par un rapport de la Cour de comptes en 2008. Il est devenu nécessaire de réorganiser entièrement le secteur. Les conditions d'un système efficace sont connues mais difficiles à réunir : implication forte de l'Etat pour transformer la situation, clarté des principes relatifs à l'allocation optimale des ressources publiques et des règles de fonctionnement sous le contrôle d'une autorité de régulation, assorties d'un calendrier à court terme

## ***II – Comment mettre en place un nouveau dispositif efficace et conforme au droit de la concurrence ?***

### **A – Quel gestionnaire d'infrastructure ?**

Les Assises du ferroviaire en 2011 ont confirmé la remise en cause de la situation actuelle. Deux scénarios (chacun comportant des variantes) ont été envisagés, le premier axé sur le

---

<sup>4</sup> Ce rapport de 2008 porte un titre éloquent : « Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine »

passage de RFF sous la responsabilité d'une SNCF elle-même réorganisée, le second prévoyant à l'opposé le rattachement de SNCF Infra à RFF.

L'unification autour des métiers est le scénario préféré par la SNCF ; la réforme repose sur la création d'une holding, et RFF serait cantonnée à la question des sillons et de la tarification

Ce scénario pose toutefois des problèmes de compatibilité avec le droit européen. Il obligerait à mettre des séparations étanches, pour éviter que l'opérateur historique ne continue à bénéficier d'une forte asymétrie d'information. Les salariés de l'opérateur historique y adhèrent davantage qu'au second, consistant à limiter le rôle de la SNCF au transport ferroviaire. Pourtant, confier à un groupe aussi puissant la gestion des terminaux et des gares n'est pas sans danger pour la concurrence et fait craindre des abus tels que ceux repérés dans le secteur du transport combiné rail/route. Rappelons en effet que par décision n° 09-DCC-54<sup>5</sup>, l'Autorité de la concurrence a autorisé à la fin de l'année 2009 la prise de contrôle exclusif de la société Novatrans, entreprise de transport combiné, par TLP, filiale du groupe SNCF. Selon l'Autorité, cette opération présentait des risques élevés d'atteinte à la concurrence, en l'occurrence on pouvait craindre le verrouillage :

- de l'accès des entreprises ferroviaires au marché des services à destination des opérateurs de transport combiné,
- de l'accès des opérateurs de transport combiné à l'offre de services ferroviaires,
- de l'accès des transporteurs routiers au service de transport combiné,
- et de l'accès des opérateurs de transport combiné à la clientèle.

Or les terminaux de transport combiné, comme les gares ou les aéroports, constituent une clé d'entrée sur le marché et un point de rencontre géographique unique pour accéder à des prestations nécessaires à l'activité de transport. A l'époque de la concentration, les terminaux de transport combiné étaient gérés pour la plupart d'entre eux par deux filiales de SNCF, Novatrans (concernée par la prise de contrôle exclusif) et Naviland cargo (déjà filiale de SNCF) titulaires de conventions d'occupation pour des durées allant de 15 à 18 ans. Le seul opérateur de transport combiné concurrent, indépendant, avait conclu pour sa part une convention d'occupation temporaire de 3 ans sur un seul terminal.

Afin d'obtenir l'autorisation de l'opération, le groupe SNCF a proposé des engagements, qui ont été validés par l'Autorité. Parmi ceux-ci, un engagement de créer sur ces terminaux des sociétés de gestion des terminaux qui accueilleraient des concurrents ayant des volumes d'affaire suffisamment élevé. Ces concurrents participeraient à des comités de direction qui statueraient sur la bonne gestion de ces terminaux. Trois ans après la décision de l'Autorité, les sociétés ne sont pas créées, ce qui montre l'incitation pour l'opérateur d'infrastructure à avantager son activité concurrencée en prenant appui sur son monopole gérant l'infrastructure.

La séparation radicale est donc la seule solution compatible avec une réelle ouverture à la concurrence. La question des gares reste un sujet brûlant. L'Autorité de la concurrence et

---

<sup>5</sup> Décision n° 09-DCC-54 du 16 octobre 2009 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Novatrans SA par la société Transport et Logistique Partenaires SA.

l'ARAF estiment que les gares doivent être gérées par un opérateur qui n'est pas opérateur de transport. Cela n'exclut pas la possibilité d'une délégation de gestion à des entreprises qui ne seraient pas des opérateurs de transport, sur la base d'une délégation de service public avec mise en concurrence.

C'est pourtant une autre voie qui devrait finalement être adoptée, par la création d'un « pôle public ferroviaire unifié » avec un gestionnaire d'infrastructures ferroviaires qui reprendra l'actuel gestionnaire du réseau ferré RFF, et sera rattaché à la SNCF. Le gouvernement devrait lancer une grande réforme ferroviaire débouchant sur une loi en 2013, présentant les solutions appropriées à la sortie du système ferroviaire de son endettement chronique et à préparer la libéralisation complète du secteur voulue par le droit européen, la Commission européenne finalisant au même moment le 4<sup>ème</sup> « Paquet ferroviaire ». **B – Comment assurer une gestion de l'infrastructure transparente et non discriminatoire ?**

La loi impose depuis plus de vingt ans l'accès au réseau à des conditions équitables et sans discrimination (loi 82-1153 du 30/12/1982 (LOTI), modifiée par la loi 2009-1503 du 8/12/2009 (ORTF), art.17-1, § 4). Elle a été complétée par le décret 2003-194 qui applique ces principes aux prestations « minimales », « complémentaires » et « connexes » pouvant être demandées par les entreprises ferroviaires. Ces prestations sont donc des facilités essentielles reconnues par le législateur. Les prestations « minimales » concernent le traitement des demandes de capacité d'infrastructure, le droit d'utiliser les capacités attribuées, l'utilisation des branchements et aiguilles, la gestion des circulations, la communication d'informations nécessaires à la circulation des trains.

Plus récemment, le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire a affirmé l'existence d'un droit d'accès « de manière transparente et non discriminatoire » concernant « l'accès par le réseau aux infrastructures de services mentionnées à l'article L. 2122-9 du code des transports », qui comprennent, notamment, les gares de voyageurs ouvertes au public, y compris les quais et les haltes, et leurs bâtiments, ainsi que les terminaux de marchandises, y compris les chantiers de transport combiné, ainsi que les infrastructures autres que ferroviaires de ces terminaux.

Si les principes ont été clairement posés, il manque les bases concrètes permettant d'assurer dans la réalité des faits la transparence et l'égalité de traitement, cela dans un contexte économique où, en France, le transport de voyageurs explose (croissance de 4.5 % en 2011) et le fret ferroviaire chute (baisse de 3,6 % la même année). Récemment installée, l'Autorité sectorielle ferroviaire, l'ARAF, a réalisé en peu de temps un travail considérable et approfondi, lui permettant d'éclairer le débat dans ses avis, déjà nombreux.

C'est ainsi qu'elle a pu dénoncer les modalités particulièrement complexes et la tarification opaque des réservations de sillons, gérées par les horairistes de la SNCF sur délégation de RFF et la DCF, et suggérer la mise en place de plateformes et d'outils communs tout en préconisant, à terme, le rattachement de l'ensemble des horairistes au gestionnaire d'infrastructure.

Analysant le projet de tarification portant sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification

applicables sur ce réseau (prestations minimales), l'ARAF a critiqué le manque de transparence de l'opérateur historique qualifié de « *frein important à l'accès du réseau* »<sup>6</sup>.

Plus généralement, on pourra se reporter en ce qui concerne les modalités d'une tarification compatible avec le droit de la concurrence à l'avis n°05-A-15<sup>7</sup> du Conseil de la concurrence. Bien qu'il concerne les aéroports, il offre une analyse très instructive sur la gestion monopolistique d'une infrastructure. La transposition de cette analyse doit toutefois se faire *mutatis mutandis* selon les secteurs. En effet, l'exploitant de l'infrastructure aéroportuaire analysée par l'avis n'est pas une compagnie aérienne, et n'a donc aucun intérêt particulier à avantager une compagnie aérienne plutôt qu'une autre. Dans le cas du transport ferroviaire, il en va différemment si l'exploitant de l'infrastructure est lui-même une entreprise ferroviaire. Concernant la gestion des gares, la transposition de l'analyse devra tenir compte de ces différences.

Le cadre juridique sera encore éclairé par une prochaine décision de l'Autorité de la concurrence, saisie d'éventuels abus de position dominante de la SNCF. Ainsi, grâce aux efforts conjugués des autorités administratives indépendantes, générales et sectorielles, le secteur des transports ferroviaires devrait-il pouvoir sortir de l'impasse où il semble aujourd'hui se trouver.

## **INTERVENTION DE JEROME POUYET**

### **Les caractéristiques économiques du ferroviaire**

La demande de transport ferroviaire est en premier lieu une demande de mobilité, qui interagit avec les autres modes de transport (routier et aérien), ce qui pose la question du périmètre de la concurrence.

Malgré une définition générique assez universelle du service de transport (déplacer un objet ou une personne d'un point à un autre, à une date et une heure donnée, à des « conditions de qualité » données), il existe une forte différenciation dans l'usage du transport ferroviaire (trajet domicile-travail, affaires, vacances, etc.).

Un paramètre important pour comprendre le fonctionnement concurrentiel du secteur est celui de **l'élasticité-prix de la demande**. Cette élasticité-prix mesure l'impact d'une variation des prix sur la demande de transport. Elle dépend notamment :

- du niveau du prix initial considéré : il s'agit donc d'une mesure locale ;
- de l'horizon temporel considéré : face à une hausse des prix, à long terme, les usagers peuvent adapter certaines décisions, comme la localisation de leur logement ou le fait d'acheter une voiture, ce qui n'est pas possible à court terme ;
- des conditions concurrentielles et de la régulation.

---

<sup>6</sup> Avis n°2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013

<sup>7</sup> Avis du 11 juillet 2005 relatif au projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports modifiant les articles R. 224-1 à R. 224-5 du code de l'aviation civile.

Dans l'ensemble, les études empiriques font état d'élasticités-prix plus faibles à court terme qu'à long terme, tandis que les élasticités croisées par rapport aux autres modes de transports (variation de la demande de transport ferroviaire en réaction à une hausse de prix d'un autre mode de transport) sont faibles avec l'aérien, mais relativement importantes avec la route. On constate également des élasticités-prix différentes selon les catégories de voyageurs, plus élevées en 2<sup>nde</sup> classe qu'en 1<sup>ère</sup> classe. Enfin, sur les tronçons européens où la concurrence est plus intense, l'élasticité-prix semble plus élevée que sur les tronçons moins concurrentiels.

Une autre caractéristique importante, du côté de l'offre cette fois-ci, est celle des **économies d'échelle** à attendre du secteur. Elles sont importantes étant donnée la forte intensité en capital que nécessite l'activité ferroviaire, due à l'acquisition et la maintenance de matériel roulant, et à l'existence d'infrastructures fixes (rails et gares). La littérature retient trois concepts pertinents d'économies d'échelle :

- Les économies d'envergure : il s'agit d'économies de coût liées à la production conjointe de plusieurs activités ;
- Les économies de densité : économies liées à une augmentation du trafic, à taille de réseau constante ;
- Les économies de taille : économies réalisées par une augmentation de la taille du réseau, à densité constante.

Rigoureusement, ce que les économistes appellent « économies d'échelle » est la somme des économies de densité et de taille.

Selon les études économétriques disponibles pour l'Europe, les économies de densité seraient importantes dans l'activité ferroviaire, tandis que les économies de taille seraient négligeables<sup>8</sup>. Cependant, la méthodologie empirique prend mal en compte la spécificité des réseaux, en étoile comme en France, ou polycentrique comme en Allemagne. Pour la France, Lévêque (2007) estime qu'il n'y a pas d'économies d'échelle au niveau des réseaux régionaux, mais que les économies de densité y sont positives.

Concernant les économies d'envergure, celles-ci peuvent être verticales (entre services de transport et infrastructure) ou horizontales (entre les différents services de transport). Pour les économies verticales, les études empiriques concluent à l'existence d'économies très positives dans le cas du fret aux États-Unis, également positives en Europe bien que moins importantes. Pour les économies horizontales, celles-ci seraient importantes toujours dans le cas du fret américain, mais nulles en Europe.

Les constats précédents amènent à formuler quelques recommandations :

- L'existence d'économies de densité fortes devrait inciter à favoriser un usage plus intensif du réseau ;
- L'existence d'économies d'envergure positives entre services de transport et infrastructure milite en faveur de l'intégration verticale ;

---

<sup>8</sup> Cf. Cantos, P. (2001). "Vertical relationships for the European railway industry". *Transport Policy*, vol. 8(2), 77-83.

- L'absence d'économies d'envergure entre services amène à envisager une séparation des activités de transport ;
- L'absence d'économies d'échelle au niveau régional en France permet un allotissement des services conventionnés au niveau des réseaux régionaux, voire des sous-réseaux.

L'activité ferroviaire est également marquée par un certain nombre d'externalités, comme celles liées à la congestion ou à la valeur du temps des utilisateurs<sup>9</sup>. Le chemin de fer apparaît en outre bien moins nocif que l'aérien ou la route en termes d'accidents, de pollution atmosphérique et d'émissions de CO<sub>2</sub>. La prise en compte de ces externalités passe par une taxation des externalités négatives et la subvention des externalités positives.

### **Les implications pour la concurrence dans le secteur ferroviaire**

En premier lieu l'activité ferroviaire dans son ensemble est concurrencée par les autres modes de transport. Pour les distances courtes et intermédiaires, le train subit la concurrence de la route (voiture et bus). La différenciation des produits est « horizontale », dans le sens où la route permet une plus grande flexibilité des dessertes. Pour les grandes distances, le train subit la concurrence de l'aérien, avec une différenciation verticale des produits, c'est-à-dire en termes de qualité (temps de trajet). La concurrence inter-modale constitue une forme de régulation des prix du monopole historique.

Concernant la concurrence intra-modale, c'est-à-dire entre entreprises du secteur ferroviaire, la faible sensibilité des consommateurs aux prix à court terme indique qu'une concurrence frontale sera peu profitable aux entreprises qui choisiront cette stratégie, à moins de la maintenir longtemps. En outre, les importantes économies de densité que réalise un opérateur historique sont un obstacle à l'entrée d'opérateurs alternatifs : ceux-ci devront avoir un avantage de coût substantiel pour rivaliser avec l'opérateur en place. Elles peuvent aussi constituer pour un nouvel entrant une incitation à obtenir rapidement une taille de marché importante, de façon à réaliser ces économies de densité.

Même s'il ne s'agit que de scénarios d'« économie-fiction », on est alors tenté d'imaginer une possible guerre des prix forte et longue menant à la sortie d'un des concurrents, ou bien une faible percée de nouveaux entrants qui se différencieraient fortement de l'opérateur en place (en termes de produits, d'échangeabilité ou de guichet unique).

La structure géographique du réseau affecte également la concurrence intra-modale. Tandis qu'un réseau en étoile (comme en France) implique une complémentarité des différents couples origine-destination (OD) du réseau et du trafic induit, un réseau polycentrique (comme en Allemagne) génère essentiellement du trafic point-à-point. Dans le cas du réseau en étoile, le coût marginal d'un train supplémentaire perçu par l'opérateur historique sera plus faible car il peut prendre en compte le trafic induit sur les OD complémentaires sur lesquels il est présent. L'opérateur historique sera donc incité à être agressif en vue de défendre ce trafic induit. En outre, lorsque la part de marché des entrants est importante, le gain à rajouter des trains pour l'opérateur en place est plus élevé car cela réduit davantage la valeur du temps des usagers. Dans l'ensemble, la prise en compte des effets de réseau diminue le coût apparent de

---

<sup>9</sup> Une augmentation de l'offre diminue le temps d'attente des voyageurs, ce qui stimule la demande globale pour ce mode de transport. Ce phénomène est appelé effet « Mohring ».

l'opérateur historique, ce qui renforce sa capacité à lutter agressivement contre toute nouvelle entrée.

Au niveau international, une question à venir concerne la possibilité d'autoriser les alliances entre transporteurs internationaux. Cette question a déjà été abordée dans le secteur aérien, avec les accords de « code-sharing », c'est-à-dire d'entente entre compagnies pour transporter des voyageurs au sein d'un même vol international. Typiquement, deux opérateurs nationaux peuvent être en concurrence sur une ligne internationale reliant les deux pays, sans s'affronter sur les lignes nationales de leurs pays respectifs. Dans ce cas, les accords de « code-sharing » réduisent la concurrence sur la ligne internationale, mais permettent d'internaliser les externalités de complémentarité entre les lignes nationales et la ligne internationale lorsqu'un voyageur est amené à utiliser les deux types de ligne à la fois.

L'ouverture à la concurrence risque également d'interagir avec le développement d'instruments de discrimination dynamique par les prix : le *revenue management*. Le prix varie dans le temps en fonction de capacités restantes disponibles ou de l'état de la demande. L'analyse concurrentielle de cette gestion dynamique de la demande reste encore complexe et absente des débats, y compris dans l'aérien.

### **L'expérience britannique de la concurrence pour le marché**

Il est enfin utile d'évoquer l'expérience britannique de la concurrence pour le marché. La quasi-totalité des services de transport y a été franchisée entre 1995 et 1997, avec des durées de contrat variables, d'environ sept ans. Des contrats de type « net cost » étaient établis, très incitatifs mais faisant porter le risque de demande aux opérateurs. La période d'appel d'offres a été fortement concurrentielle, avec de l'ordre de 5 ou 6 candidatures par contrat. Avec le recul, on constate que la période de croissance économique explique une grande partie de l'augmentation du trafic qu'a connue le secteur. Plusieurs opérateurs se sont retrouvés en difficulté et ont vu leurs coûts augmenter, si bien que de nouveaux contrats de type « cost-plus », beaucoup moins incitatifs, ont été négociés. Au final, la concurrence pour le marché a induit un succès modéré du point de vue de l'augmentation de la demande, et un échec concernant la réduction des coûts.

La condition principale pour réussir la concurrence pour le marché est la participation d'un grand nombre d'acteurs aux appels d'offre. A ce titre, l'ouverture à la concurrence du rail britannique ne se résume pas à une séparation verticale entre infrastructure et offre de service, elle a aussi consisté en un démantèlement de l'opérateur historique en de nombreuses entreprises de taille réduite se faisant concurrence. La transférabilité du contrat facilitait l'entrée de nouveaux opérateurs, de même que la création d'un marché du matériel roulant relativement concurrentiel.

### **Intervention d'Anne Perrot :**

Les comportements concurrentiels évoqués par Jérôme Pouyet rappellent un cas d'allégation de comportement de prédation par une compagnie aérienne contre une compagnie ferroviaire<sup>10</sup>, où les autorités de concurrence avaient eu affaire au *yield management*. L'analyse de ce comportement était rendue plus difficile par le fait que l'on devait agréger des

---

<sup>10</sup> Décision n° 07-D-39 du 23 novembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de personnes sur la route Paris-Londres.

classes de passagers payant des prix différents, certains au-dessous du coût marginal, d'autres au-dessus, sachant qu'il est nécessaire pour un opérateur de combler ses coûts fixes par une marge sur ses coûts variables. Par ailleurs, l'externalité liée à la valeur du temps devait être prise en compte, dans la mesure où la suppression par l'opérateur ferroviaire d'un des créneaux aurait affecté l'attrait du mode de transport en tant que tel, en diminuant la diversité des offres du transporteur.

## **DISCUSSION DE L'AVIS N° 11-A-15<sup>11</sup> DE L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE**

### **Intervention de Jérôme Pouyet**

Le projet de décret soumis à l'avis de l'Autorité prévoit que le montant des redevances d'accès des opérateurs aux gares peut être modulé en fonction de différents critères : type de convoi, type de service de transport, volume de passager, période horaire, fréquence d'utilisation, etc. Cette flexibilité tarifaire est importante pour le gestionnaire de gare, mais nous sommes dans une situation où le paradigme de la séparation verticale doit être modifié. Les opérateurs doivent avoir accès à de multiples infrastructures, complémentaires entre elles : gares, sillons, etc. Est-ce que les modulations que l'on autorise au gestionnaire d'infrastructure sont autorisées pour les gares ? Faut-il forcer RFF et le gestionnaire de gares rattaché à la SNCF (Branche Gares&Connexions) à offrir des packages d'accès aux sillons et aux gares, puisque ce sont des accès complémentaires ? Ce serait une manière de régler les externalités de complémentarité, puisque les décisions d'un gestionnaire influence celles de l'autre.

L'avis ne mentionne pas les externalités de congestion. Il faut pourtant décider du mécanisme à mettre en place pour internaliser cette externalité, par exemple sous forme d'enchères ou de rationnement. Typiquement, certaines gares parisiennes sont proches de la saturation, si bien que le problème devrait rapidement apparaître.

L'avis aborde la tarification des espaces en gare. Dans les aéroports, les services commerciaux (restaurants, publicité) représentent de l'ordre de 40 à 75 % des revenus totaux. De même, au Japon, les gares sont devenues des lieux de vie et de consommation, où les services commerciaux prennent une part importante dans l'ensemble des revenus. Dès lors, faut-il faire contribuer ces services à la couverture des coûts fixes de la gare ? C'est la question de la « simple caisse » ou de la « double caisse ». D'un point de vue normatif, les interdépendances entre la demande d'accès en gare par les opérateurs et l'activité des services commerciaux en gares devraient être prises en compte, notamment le fait que le profit généré par les services commerciaux est dû en partie à l'activité ferroviaire. Une possibilité serait de soumettre le gestionnaire à un *price-cap* global, qui ne porterait pas que sur le prix d'accès en gare, mais sur l'ensemble des activités en gare. Elle laisserait au gestionnaire d'infrastructure une certaine flexibilité dans l'équilibre à donner entre charges d'accès et prix des services commerciaux.

Concernant la location de locaux disponibles aux opérateurs ferroviaires concurrents, l'Autorité estime que la tarification devrait être au coût réel et non au prix du marché. Pourtant, il existe un coût d'opportunité correspondant aux usages de ces services. La proposition de l'Autorité consiste dès lors en une subvention des opérateurs alternatifs.

---

<sup>11</sup> Avis n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

### Intervention de Véronique Sélinsky

Un des points frappants est que la préparation du décret qui fait l'objet de l'avis de l'Autorité de la concurrence a été précédée d'une consultation des autorités de régulation : un premier avis de l'ARAF, puis l'avis 11-A-15 de l'Autorité de la concurrence. Le décret en lui-même s'avère décevant et ne prend absolument pas en compte les remarques des deux autorités consultées. La première condition de la réussite d'une ouverture à la concurrence est l'implication politique, et celle-ci n'est pas encore au rendez-vous.

Le souci principal est celui de l'asymétrie d'information : toutes les régulations possibles ne suffiront pas si une telle asymétrie persiste. Dans le cas des péages autoroutiers, l'asymétrie d'information en faveur des sociétés concessionnaires s'est traduite par une forte augmentation des prix des péages, dénoncée par la Cour des comptes.

Certains cas précédents portant sur la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes<sup>12</sup> ou sur la privatisation des aéroports<sup>13</sup> montrent l'importance d'un cadre juridique en amont, même si celui-ci ne suffit pas. La demande à l'origine de l'avis n° 05-A-22 relatif à la privatisation des autoroutes était liée au fait que cette privatisation allait permettre aux majors du BTP de devenir concessionnaire des autoroutes, et allaient faire faire les travaux autoroutiers par leurs filiales. Les entreprises de travaux alors menacées de disparaître ont demandé à ce que soient mis en concurrence ces travaux par appels d'offres contrôlés par la DGCCRF. À la suite de l'avis de l'Autorité, l'État a traduit ces principes dans les cahiers des charges des sociétés concessionnaires, ce qui a permis un maintien de la concurrence sur le marché des travaux autoroutiers.

La porosité des murailles de Chine dans le cas de la séparation fonctionnelle entre gestion d'infrastructure et prestation de services est inquiétante. C'est le cas à chaque fois que se pose cette question, mais tout particulièrement dans le cas de la gestion des gares. On présente la gestion des gares comme rendue indépendante mais selon l'avis de l'Autorité, il reste une forte subordination.

---

<sup>12</sup> Avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur le réseau autoroutier (AMCRA) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes ;

<sup>13</sup> Avis n° 10-A-04 du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français