

Direction générale du Trésor

Autorité
de la concurrence



Séminaire NASSE

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

Séance du 1^{er} mars 2024

« OUVERTURE À LA CONCURRENCE DANS LE TRANSPORT TERRESTRE DE VOYAGEURS »

Animé par :

- **Laure Gauthier**, rapporteure générale adjointe à l'Autorité de la concurrence

Intervenants :

- **Bernard Roy**, docteur en économie de l'École Polytechnique, et directeur général du cabinet Mapp Economics
- **Christophe Lemaire**, avocat associé du cabinet Ashurst LLP et maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne

Comme le rappelle Laure Gauthier dans son introduction, le secteur des transports terrestres de voyageurs a fortement évolué ces dernières années, en particulier sous l'impulsion de nouvelles législations européennes qui ont conduit à ouvrir à la concurrence plusieurs pans du secteur. Comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son rapport de novembre 2023¹, l'ouverture à la concurrence nécessite que les pouvoirs publics soient actifs dans l'organisation du secteur pour atteindre les objectifs attendus, à savoir la hausse de l'offre, la baisse des prix, la qualité de service et la conciliation avec les enjeux de développement durable. L'enjeu concerne en particulier le secteur ferroviaire, mais s'analyse également en considérant d'autres exemples comme le transport par autocar ou par véhicule de transport avec chauffeur (VTC). Le séminaire était structuré autour de trois axes :

- 1. La genèse de l'ouverture à la concurrence et ses modalités**
- 2. Le bilan de l'ouverture à la concurrence à ce jour (résultats et obstacles)**
- 3. Les futurs enjeux liés à l'organisation de la concurrence, notamment l'intermodalité**

1. Genèse et modalités de l'ouverture à la concurrence

Christophe Lemaire souligne que l'ouverture à la concurrence procède de logiques très différentes suivant les secteurs du transport terrestre de voyageurs concernés. Pour le marché du transport interurbain par autocar, la suppression d'une barrière réglementaire par la loi « Macron » (2015)² a conduit au

développement d'une activité auparavant non exploitée. Le développement des VTC a, quant à lui, été initié par une innovation technologique, qui a permis de faire émerger un mode de transport concurrent aux taxis, progressivement encadré par la puissance publique³.

La logique concernant le secteur ferroviaire est différente : il s'agit un secteur dominé historiquement par un monopole public, progressivement libéralisé depuis les années 1990 à la suite de plusieurs directives européennes. Plus précisément, la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire⁴ prévoit deux modalités d'ouverture à la concurrence :

- (i) La concurrence « sur » le marché s'applique au service ferroviaire librement organisé (SLO), notamment les trains à grande vitesse, où, depuis 2020, tout exploitant ferroviaire peut accéder au réseau ferré national ;
- (ii) La concurrence « pour » le marché concerne les appels d'offre pour le transport ferroviaire conventionné, que les autorités organisatrices de mobilités (AOM : régions pour les TER) doivent mettre en place à partir de 2024⁵.

La gestion du réseau ferroviaire est assurée par SNCF Réseau, opérateur indépendant, et la régulation du secteur des transports dans son ensemble est assurée par l'Autorité de régulation des transports (ART).

Bernard Roy explique que les gains économiques de l'ouverture à la concurrence reposent sur un tryptique comportant (i) baisse de prix, (ii) hausse des volumes et (iii) stimulation de l'innovation. Les bénéfices à attendre pour le ferroviaire sont toutefois plus limités que dans les télécoms. En effet, les gains de l'ouverture à la concurrence dépendent (i) du potentiel économique du

¹ Autorité de la concurrence (2023), Avis 23-A-18.

² La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « Macron ») du 6 août 2015 permet aux services d'autocars interurbains d'être librement commercialisés lorsque les arrêts qu'ils desservent sont distants de plus de 100 km.

³ Notamment via les lois « Thévenoud » (2014) et « Grandguillaume (2016).

⁴ Cette loi correspond à la transposition en droit français du 4^e paquet ferroviaire européen (2016), dernière étape de la série de directives européennes visant à progressivement ouvrir à la concurrence les activités ferroviaires.

⁵ À l'exception de l'Île-de-France, où l'ouverture à la concurrence varie selon les lignes mais est prévue d'ici 2039.

secteur⁶, et (ii) de la part du marché contestable. Or, si le marché ferroviaire présente des perspectives de croissance, la part du marché contestable y est réduite, car (i) l'accès aux gares, au réseau et à la maintenance est régulé, et (ii) les possibilités de différenciation sont limitées en ce qui concerne l'accès à l'énergie et au matériel roulant. La concurrence n'est dès lors réellement possible que sur la distribution et l'exploitation du service ferroviaire, soit une taille de marché contestable représentant environ 20 % à 30 % de la chaîne de valeur.

2. Bilan d'étape de l'ouverture à la concurrence : obstacles et résultats

Christophe Lemaire rappelle que l'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire est encore limitée par plusieurs freins transverses. Dans son récent rapport, l'Autorité invoque notamment (i) les difficultés d'accès au matériel roulant, (ii) le niveau élevé des péages pour circuler sur le réseau ferré, qui s'explique essentiellement par le choix fait en France de financer une part importante des coûts du réseau *via* les péages⁷, (iii) la qualité jugée insatisfaisante des prestations fournies par le gestionnaire d'infrastructure (notamment pour l'accès aux sillons), (iv) le manque d'indépendance de SNCF Réseau, qui reste intégré au sein du groupe. L'Autorité pointe notamment le dispositif du fonds de concours⁸, qui intéresse SNCF Réseau au résultat du groupe dans son ensemble.

À ces difficultés transversales s'ajoutent des barrières à l'entrée spécifiques au SLO, en particulier l'accès aux équipements de signalisation embarqués et l'homologation du matériel. La concurrence y demeure limitée à ce stade, puisque seuls deux opérateurs (Trenitalia et Renfe) sont entrés sur le marché du SLO jusqu'à présent.

S'agissant des transports ferroviaires conventionnés, les difficultés se concentrent sur le sujet des appels d'offres, très coûteux pour les candidats, ainsi que sur le transfert du personnel en cas de changement d'opérateur. Certaines régions s'approprient encore assez peu la question de l'ouverture à la concurrence, et s'appuient par exemple parfois sur SNCF Réseau pour analyser les offres transmises par d'autres opérateurs.

Bernard Roy souligne que plusieurs expériences étrangères (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Suède) indiquent une certaine croissance du trafic suivant l'ouverture à la concurrence. D'autres facteurs participent toutefois à cette croissance, notamment le développement du péri-urbain, la congestion des routes ou les considérations écologiques. La France n'apparaît ainsi pas en décrochage manifeste par rapport aux autres pays ayant ouvert plus tôt leur secteur ferroviaire à la concurrence.

En France, les gains escomptés de l'ouverture à la concurrence, encore récente, devraient surtout porter sur la diversification de l'offre et la fréquence des trains, notamment dans le SLO. Certaines dessertes déficitaires, où les nouveaux entrants risquent de ne pas se positionner, pourraient toutefois être pénalisées.

Concernant les prix, la baisse à attendre est modérée sur le SLO. En effet, le prix payé par passager pour les lignes à grande vitesse, est déjà assez faible en comparaison européenne et, probablement par anticipation, l'opérateur historique (SNCF Voyageurs) a déjà lancé des offres à bas prix (Ouigo), dans un marché où le prix des sillons est élevé en comparaison des autres pays d'Europe. Pour les services conventionnés, le prix étant fixé par les régions, l'ouverture à la concurrence ne devrait pas se traduire par des baisses de tarifs, mais plutôt par une réduction du niveau du concours public,

⁶ Par exemple, l'activité « courrier » de La Poste, pourtant contestable à 100 %, n'est pas rentable. Aucun acteur ne s'est donc positionné malgré l'ouverture à la concurrence.

⁷ Contrairement à d'autres pays européens qui choisissent de davantage financer le réseau par l'impôt (e.g. Italie).

⁸ Le fonds de concours est doté par SNCF en remplacement d'un versement direct de dividendes à l'État. Une partie des bénéfices de SNCF abonde ce fonds qui subventionne ensuite le réseau ferré national.

sans doute combinée à une hausse de la fréquence et une modernisation du matériel roulant.

3. Les futurs enjeux liés à l'organisation de la concurrence : le cas de l'intermodalité

Bernard Roy souligne que, pour favoriser le report modal vers le ferroviaire, le développement de l'intermodalité joue un rôle beaucoup plus important que l'ouverture à la concurrence en tant que telle. C'est d'autant plus vrai que l'articulation avec d'autres modes de transport est essentielle pour accéder aux gares ferroviaires – cette articulation pouvant aussi se faire au profit de modes plus économes en CO2. Aux Pays-Bas, une stratégie ambitieuse d'intermodalité vélo+train a ainsi été mise en œuvre par l'entreprise publique *Nederlandse Spoorwegen* : amélioration des parkings vélos en gare, mise en place de locations de vélo disponibles en moins d'une minute, etc. Ceci a permis une légère hausse de la part modale du ferroviaire à partir de 2004, et une réduction de l'usage de la voiture pour accéder à la gare.

Christophe Lemaire indique que, si l'ouverture à la concurrence complique l'intermodalité au premier abord puisqu'elle morcelle l'offre de transports, elle peut aussi être source d'innovation et de gains d'efficacité qui la favorisent, notamment dans des domaines comme la billetterie, la tarification ou les services. Cet objectif est à l'origine de la création des services numériques de mobilité (SNM), portée par la loi d'orientation des mobilités (2019). Les SNM visent à proposer l'information la plus complète possible aux usagers afin de stimuler l'intermodalité.

4. Questions de la salle

Une première question porte sur la recommandation de l'Autorité de la concurrence consistant à mettre en place un guide de bonnes pratiques à destination des régions en matière d'organisation du processus concurrentiel. Laure Gauthier explique que l'objectif est de permettre aux régions de s'emparer pleinement de la question

de l'organisation de la concurrence, qui relève toutefois de leur prérogative (libre administration). Dès lors, l'Autorité invite surtout les régions à intensifier leurs échanges. Ces travaux pourraient utilement aboutir à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques, voire, à terme, à des coopérations plus structurées et à la création d'un centre d'expertise mutualisé selon l'intérêt des régions.

Une seconde question de la salle interroge la capacité de l'ouverture à la concurrence à favoriser le report modal avion-train. À ce sujet, le développement d'une offre concurrentielle sur le SLO joue un rôle capital, d'autant plus qu'il peut permettre un report modal sur des segments de clientèle particulièrement rentables (e.g. voyageurs d'affaires, généralement peu sensibles au prix mais sensibles au temps de transport). En Italie, on assiste notamment depuis l'ouverture à la concurrence à un fort report modal avion-train sur la ligne Milan-Rome, impliquant notamment des voyageurs d'affaires.

Une troisième question du public évoque les limites de la politique de la concurrence pour améliorer l'offre de transport de voyageurs, en suggérant que l'Etat doit aussi jouer un rôle de stratège et financer de manière massive la rénovation du réseau ferroviaire. Les intervenants expliquent que la politique de la concurrence ne constitue en effet que l'un des nombreux outils de politique publique mobilisables, et que le financement du réseau est un enjeu essentiel.

Une quatrième question aborde les comparaisons internationales qui pourraient être réalisées avec d'autres pays que ceux évoqués lors du séminaire, notamment la Suisse et le Japon. Bernard Roy explique que la Suisse et le Japon sont des pays avec des modèles ferroviaires particulièrement efficaces, mais qui présentent, notamment au Japon, des spécificités importantes (e.g. forte intégration des transports urbains et des transports grande vitesse japonais) qui compliquent l'exercice de comparaison internationale.