

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

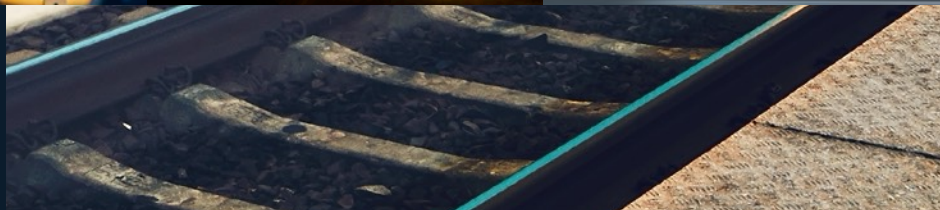
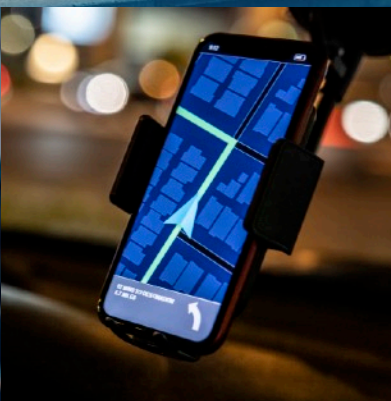
Autorité
de la concurrence



• AVIS 23-A-18

du 29 novembre 2023

relatif au secteur des transports
terrestres de personnes



Autorité
de la concurrence



**Avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023
relatif au secteur des transports terrestres de personnes**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la décision n° 22-SOA-02 du 15 novembre 2022 de l'Autorité de la concurrence relative à une saisine d'office pour avis portant sur le secteur des transports terrestres de personnes ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 101 et 102 ;

Vu le livre IV du code de commerce, et notamment son article L. 462-4 ;

Vu l'avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 de l'Autorité de régulation des transports relatif à la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des transports terrestres de personnes ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique menée du 3 au 31 mars 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de l'Autorité de régulation des transports, des services la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des services de la région Hauts-de-France, de l'Association française du rail (AFRA), de la société Railcoop, de SNCF Réseau, de SNCF Gares & Connexions, de RATP Dev, de la société BlaBlaCar, du cabinet de conseil Trans-Missions, de l'Assemblée permanente des Chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA) et de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, les représentants du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 16 octobre 2023 ;

Adopte l'avis suivant :

Résumé¹

La diversité, l'efficacité et le caractère financièrement abordable des transports terrestres de voyageurs sont essentiels au bon fonctionnement du système productif et du marché du travail français, à l'accès des Français à l'éducation, à la formation et à la santé et à la cohésion sociale et territoriale. En outre, l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre inscrit dans la Stratégie nationale bas-carbone et l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050 reposent de manière critique sur le secteur des transports, principal émetteur de gaz à effet de serre.

La concurrence sur ces marchés est un facteur puissant d'efficacité, de réduction des coûts, de qualité et de diversification de l'offre. Elle peut également contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable en facilitant le report modal vers des transports moins carbonés et en rendant possible la recherche d'un mieux-disant environnemental dans les appels d'offres des autorités organisatrices.

Depuis sa création, l'Autorité de la concurrence a adressé, dans l'exercice de ses fonctions consultatives, de nombreuses recommandations aux acteurs, publics et privés, du secteur des transports terrestres de voyageurs. Le 15 novembre 2022, l'Autorité s'est saisie d'office de la situation de la concurrence dans ce secteur afin de se livrer à **un exercice inédit d'avis-bilan**.

Le présent avis, fruit de cette ambition, a un double objet :

- faire le **bilan de la mise en œuvre des principales recommandations** formulées par l'Autorité depuis son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 relatif au secteur du transport public terrestre de voyageurs ;
- mettre au jour les **problématiques concurrentielles actuelles** du secteur et proposer de **nouvelles recommandations** pour améliorer le fonctionnement des marchés considérés – le transport ferroviaire, le transport routier interurbain, les transports collectifs urbains et le transport public particulier de personnes (T3P).

Pour ce faire, l'Autorité a lancé une consultation publique en mars 2023 et a interrogé de nombreux acteurs publics et privés du secteur. Elle s'est également appuyée sur les travaux du régulateur sectoriel, **l'Autorité de régulation des transports (ART)**. L'Autorité a soutenu de manière constante le renforcement de l'indépendance et des moyens de l'ART et souligne le rôle crucial d'un régulateur sectoriel fort dans l'ouverture à la concurrence. Le présent avis réaffirme ce soutien, l'ART, dont le rôle de régulateur dans l'ouverture à la concurrence est **capital**, pouvant utilement voir ses moyens et ses prérogatives renforcés.

Dans le prolongement de ses travaux précédents, l'Autorité distingue les deux logiques concurrentielles à l'œuvre dans le secteur des transports terrestres de voyageurs : la **concurrence sur les marchés** de services de transport librement organisés (SLO), sur lesquels la concurrence peut s'exercer entre plusieurs opérateurs, et la **concurrence pour les marchés** du transport conventionné (sur lesquels les opérateurs sont en mis en concurrence afin de se voir concéder pour plusieurs années le « monopole » des opérations sur une ou plusieurs lignes).

Les marchés de transport librement organisé incluent le transport interurbain par autocar, les SLO ferroviaires et le T3P. Leur libéralisation a requis d'importantes transformations structurelles et réglementaires – que ce soit à travers l'autorisation du transport routier

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seul fait foi le corps de l'avis ci-après.

interurbain librement organisé, la séparation des activités de gestion de l'infrastructure et de transport ferroviaire ou la distinction de l'activité de maraude de celle de la réservation préalable, pour laquelle taxis et VTC sont en concurrence.

L'Autorité a anticipé et accompagné les réformes menées depuis 2014 dans ces trois secteurs par ses recommandations, dont un grand nombre ont été suivies par les pouvoirs publics. **L'Autorité appelle à aller au bout de l'esprit de ces réformes**, au niveau le plus opérationnel, l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau demeurant, en particulier, un enjeu clef du succès de l'ouverture à la concurrence pour le ferroviaire. Les recommandations de l'Autorité rassemblées dans le présent avis visent particulièrement **les barrières à l'entrée sur ces marchés**. La suppression des barrières réglementaires sur le marché du transport routier interurbain librement organisé, conforme aux préconisations présentées par l'Autorité en 2014, a permis l'essor immédiat de ce mode de transport (les « cars Macron ») ; la définition légale d'un service interurbain pourrait toutefois être modernisée dans le sens d'une plus grande libéralisation et pour tenir compte de la création des « grandes régions ». Pour le T3P, le rapprochement progressif des conditions d'accès aux professions et la publication de données permettant d'appréhender la réalité concurrentielle du secteur sont deux évolutions à saluer. Le bilan de la prise en compte des recommandations de l'Autorité s'avère toutefois mitigé, ce qui amène l'Autorité à en réitérer plusieurs.

Dans le transport ferroviaire, les barrières s'avèrent hautes et multiples. Or, le marché du transport ferroviaire de voyageurs, conventionné ou non, entre aujourd'hui dans une phase décisive de son développement :

- de théorique, l'arrivée de nouveaux entrants proposant des SLO sur le territoire français devient effective ;
- de systématique, l'attribution des conventions de transports ferroviaires conventionnés régionaux (TER) à l'opérateur historique SNCF Voyageurs devient conditionnée aux mérites de celui-ci face aux concurrents qui candidatent aux appels d'offres lancés par les régions.

Les acteurs interrogés par l'Autorité expriment de grandes attentes par rapport à l'ouverture à la concurrence. Pour les SLO comme pour les transports conventionnés, cette dernière peut conduire à une baisse des coûts des entreprises ferroviaires, à une amélioration de la qualité, à une diversification de l'offre et à la rupture du système ferroviaire avec le malthusianisme qui le caractérise. Face à une forte demande de transport ferroviaire, encouragée par les pouvoirs publics dans le cadre de la transition écologique, la concurrence peut en effet favoriser le développement de l'offre et aider ainsi à financer les investissements indispensables à l'entretien et au renouvellement de l'infrastructure ferroviaire. Cet effet de l'ouverture à la concurrence sur l'offre est confirmé par l'exemple de l'Italie, qui a ouvert son marché ferroviaire plus tôt que la France.

Si les premiers effets de la libéralisation sont sensibles en France comme ailleurs en Europe, leur ampleur dépendra ultimement de l'effectivité de la concurrence sur les marchés du transport ferroviaire.

Les nouveaux entrants, qu'ils souhaitent proposer des SLO ou gérer des services conventionnés, se heurtent à **des obstacles et à des freins potentiellement rédhibitoires, sur lesquels l'Autorité alerte avec force** l'ensemble des acteurs. Certains risques concurrentiels propres à l'organisation du système ferroviaire français ont déjà fait l'objet de l'attention de l'Autorité dans ses avis antérieurs, notamment ceux liés à l'intégration

verticale du gestionnaire d'infrastructure dans le groupe SNCF et ceux attachés à l'accès des opérateurs aux installations de service.

D'autres obstacles apparaissent ou se précisent à présent que les nouveaux entrants concrétisent leurs projets de desserte du territoire français, notamment s'agissant de la mauvaise qualité de l'infrastructure et de l'accès des entreprises ferroviaires aux matériels roulants, aux équipements embarqués, ou encore aux informations et à l'expertise que l'opérateur historique est seul à posséder.

Enfin, le niveau des péages ferroviaires, particulièrement élevé en France, pourrait contribuer à dissuader les nouveaux entrants. Une évaluation de l'impact qu'aurait une baisse des péages sur l'activité ferroviaire et, à travers celle-ci, sur le financement de l'infrastructure paraît nécessaire.

Ces obstacles ne pourront pas tous être levés par des modifications du cadre réglementaire. S'il apparaît nécessaire de renforcer encore les pouvoirs du régulateur sectoriel, et pour les pouvoirs publics d'intervenir ponctuellement pour résoudre certaines difficultés persistantes, l'Autorité appelle SNCF Réseau à développer plus activement une culture d'indépendance afin de dissiper les doutes et les inquiétudes des nouveaux entrants sur sa volonté d'exercer pleinement sa mission d'animation de la concurrence.

Par ailleurs, il est à craindre que le processus d'ouverture à la concurrence des TER ne puisse être mené à bien dans le calendrier fixé par les textes européens et nationaux. À l'instar de l'ART dans ses observations, l'Autorité constate avec inquiétude que les régions avancent en ordre dispersé, sans nécessairement disposer des moyens de procéder aux mises en concurrence dans de bonnes conditions. Elles s'en trouvent placées dans une situation de dépendance à l'égard des entités du groupe SNCF, source de risques concurrentiels, tandis que du côté des opérateurs, le nombre élevé d'appels d'offres, leur complexité et leur fréquence risquent de limiter, voire de rendre impossible, leur participation au jeu concurrentiel au lieu de le stimuler. L'Autorité appelle les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à s'approprier le processus au service de leur politique des mobilités, dans l'intérêt ultime des voyageurs comme des contribuables, et formule à leur attention de bonnes pratiques qui pourraient être mises en œuvre au moment de l'organisation des appels d'offres.

Durant la préparation puis la conduite de la phase d'appel d'offres, de nombreux facteurs sont susceptibles d'entraver ou au contraire de stimuler la concurrence entre soumissionnaires, tels que la localisation des sites de maintenance, la non-prise en charge des coûts de l'opérateur par l'autorité organisatrice durant la phase de mobilisation et de pré-exploitation ou encore le bon état du matériel roulant au début du contrat. Au total, les régions doivent veiller à ne pas multiplier les décisions qui défavorisent de fait les nouveaux entrants, au risque que leur accumulation soit lue comme un signal défavorable par le marché. Le bénéfice de l'ouverture à la concurrence pour les voyageurs et les contribuables régionaux serait alors perdu.

Si l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné n'en est encore qu'à ses prémices, les autorités organisatrices des transports urbains ont déjà une longue expérience en matière de mise en concurrence d'opérateurs de transport. Ces AOM ont toutefois jusqu'à présent peu mis en œuvre les recommandations qu'a formulées l'Autorité en la matière, dans son avis de 2009 précité et dans les avis qu'elle a rendus en réponse à des

saisines d'AOM en 2010 et 2020². L'Autorité tient à souligner que ces recommandations, bien qu'adressées en premier lieu à l'AOM saisissante dans chaque cas, **sont « transposables » à l'ensemble des marchés de transports conventionnés**, quelle que soit l'AOM ou les modes de transport concernés, dès lors qu'une AOM fait le choix de ne pas assurer elle-même l'exploitation et la gestion de ses réseaux.

L'Autorité souligne que l'intensité concurrentielle du secteur demeure faible. Le transport urbain est dominé par trois opérateurs dont les contrats sont souvent reconduits et dont deux sont adossés à des entreprises historiquement en monopole. La vigilance des AOM reste donc de mise. Le présent avis s'attache à décrire les leviers à leur main pour animer la concurrence au profit de leur politique de transport.

L'Autorité souligne en particulier la nécessité de veiller à ce que les soumissionnaires soient effectivement placés dans des conditions de concurrence équitables, d'une part, et que les opérateurs sortants n'exercent pas un rôle excessif dans les procédures de mise en concurrence, d'autre part.

Pour organiser leurs réseaux de transports urbains, les AOM peuvent faire le choix d'en assurer elles-mêmes la gestion, d'en confier l'exploitation à un seul opérateur (modèle mono-opérateur) ou de les structurer par **allotissement** afin que plusieurs entreprises puissent en exploiter des segments distincts. En pratique, le modèle mono-opérateur est largement prédominant et le recours à l'allotissement demeure extrêmement rare, bien que ce dernier favorise la concurrence. Dans le présent avis, l'Autorité prend acte des réticences des AOM à avoir recours à l'allotissement et de leurs raisons (la commodité d'avoir un interlocuteur unique, la complexité de la mise en concurrence puis du pilotage d'un réseau pluri-opérateurs, etc.), mais **invite les AOM à ne pas écarter par principe la solution de l'allotissement** et à en étudier systématiquement les impacts avant de prendre leurs décisions relatives aux prochaines échéances de leurs contrats avec les opérateurs en place. Enfin, le présent avis présente les réflexions de l'Autorité sur la place du développement durable, essentiellement dans sa dimension environnementale, dans l'ouverture à la concurrence du secteur des transports.

Les politiques d'ouverture à la concurrence dans le secteur des transports visent une meilleure performance des transports publics à tous points de vue. À l'instar de ce qui se joue dans le ferroviaire, elles tendent à encourager l'innovation, à faire baisser les prix et à améliorer la diversité et la qualité des services offerts aux consommateurs. Une meilleure performance des transports collectifs rend ces transports plus attractifs pour les voyageurs et est donc susceptible de favoriser le report modal.

Pour le transport conventionné, la commande publique et, à travers elle, les AOM peuvent faire de la concurrence un outil au service du développement durable. La loi permet aujourd'hui à la concurrence de rechercher un mieux-disant environnemental à travers la commande publique.

En permettant aux voyageurs de combiner plusieurs modes de transport au cours de leur trajet et donc en créant des alternatives plus « vertueuses » à l'usage individuel de la voiture (autosolisme), **l'intermodalité** est une des facettes du lien entre le développement durable et la politique de concurrence. L'Autorité s'est attachée à inclure dans son analyse l'intermodalité, besoin essentiel des voyageurs désormais systématiquement pris en compte

² Sur saisine de la Communauté urbaine de Bordeaux, l'Autorité a rendu l'avis n° 10-A-22 du 19 novembre 2010 et sur saisine d'Île-de-France Mobilités, l'avis n° 20-A-08 du 16 septembre 2020.

dans les politiques publiques de transport et les stratégies des acteurs du secteur, dans le fonctionnement concurrentiel du secteur.

En lien avec l'avis précité n° 09-A-55 qui portait principalement sur les gares, lieux de l'intermodalité, le présent avis apporte une attention particulière aux infrastructures et aux services permettant à l'intermodalité de se développer.

Le bilan des recommandations antérieures relatives aux **gares** est satisfaisant : ces recommandations ont été globalement suivies par les pouvoirs publics. Des problématiques concurrentielles sont communes à toutes les catégories de gares : les conditions d'accès pour les nouveaux opérateurs, les enjeux de gouvernance, de régulation et de qualité de service. L'analyse de ces problématiques laisse une large place à la dimension multimodale des gares. En outre, l'Autorité souligne qu'une plus grande implication des AOM dans la gestion des gares est essentielle au développement et à l'animation concurrentielle du secteur du transport interurbain par autocar comme à celui du transport ferroviaire conventionné.

S'agissant des gares routières, c'est le maillage du territoire et la qualité de service qui constituent le principal problème identifié. L'Autorité recommande aux AOM régionales d'élaborer, en concertation avec l'ART, des standards de qualité exigeants et harmonisés pour les gares routières.

Dans le secteur ferroviaire, l'ouverture à la concurrence du transport conventionné menace le modèle déjà fragile de gestion de SNCF Gares & Connexions, qui s'appuie largement sur des prestations de SNCF Voyageurs pour la gestion des gares. L'Autorité recommande là encore aux AOM de s'impliquer davantage sur ce sujet, et à SNCF Gares & Connexions de leur fournir les informations et outils de compréhension des enjeux de cette gestion. Vis-à-vis des nouveaux entrants, l'Autorité invite SNCF Gares & Connexions à donner aux entreprises ferroviaires le maximum de visibilité sur l'allocation des espaces en gare, qui constitue un enjeu concurrentiel.

Les recommandations du présent avis s'adressent non seulement aux opérateurs de services de transport sur chacun des marchés étudiés et à l'État – législateur, actionnaire, autorité organisatrice de services ferroviaires conventionnés –, mais aussi aux acteurs auxquels incombent les responsabilités principales d'animation de la concurrence : les gestionnaires d'infrastructure du système ferroviaire – en premier lieu, SNCF Réseau – et les AOM régionales et locales.

Jusqu'à présent, l'Autorité ne s'était que rarement adressée aux collectivités territoriales : le présent avis souligne le rôle essentiel qui est le leur et les invite à s'en emparer en intégrant plus systématiquement la dimension concurrentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique des mobilités. L'Autorité invite les AOM à intensifier leurs échanges et leurs retours d'expérience sur l'organisation concurrentielle des transports, notamment au sein des associations dont elles sont membres. Ces travaux pourraient utilement aboutir à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques, voire, dans un second temps, à des coopérations plus structurées, voire à la création d'un centre d'expertise mutualisé selon l'intérêt des régions.

L'Autorité se tient prête à y contribuer dans la limite de ses compétences et invite les ministères concernés et l'ART à répondre, le cas échéant, aux sollicitations des AOM sur le sujet, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	13
<i>Objet et champ de l'avis</i>	<i>13</i>
<i>L'intermodalité : répondre au besoin des voyageurs</i>	<i>15</i>
<i>Le développement durable est l'un des objectifs de la politique d'ouverture à la concurrence des transports terrestres de personnes</i>	<i>16</i>
<i>Instruction du présent avis</i>	<i>20</i>
I. LA CONCURRENCE SUR LE MARCHE : LE DEVELOPPEMENT CONTRASTE DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHES DES SLO ET DU T3P	23
A. SUR LE MARCHE DU TRANSPORT INTERURBAIN PAR AUTOCAR : LE SUCCES DES « CARS MACRON »	23
1. LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE DE 2014 ONT ANTICIPE LA LIBERALISATION DU SECTEUR	23
2. LA « LOI MACRON » DU 6 AOUT 2015 ET SES MESURES D'APPLICATION ONT SUIVI LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE.....	24
3. LE MARCHE, QUOIQUE DOMINE PAR UN DUOPOLE, AFFICHE UN DYNAMISME CERTAIN	26
a) Un mouvement de concentration aboutissant à une situation de duopole	26
b) L'évolution des trafics : une dynamique remarquable jusqu'à la crise sanitaire.....	28
c) « Cars Macron », cars conventionnés et transport ferroviaire : complémentarité ou concurrence ?	30
<i>La protection des services publics conventionnés existants n'a pas fait obstacle à l'arrivée des SLO</i>	<i>30</i>
<i>Les SLO d'autocars dans l'offre de transport : alternative ou complément des autres modes de transport ?</i>	<i>31</i>
<i>La question du bilan environnemental des « cars Macron »</i>	<i>33</i>
d) Les perspectives du secteur	35
B. SUR LE MARCHE DU TRANSPORT FERROVIAIRE : APRES UNE DIZAINE D'ANNEES DE REFORMES STRUCTURELLES, LES NOUVEAUX ENTRANTS SE HEURTENT A DES BARRIERES A L'ENTREE PERSISTANTES	38
1. LA REUSSITE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE PASSE PAR UNE BONNE COMPREHENSION DE SES ENJEUX	40
2. LES TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES DU SYSTEME DE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIVENT ETRE ACHEVEES	44
a) Le rôle essentiel du gestionnaire d'infrastructure dans l'animation de la concurrence	44

b)	L'intégration verticale du gestionnaire d'infrastructure	47
c)	L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure	49
	<i>Achever la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié.....</i>	<i>49</i>
	<i>Renforcer les mesures de sauvegarde prévues pour assurer l'indépendance de SNCF Réseau sur ses fonctions essentielles</i>	<i>55</i>
	<i>La question de l'exercice par le gestionnaire d'infrastructure verticalement intégré de fonctions annexes</i>	<i>60</i>
	<i>Développer une culture d'indépendance au sein du gestionnaire d'infrastructure</i>	<i>61</i>
d)	Le périmètre de la société anonyme de tête du groupe SNCF	61
	<i>Une direction unique</i>	<i>62</i>
	<i>Les fonctions mutualisées « support ».....</i>	<i>63</i>
	<i>La SUGE</i>	<i>65</i>
3.	LES NOMBREUSES BARRIERES A L'ENTREE SUR LE MARCHE PEUVENT ET DOIVENT ETRE ALLEGES	67
a)	Le matériel roulant	67
b)	Les équipements de signalisation embarqués.....	71
c)	L'homologation et la conformité du matériel roulant	72
d)	Les installations de service	73
e)	La qualité de l'infrastructure et des prestations fournies par le gestionnaire d'infrastructure	75
	<i>L'état dégradé de l'infrastructure ferroviaire.....</i>	<i>75</i>
	<i>Les installations de service</i>	<i>76</i>
	<i>Les travaux.....</i>	<i>76</i>
	<i>L'organisation industrielle de SNCF Réseau.....</i>	<i>77</i>
	<i>La tarification incitative à la performance</i>	<i>77</i>
4.	L'ART, QUI JOUE UN ROLE CAPITAL DE REGULATEUR DANS L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE, DOIT VOIR SES MOYENS RENFORCES	83
a)	Les recommandations antérieures.....	84
b)	Nouvelles recommandations.....	85
	<i>La question du règlement des différends.....</i>	<i>85</i>
	<i>Les moyens matériels de l'ART</i>	<i>86</i>
C.	SUR LE MARCHE DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES (T3P) : UN BILAN MITIGE MALGRE DES AVANCEES SUR LES CONDITIONS D'ACCES AUX PROFESSIONS	89
1.	LE SECTEUR A CONNU DES TRANSFORMATIONS PROFONDES, QUE LES TRAVAUX DE L'AUTORITE ONT ACCOMPAGNEES ET QUI ONT RENFORCE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHE DE LA RESERVATION PREALABLE	89

2.	UN BILAN MITIGÉ SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ	95
3.	LA DIFFICULTE D'APPRECIER LA SITUATION CONCURRENTIELLE.....	97
	a) Le recueil des données, une impérieuse nécessité plusieurs fois soulignée par l'Autorité	97
	b) Le cadre réglementaire permet désormais la mise en œuvre des recommandations de l'Autorité	100
4.	LES EXAMENS D'ACCES AUX PROFESSIONS DU T3P : UN RAPPROCHEMENT SATISFAISANT DES CONDITIONS D'ENTREE SUR LE MARCHÉ ENTRE LES DEUX PROFESSIONS	104
	a) La création d'un examen professionnel pour les chauffeurs de VTC analogue à l'examen professionnel des taxis.....	104
	b) Les modalités d'organisation des examens d'accès aux professions	106
	c) Les motifs de satisfaction et d'insatisfaction des acteurs du secteur	107
	<i>La fréquence des examens et les délais d'obtention des cartes professionnelles.....</i>	<i>107</i>
	<i>La transparence sur les données relatives aux candidatures et aux résultats des examens.....</i>	<i>109</i>
II.	LA CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ : LE RÔLE CRUCIAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LES MARCHÉS CONVENTIONNÉS	111
A.	LE CADRE JURIDIQUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	111
1.	LES TRANSPORTS PUBLICS, SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL (SIEG) AU SENS DU DROIT DE L'UNION.....	111
2.	LE REGLEMENT « OSP »	112
3.	LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ÉTAT, LES REGIONS ET LES INTERCOMMUNALITÉS	115
	a) L'organisation des transports publics est une compétence partagée	115
	b) Les missions des AOM.....	117
	c) La région, « chef de file » de l'intermodalité	118
	d) Les futurs services express régionaux métropolitains, un test pour la capacité des AOM à coopérer pour provoquer un « choc d'offre » et des chantiers aux enjeux concurrentiels à anticiper	118
4.	MARCHES PUBLICS ET DEVELOPPEMENT DURABLE.....	120
B.	SUR LES MARCHÉS DU TRANSPORT URBAIN : FACE À LA FAIBLE INTENSITÉ CONCURRENTIELLE, LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DOIVENT JOUER PLEINEMENT LEUR RÔLE POUR DYNAMISER LA CONCURRENCE.....	122
1.	LA VIGILANCE DES AOM À LAQUELLE A APPELÉ L'AUTORITÉ RESTE DE MISE FACE À LA FAIBLE INTENSITÉ CONCURRENTIELLE	124

a)	L'offre de services de transport pour ces marchés est insuffisante et appelle à un plus grand rôle des autorités organisatrices	124
	<i>L'état des lieux de la concurrence.....</i>	<i>124</i>
	<i>Le choix de la gestion directe</i>	<i>127</i>
	<i>Le rôle des AOM</i>	<i>128</i>
b)	Le rôle des monopoleurs historiques dans le secteur	128
	<i>Les recommandations antérieures de l'Autorité.....</i>	<i>128</i>
	<i>Le cas particulier de l'Île-de-France.....</i>	<i>129</i>
2.	LES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE L'AUTORITE AYANT TRAIT A L'ORGANISATION DES APPELS D'OFFRES DEMEURENT PERTINENTES ET MERITENT D'ETRE REITEREES.....	131
a)	Malgré les recommandations de l'Autorité, l'allotissement demeure marginal en pratique	131
	<i>L'allotissement, un choix marginal des AOM.....</i>	<i>131</i>
	<i>Des expériences isolées</i>	<i>132</i>
	<i>Débat sur la pertinence de l'allotissement des réseaux de transport urbain ...</i>	<i>133</i>
b)	Les choix techniques initiaux contraignent les autorités organisatrices pour leurs marchés ultérieurs.....	137
c)	Les informations stratégiques pour la participation aux appels d'offres et les actifs susceptibles de procurer un avantage concurrentiel significatif.....	139
3.	NOUVELLES RECOMMANDATIONS	141
C.	SUR LES MARCHES DU TRANSPORT CONVENTIONNE REGIONAL : L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU FERROVIAIRE REPRESENTE UN DEFI MAJEUR AUQUEL LES REGIONS DOIVENT REpondre	143
1.	LE TRANSPORT ROUTIER CONVENTIONNE BENEFICIE D'UNE CONCURRENCE VIVE ENTRE DES FORMES D'ORGANISATION VARIEES.....	144
a)	L'allotissement des services conventionnés de transport routier interurbain reflète des considérations historiques et pratiques.....	144
b)	La concurrence pour les marchés.....	146
2.	L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNE REPRESENTE UNE OPPORTUNITE DONT LES REGIONS DOIVENT SE SAISIR	147
a)	État des lieux de l'ouverture à la concurrence	147
	<i>Les régions en ordre dispersé</i>	<i>147</i>
	<i>Une intensité concurrentielle incertaine.....</i>	<i>153</i>
b)	Les obstacles à la concurrence pour le marché sont nombreux	155
	<i>Des appels d'offres trop fréquents et trop coûteux pour les opérateurs.....</i>	<i>155</i>
	<i>Les obstacles communs avec le SLO</i>	<i>157</i>

	<i>Un allotissement du réseau qui, pour l'instant, ne semble pas poser de difficultés</i>	160
	<i>Les réticences de SNCF Voyageurs à l'égard de l'ouverture à la concurrence</i>	161
	<i>L'accès aux pièces détachées</i>	162
	<i>L'accès aux données</i>	162
	<i>La question des transferts de personnel</i>	163
c)	Les régions doivent s'approprier la question de l'ouverture à la concurrence pour bénéficier de ses avantages	165
	<i>Le cycle vertueux de l'ouverture à la concurrence</i>	165
	<i>La mise en concurrence requiert néanmoins des efforts matériels et humains importants de la part des régions</i>	166
	<i>Les partages d'expérience entre régions pourraient contribuer à la réussite de l'ouverture à la concurrence</i>	172
III.	LES ENJEUX DE L'INTERMODALITE DANS LES TRANSPORTS : LE ROLE DES GARES DANS LA CONCURRENCE	175
A.	LES GARES FERROVIAIRES	175
1.	LE CONTEXTE	176
2.	LES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES	180
3.	UN MODELE DE GESTION DIFFICILEMENT SOUTENABLE	182
a)	La crise du modèle du transporteur-intégrateur	182
	<i>Les différents modèles de gestion des gares</i>	182
	<i>Un pilotage insuffisant du modèle du transporteur-intégrateur dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des SLO</i>	183
	<i>Un modèle dans l'impasse face à l'ouverture du transport conventionné</i>	184
	<i>Seul un effort considérable des différents acteurs du transport ferroviaire conventionné est susceptible de sortir les gares de cette impasse</i>	186
b)	Un modèle structurellement fragile	187
4.	LA CONCURRENCE POUR LES ESPACES EN GARE	189
B.	LES GARES ROUTIERES	191
1.	RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE L'AUTORITE	192
a)	Une définition juridique recouvrant des infrastructures très disparates	192
b)	Le rôle du régulateur sectoriel : recensement et régulation	193
2.	LA SITUATION ACTUELLE DES GARES ROUTIERES	195
3.	NOUVELLES RECOMMANDATIONS : GOUVERNANCE ET QUALITE DE SERVICE	197

C. CROISEMENTS, CORRESPONDANCES : LIEUX ET SERVICES D'INTERMODALITE.....	198
1. L'INTERMODALITE EN PRATIQUE : LES POLES D'ECHANGES MULTIMODAUX.....	199
a) SNCF Gares & Connexions, partenaire incontournable.....	200
b) L'intermodalité à l'intérieur des gares	200
c) L'intermodalité aux abords des gares.....	200
d) Une nécessaire vigilance des AOM.....	201
2. LES SYSTEMES BILLETTIQUES ET L'INTERMODALITE	202
ANNEXE 1 – TABLEAU DE SUIVI DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES	207
A. TRANSPORT INTERURBAIN PAR AUTOCAR ET GARES ROUTIERES	207
B. TRANSPORT FERROVIAIRE ET GESTION DE L'INFRASTRUCTURE	209
C. TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES (T3P)	219
D. TRANSPORT URBAIN	225
E. GARES FERROVIAIRES	228
ANNEXE 2 – ORGANISATION DE L'EXPLOITATION DES RESEAUX DE TRANSPORT URBAIN DANS LES 22 METROPOLES.....	230
ANNEXE 3 – ANALYSE ECONOMIQUE DE L'EFFET DE LA LIBERALISATION DU TRANSPORT PAR AUTOCARS LIBREMENT ORGANISE.....	234
ANNEXE 4 – ACRONYMES.....	252

Introduction

1. Aux termes de l'article L. 462-4 de code du commerce, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») « *peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public. Elle peut également recommander au ministre chargé de l'économie ou au ministre chargé du secteur concerné de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés* ».
2. L'Autorité s'est saisie d'office pour avis le 15 novembre 2022 de la situation de la concurrence dans le secteur des transports terrestres de personnes afin d'établir un bilan et un suivi des principales recommandations qu'elle a présentées au cours des quinze dernières années, cet exercice inédit d'« avis-bilan » pouvant la conduire à adapter certaines de ses recommandations les plus structurantes aux situations actuelles et à en présenter de nouvelles.

Objet et champ de l'avis

3. Dans ses fonctions consultatives, l'Autorité a adressé, depuis sa création, de nombreuses recommandations aux pouvoirs publics et aux autres acteurs du transport de voyageurs. Ses avis ont précédé ou accompagné de profondes modifications de la réglementation nationale, souvent opérées pour se conformer à l'évolution du droit de l'Union européenne.
4. En 2009 notamment, l'Autorité a pris l'initiative de consacrer son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 au « *transport public terrestre de voyageurs* ». Elle a analysé les problématiques concurrentielles que posaient les gares ferroviaires, la diversification des activités de transport de l'opérateur historique SNCF au-delà du transport ferroviaire, et les transports collectifs urbains. L'Autorité a par la suite adopté plusieurs avis relatifs au transport ferroviaire, au fil des changements réglementaires ou sur saisine du régulateur sectoriel. Elle a été amenée en particulier à se prononcer sur la question de l'indépendance, au sein du groupe SNCF, des entités chargées de la gestion du réseau ferré et des gares.
5. En matière de transports collectifs urbains, l'Autorité a été saisie à deux reprises par des autorités organisatrices de la mobilité (ci-après « AOM ») : la communauté urbaine de Bordeaux (ci-après « CUB ») en 2010³ et Île-de-France Mobilités (ci-après « IdFM », nouvelle dénomination du Syndicat des transports d'Île-de-France) pour la région Île-de-France en 2019⁴.
6. L'Autorité a également formulé des recommandations relatives au transport routier de personnes dans ses différentes modalités : les services de transport interurbain par autocar, les services de transport public particulier de personnes (taxis et véhicules de transport avec chauffeur – ci-après « VTC »), les infrastructures (autoroutes concédées et gares routières), et l'organisation de l'examen du permis de conduire.
7. L'Autorité a par ailleurs soutenu de manière constante l'indépendance et le renforcement des pouvoirs du régulateur sectoriel. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), créée en 2010, est devenue en 2015 l'Autorité de régulation des activités

³ Avis n° 10-A-22 du 19 novembre 2010 relatif au projet de lancement par la Communauté Urbaine de Bordeaux d'un marché de rames de tramway dans le cadre de l'extension de son réseau.

⁴ Avis n° 20-A-08 du 16 septembre 2020 relatif à une saisine d'Île-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du secteur du transport public de personnes par autobus en Île-de-France.

ferroviaires et routières (ARAFER) puis l'Autorité de régulation des transports (ART) en 2019, à mesure que son champ d'action était étendu.

8. Les recommandations de l'Autorité reflètent le fonctionnement des marchés considérés et s'inscrivent dans deux logiques complémentaires.
9. Pour les marchés sur lesquels la concurrence peut s'exercer librement entre plusieurs opérateurs, l'Autorité s'attache à décrire les conditions de réussite de l'ouverture à la concurrence, souvent prévue par le droit européen. Les recommandations de l'Autorité visent particulièrement les barrières à l'entrée sur ces marchés et les facteurs susceptibles de favoriser le monopole historique face à ses concurrents.
10. La libéralisation a souvent requis d'importantes transformations structurelles et réglementaires de ces secteurs – que ce soit à travers l'autorisation du transport routier interurbain librement organisé, la séparation des activités de gestion de l'infrastructure et de transport ferroviaire ou la distinction de l'activité de maraude de celle de la réservation préalable, pour laquelle taxis et VTC sont en concurrence.
11. La question de la concurrence sur ces marchés demeure pressante puisque leurs différents stades de maturité révèlent des enjeux nouveaux, davantage opérationnels.
12. Dans d'autres secteurs des transports terrestres de personnes, l'équilibre économique des marchés repose avant tout sur le soutien de la puissance publique à un opérateur exclusif durant une période donnée. La commande publique joue alors un rôle central dans le processus concurrentiel puisque les autorités adjudicatrices choisissent l'attributaire des contrats et définissent un cahier des charges auquel les candidats doivent répondre puis que l'attributaire doit respecter. L'Autorité s'attache à définir les conditions d'une concurrence transparente, équitable et non-discriminatoire « pour » ces marchés. Ses recommandations s'adressent avant tout aux collectivités territoriales, autorités organisatrices et responsables de l'animation concurrentielle de ces secteurs.
13. Ces problématiques ont fait l'objet d'une attention moindre de l'Autorité, du fait de la liberté dont disposent les collectivités pour organiser leurs services de transport. Le secteur des transports collectifs urbains est d'ailleurs marqué par un certain marasme concurrentiel. La concurrence pour ces marchés de transport s'inscrit toutefois dans une actualité nouvelle puisqu'à compter du 25 décembre 2023, tout nouveau contrat d'exploitation d'un service de transport ferroviaire conventionné régional (actuellement exploité sous la marque TER par SNCF Voyageurs) doit faire l'objet d'une mise en concurrence.
14. Au total, les transformations importantes qu'ont traversées ces secteurs et le rôle qu'elle y a joué amènent l'Autorité à s'interroger sur le bilan de son action. Ce dernier peut se mesurer avec le recul des années à l'influence de ses recommandations sur les pouvoirs publics et les opérateurs et à leurs effets sur les marchés concernés. C'est l'un des objets du présent avis.
15. Le champ du présent avis n'est toutefois exhaustif ni en ce qui concerne le suivi des recommandations antérieures, ni s'agissant des problématiques nouvelles ou renouvelées. L'Autorité a notamment fait le choix de ne pas revenir sur les recommandations formulées avant l'avis du 4 novembre 2009 précité.
16. Le présent avis n'aborde, en outre, ni les problématiques relatives à l'examen du permis de conduire (qui ont fait l'objet de trois avis de l'Autorité en 2015-2016), ni celles relatives à des activités connexes aux services de transport comme l'entretien et la réparation des véhicules (les pièces détachées automobiles ont fait l'objet d'un avis en 2012).
17. Le présent avis portant sur le transport terrestre de voyageurs, le fret ferroviaire et le fret routier en sont exclus. Le sujet des autoroutes concédées est également exclu, tandis que les

enjeux concurrentiels de l'accès aux données de mobilité ne sont évoqués que dans la mesure où ils ont été mentionnés dans des avis antérieurs.

18. Enfin, l'Autorité n'a encore jamais eu l'occasion de se prononcer, dans son rôle consultatif, sur les marchés émergents relatifs aux mobilités « actives »⁵ ou « partagées » (le vocable adéquat dépendant des véhicules et de leur usage). Tandis que la voiture individuelle peut désormais être utilisée de manière partagée (covoiturage, autopartage) et qu'un nombre croissant d'acteurs de la location de vélos, de scooters et de trottinettes s'implantent dans les grandes agglomérations, de nouveaux modes de déplacement feront certainement leur apparition dans les années à venir⁶. Le cadre législatif évolue d'ailleurs dans un sens favorable au développement de l'ensemble de ces nouvelles mobilités, qui sont autant d'alternatives à l'usage classique de la voiture. Ces marchés sont encore peu structurés ou de dimension très locale et ne sont pas abordés dans le présent avis.
19. En revanche, au fil de l'instruction du présent avis, l'Autorité s'est particulièrement attachée à décrire le rôle concurrentiel des gares, aussi bien routières que ferroviaires. Ces infrastructures rassemblent un éventail de plus en plus large de modes de transport au bénéfice des consommateurs. Les gares sont en effet au croisement de tous les transports terrestres. S'interroger sur le rôle des gares dans les marchés de transport et dans la mise en œuvre des services librement organisés permet d'aborder le secteur sous l'angle de l'intermodalité et donc, comme expliqué ci-dessous, du développement durable.

L'intermodalité : répondre au besoin des voyageurs

20. Il est désormais attendu de tout système de transport qu'il soit multimodal, c'est-à-dire qu'il permette aux voyageurs l'utilisation successive d'au moins deux modes différents au cours d'un même trajet et, en limitant l'usage de la voiture individuelle, qu'il contribue à la décarbonation des activités économiques. Les marchés des transports terrestres de personnes doivent être pensés à l'aune de ces problématiques.
21. Dans son avis précité du 4 novembre 2009, l'Autorité relevait que « *l'intermodalité est une conception qui a émergé progressivement depuis plus d'une décennie et qui consiste, via notamment une coordination des différents modes de transports et des services liés à ces transports, en la mise en œuvre optimisée de formes de mobilités multimodales. Cela implique de rendre pour l'usager le déplacement fluide et planifiable sur l'ensemble de la chaîne de transports qu'il est amené à utiliser, en minimisant les ruptures* ».
22. Des lieux de correspondance (les gares) et des services qui permettent de passer rapidement d'un mode à l'autre sont indispensables pour développer la complémentarité entre transports pour un même trajet, en fonction des besoins de chaque voyageur.
23. Depuis cet avis de 2009, l'éventail de solutions de mobilité n'a cessé de s'élargir, au moins dans les zones urbaines. La variété des choix offerts aux consommateurs ouvre des perspectives aux opérateurs économiques du secteur des transports – y compris aux opérateurs historiques, qui diversifient leurs activités – et, dans la mesure où elle comporte des alternatives à l'usage solitaire de la voiture individuelle (autosolisme), elle favorise le

⁵ L'article L. 1271-1 du code des transports définit les mobilités actives comme l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée.

⁶ La location de courte durée de scooters électriques en libre-service a fait l'objet de la décision n° 23-DCC-77 du 16 mai 2023 de contrôle des concentrations (prise de contrôle conjointe de la société Cityscoot par la Caisse des dépôts et consignations et la RATP).

développement durable. Une intermodalité efficace contribue à rendre attractifs des modes de transport plus « vertueux » en termes d'impact sur l'environnement.

Le développement durable est l'un des objectifs de la politique d'ouverture à la concurrence des transports terrestres de personnes

24. Dans le communiqué de presse relatif à sa saisine d'office, l'Autorité a annoncé son objectif d'aborder le secteur « *sous l'angle de l'intermodalité et du développement durable, contribuant ainsi au travail engagé par l'Autorité sur l'articulation entre le droit de la concurrence et les préoccupations environnementales* »⁷.
25. À cet égard, il convient de rappeler que le développement durable se définit comme un développement « *qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »⁸. Les objectifs poursuivis par le développement durable comportent trois dimensions : économique, environnementale et sociale.

Définition internationale du développement durable : les ODD

Un programme de développement durable à horizon 2030, l'Agenda 2030, a été adopté en 2015 par l'Organisation des Nations Unies. Il définit 17 objectifs de développement durable (ci-après « ODD »), qui traduisent les trois dimensions du développement durable : économique, sociale, environnementale. Ces 17 ODD sont assortis de 169 « cibles », que les États membres de l'ONU se sont engagés solennellement à atteindre, et d'indicateurs de suivi différenciés selon les pays.

Plusieurs ODD concernent directement ou indirectement le secteur des mobilités (infrastructures et services) : la lutte contre les inégalités, la lutte contre le réchauffement climatique, la création de « villes durables », l'établissement de modes de consommation et de production responsables, la préservation et la restauration des écosystèmes.

26. La mise en œuvre des politiques publiques européennes prend en compte ces objectifs, en particulier en tant qu'ils ont trait à la dimension environnementale du développement durable. Le Pacte vert pour l'Europe, feuille de route présentée par la Commission européenne (ci-après la « Commission ») en décembre 2019, prévoit de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Ce double objectif a été inscrit dans le règlement européen du 30 juin 2021 dit « loi européenne sur le climat »⁹.
27. Le secteur des transports a un impact négatif sur l'environnement, tant en termes d'émissions de gaz à effet de serre, que de pollution atmosphérique et sonore¹⁰. Cet impact n'est évidemment pas le seul fait du transport de voyageurs, ni des seuls transports terrestres.

⁷ Communiqué de presse du 19 décembre 2022 : « *Mobilités : l'Autorité s'autosaisit pour analyser le fonctionnement concurrentiel du secteur des transports terrestres de personnes* ».

⁸ Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, *Notre avenir à tous*, avril 1987.

⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »). Sur le rôle des transports dans la réalisation des ODD, voir l'avis d'initiative du Comité économique et social européen (TEN/661-EESC-2018) du 11 juillet 2018.

¹⁰ ADEME, Impact des transports sur l'environnement.

28. Au niveau national, le secteur des transports (voyageurs et marchandises) est l'activité qui contribue le plus aux émissions de gaz à effet de serre. Selon l'Agence de la transition écologique (ADEME), ce secteur¹¹ représentait, à lui seul, 31 % des émissions de gaz à effet de serre en France en 2019, tous modes de transport confondus¹². Environ deux tiers des émissions sont liées au transport de voyageurs, et le tiers restant au fret.
29. Le Pacte vert fixe l'objectif d'une réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre provenant des transports¹³. En outre, la mise en œuvre du Pacte vert nécessite une transition vers des transports durables pour tous afin d'offrir « *des transports propres, accessibles et abordables, même dans les régions les plus reculées* »¹⁴.
30. À cet égard, l'Autorité rappelle dans son communiqué de presse précité que « *la diversité, l'efficacité et le coût des transports terrestres de personnes sont des enjeux essentiels pour le bon fonctionnement du système productif et du marché du travail français, pour l'accès à l'éducation, à la formation et à la santé et pour la cohésion sociale. En outre, l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre inscrit dans la Stratégie nationale bas-carbone repose de manière critique sur le secteur des transports, principal émetteur de gaz à effet de serre, avec un objectif de neutralité carbone en 2050* »¹⁵.
31. En 2020, la Commission européenne a proposé dans une communication sur la stratégie de mobilité durable et intelligente¹⁶ que la croissance du secteur des transports soit « *subordonnée à l'écologisation de la mobilité. En Europe, la mobilité devrait reposer sur un système de transport multimodal efficace et interconnecté, tant pour les passagers que pour le fret, renforcé par un réseau ferroviaire à grande vitesse abordable, par des infrastructures de recharge et de ravitaillement nombreuses pour les véhicules à zéro émission et une offre de carburants renouvelables et à faible teneur en carbone, ainsi que par une mobilité plus propre et plus active dans des villes plus vertes contribuant à la bonne santé et au bien-être de leurs citoyens* »¹⁷.
32. Comme le souligne l'ADEME dans son rapport précité, au-delà des enjeux environnementaux auxquels l'«*écologisation*» des transports vise à répondre, c'est l'ensemble des préoccupations du développement durable qu'il s'agit de prendre en compte. Le secteur des transports doit « *faire face à de nombreuses externalités, aussi bien environnementales, qu'économiques et sociales. Ainsi les externalités de congestion et d'occupation de l'espace, d'accidentologie, de bruit ou de sédentarité (et ses impacts sur la santé) sont particulièrement importantes à intégrer* ».
33. Au niveau national, les politiques publiques de transport intègrent, elles aussi, ces problématiques de développement durable. L'article L. 1211-3 du code des transports, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

¹¹ Transport aérien domestique inclus.

¹² ADEME, *Transition(s) 2050 : choisir maintenant - agir pour le climat* (novembre 2021).

¹³ Communication de la Commission, *Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, 9 décembre 2020, COM (2020) 789 final, page 3.

¹⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_fr#rendre-les-transport-durables-pour-tous.

¹⁵ Communiqué de presse du 19 décembre 2022 précité.

¹⁶ Communication de la Commission du 9 décembre 2020 précitée.

¹⁷ Communication de la Commission du 9 décembre 2020 précitée.

(ci-après la « LOM »)¹⁸, dispose que la politique globale des transports doit prévoir « *le développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Elle intègre non seulement les coûts économiques mais aussi les coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, résultant de la création, de l'entretien et de l'usage des infrastructures, des équipements et des matériels de transport qui sont supportés par les usagers et les tiers* ».

34. À travers la LOM, le législateur a souhaité favoriser le développement des mobilités douces, actives ou partagées, notamment en assignant aux investissements de l'État dans les systèmes de transport pour la période 2019-2037 l'objectif « [d']accélérer la transition énergétique, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la lutte contre la pollution et la congestion routière, en favorisant le rééquilibrage modal au profit des déplacements opérés par les modes individuels, collectifs et de transport de marchandises les moins polluants, tels que le mode ferroviaire, le mode fluvial, les transports en commun ou les modes actifs, en intensifiant l'utilisation partagée des modes de transport individuel et en facilitant les déplacements multimodaux ». Bien avant la LOM, le législateur national avait à plusieurs reprises¹⁹ érigé en priorité la réduction de la place de la voiture individuelle.
35. La politique de concurrence a un rôle à jouer dans la politique de développement durable. La préservation de l'environnement, notamment, est devenue l'un des critères de choix pour les consommateurs et donc un paramètre de concurrence pour les entreprises. Ainsi, l'Autorité considère que la politique de concurrence est l'un des leviers de la lutte contre le changement climatique en ce qu'elle permet de « *promouvoir des comportements favorables au développement durable* »²⁰.
36. Au niveau européen, la politique des transports trouve sa base juridique dans les traités fondateurs, puisque le développement des transports est une condition préalable à la concrétisation de la libre circulation. Les politiques d'ouverture à la concurrence des transports publics ont très tôt intégré les problématiques de développement durable et de lutte contre le changement climatique.
37. Dès son Livre blanc de 1996²¹, la Commission a établi un lien clair entre la mobilité durable et les bienfaits attendus de l'ouverture à la concurrence. Observant que « [l]es chemins de fer pourraient contribuer de manière appréciable à garantir la mobilité durable au siècle prochain », mais que leurs parts de marché continuaient à baisser, la Commission préconisait alors de les ouvrir à la concurrence pour les « *revitaliser* ».

¹⁸ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

¹⁹ Par exemple dans la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et dans les lois dites « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

²⁰ Rapport annuel pour l'année 2021, page 41.

²¹ Commission européenne, *Livre blanc – Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* (COM (96) 421 final, 30 juillet 1996).

38. Les Livres blancs successifs de la Commission ont tous intégré la problématique du développement durable dans leur définition de la politique de transports ouverts à la concurrence, en particulier dans les transports terrestres de voyageurs²².
39. Le règlement européen du 23 octobre 2007 relatif à l'ouverture à la concurrence des services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route (ci-après le « règlement OSP ») renvoie aux objectifs du Livre blanc de la Commission de 2001 et rappelle la nécessité de « *garantir des services de transport de voyageurs sûrs, efficaces et de grande qualité grâce à une concurrence régulée, garantissant, en outre, la transparence et le bon fonctionnement des services publics de transport de voyageurs, compte tenu des facteurs sociaux, environnementaux et relatifs au développement régional, ou d'offrir des conditions tarifaires spécifiques à certaines catégories de voyageurs, comme les retraités, et d'éliminer les disparités entre les entreprises de transport des différents États membres, de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence* »²³.
40. Ce règlement souligne, par ailleurs, que « *l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs permet de rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers, sans entraver les opérateurs de services publics dans la poursuite des missions spécifiques qui leur ont été imparties* »²⁴.
41. Le Livre blanc de 2011 présente la vision de la Commission pour un système de transport compétitif et durable. Il précise que la politique européenne de transport « *a pour objectif premier de favoriser la mise en place d'un système permettant de soutenir le progrès économique européen, d'accroître la compétitivité et d'offrir des services de mobilité de haute qualité toute en assurant une utilisation plus efficace des ressources* »²⁵. Il souligne que le développement des services de transports comporte plusieurs axes :
- l'amélioration des performances énergétiques de tous les modes de transports ;
 - l'optimisation des performances des chaînes logistiques multimodales ;
 - l'utilisation plus efficace des systèmes améliorés d'information et de gestion du trafic.
42. Les politiques d'ouverture à la concurrence dans le secteur des transports visent une meilleure performance des transports publics à tous points de vue. Elles tendent à encourager l'innovation, à faire baisser les prix et à améliorer la diversité et la qualité des services offerts aux consommateurs. L'ouverture à la concurrence peut également permettre à de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché en proposant des solutions plus innovantes en matière d'environnement ; elle incite les acteurs déjà présents sur le marché à repenser leur modèle économique afin de rester attractifs par rapport aux nouveaux entrants.
43. L'atteinte des objectifs de la politique de concurrence contribue au développement durable lorsque la concurrence favorise l'accroissement de l'offre de transport pour les voyageurs et rend plus attractive, du point de vue des consommateurs, la mobilité sous ses formes les

²² Communication de la Commission, *Livre blanc – La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* (COM(2011)370 final, 12 septembre 2001).

²³ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

²⁴ Règlement (CE) n° 1370/2007 précité, paragraphe 7.

²⁵ Commission européenne, *Livre blanc – Feuille de route pour un espace européen unique des transports : vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, 28 mars 2011 (COM(2011) 144 final).

moins polluantes – les modes de transport proposant une alternative à l’autosolisme étant généralement plus « vertueux ».

44. Compte tenu de leur importance, les objectifs de développement durable et l’intermodalité qui y concourt pourraient être plus nettement intégrés à la mission du régulateur sectoriel, l’ART. Les missions de l’ART sont de fait multimodales : à sa compétence fondatrice sur le transport ferroviaire sont venues s’ajouter des compétences en matière de transport routier (transport interurbain par autocar et autoroutes concédées) et dans le domaine aéroportuaire. L’ART s’est également emparée de sujets liés aux données de mobilité.
45. Dans son avis rendu le 16 mars 2023 en réponse à la saisine d’office de l’Autorité²⁶, l’ART a exprimé le souhait de pouvoir s’appuyer sur une base légale plus précise, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur de l’énergie. L’article L. 131-1 du code de l’énergie impose à la Commission de régulation de l’énergie (CRE) de concourir au bon fonctionnement des marchés qu’elle est chargée de réguler « *en cohérence* » avec les objectifs de la politique énergétique nationale, par renvoi à l’article L. 100-1 du même code. Ces objectifs incluent notamment la préservation de l’environnement et la garantie de la cohésion sociale et territoriale.
46. L’Autorité soutient pleinement cette démarche de l’ART. L’introduction d’une base légale explicite soutiendrait l’ART dans ses travaux, lui permettant d’appliquer le droit en vigueur à la lumière des objectifs de développement durable comme y invitent les traités européens, notamment les articles 7 et 11 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après « TFUE ») qui exigent, d’une part, de veiller à la cohérence entre les différentes politiques et actions de l’UE en tenant compte de l’ensemble de ses objectifs et, d’autre part, d’intégrer les exigences de protection de l’environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l’Union.

L’Autorité recommande au législateur de modifier le code des transports afin que l’exercice par l’ART de ses missions soit cohérent avec l’ensemble des objectifs de la politique nationale des transports énoncés à l’article L. 1211-3 de ce code, qui incluent notamment la protection de l’environnement et le développement régional.

Instruction du présent avis

47. Dans le cadre de l’instruction de la saisine d’office, les rapporteurs de l’Autorité (ci-après « les rapporteurs ») ont sollicité par questionnaire les principales collectivités territoriales ayant des compétences en matière de transports : les régions de France métropolitaine et deux collectivités d’outre-mer exerçant les compétences régionales, d’une part, et les métropoles, d’autre part. La plupart de ces collectivités exercent directement leur compétence en matière de transports, en leur qualité d’AOM. D’autres l’exercent à travers des établissements publics locaux et des syndicats mixtes ayant cette qualité.
48. Le régulateur sectoriel, l’ART, a adopté et publié, en réponse à la saisine d’office de l’Autorité, des observations détaillées sur les secteurs relevant de sa compétence et inclus dans le champ de l’avis²⁷. Ces observations ont été complétées par des échanges entre les rapporteurs et les services de l’ART.

²⁶ Autorité de régulation des transports (ART), avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 relatif à la saisine pour avis de l’Autorité de la concurrence sur le secteur des transports terrestres de personnes.

²⁷ Avis précité de l’ART du 16 mars 2023.

49. Les rapporteurs ont également interrogé les services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, ci-après la « DGITM ») sur la prise en compte des recommandations de l’Autorité dans la réglementation en vigueur.
50. Une consultation publique a été menée du 3 au 31 mars 2023. Le document de consultation publique invitait l’ensemble des acteurs du secteur à apporter leur contribution sur le bilan des recommandations antérieures de l’Autorité, les problématiques actuelles des secteurs inclus dans le champ de l’avis – transport ferroviaire, transport routier urbain et interurbain, transport public particulier de personnes (ci-après le « T3P »), transports urbains guidés (principalement métro et tramway) et gares ferroviaires et routières –, et l’articulation entre politique de concurrence et politique de développement durable.
51. Cette consultation publique a permis de recueillir 36 contributions, chacune portant sur un ou plusieurs des secteurs concernés. La variété des contributions et de leurs auteurs, tant dans leurs activités que dans leur poids économique, a grandement contribué au travail des services d’instruction.
52. Les rapporteurs ont également entendu les deux filiales du groupe SNCF chargées d’une mission de « gestionnaire d’infrastructure » au sens du droit européen : SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions.
53. Enfin, deux cabinets d’assistance à maîtrise d’ouvrage (ci-après « AMO ») travaillant pour le compte des AOM et une organisation professionnelle regroupant plusieurs de ces cabinets ont répondu à un questionnaire.
54. La réflexion a été enrichie par de nombreux rapports et documents publics, en particulier les travaux parlementaires et les publications de l’ART, de la Cour des comptes, du Centre d’études et d’expertise sur les risques, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), de l’Agence de la transition écologique (ADEME) et des ministères compétents.
55. Le 14 septembre 2023, l’Autorité a entendu les représentants de plusieurs parties prenantes : le président par intérim et les services de l’ART, les services de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur (ci-après « PACA »), les services de la région Hauts-de-France, l’Association française du rail (ci-après « AFRA »), Railcoop, SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, RATP Dev, BlaBlaCar, le cabinet de conseil Trans-Missions et CMA France.
56. Lors de sa séance du 16 octobre 2023, l’Autorité a de nouveau entendu l’ART et a entendu le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et les représentants de la Fédération nationale des associations d’usagers des transports (FNAUT).

* * *

57. Dans une première partie (I), le présent avis tire un bilan de la mise en œuvre des recommandations de l’Autorité dans trois secteurs caractérisés par une concurrence qui s’exerce de manière permanente, une fois les barrières à l’entrée franchies (concurrence « sur le marché »), et par des évolutions significatives du cadre législatif et réglementaire applicable ces dernières années. Il présente un état des lieux contrasté des problématiques concurrentielles auxquelles font face les acteurs des marchés du transport routier interurbain librement organisé (« cars Macron »), des services librement organisés (ci-après « SLO ») de transport ferroviaire et du T3P. La deuxième partie (II) dresse un tableau du paysage concurrentiel et des perspectives des transports conventionnés, organisés par les AOM. Dans

ces secteurs, la concurrence trouve à s'exercer lors des procédures de marchés publics (concurrence « pour le marché »). Les gares et l'intermodalité font l'objet de la troisième partie de l'avis (III).

I. La concurrence sur le marché : le développement contrasté de la concurrence sur les marchés des SLO et du T3P

A. SUR LE MARCHÉ DU TRANSPORT INTERURBAIN PAR AUTOCAR : LE SUCCÈS DES « CARS MACRON »

1. LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE 2014 ONT ANTICIPÉ LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR

58. Avant 2011, il n'existait pas de service non conventionné de transport interurbain régulier par autocar en France. Les services interurbains qui assuraient des dessertes régulières par autocar – c'est-à-dire des services dont l'itinéraire, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance – étaient organisés par l'État ou les collectivités territoriales au titre de leur compétence en matière de transport.
59. Le règlement européen n° 1073/2009 du 21 octobre 2009 a ouvert la possibilité pour les transporteurs européens de commercialiser librement des services de cabotage, c'est-à-dire de desserte intérieure dans le cadre d'une liaison internationale régulière²⁸. En droit national, l'exploitation de dessertes régulières intérieures d'intérêt national effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport international de voyageurs a été autorisée par un décret du 12 novembre 2010²⁹. Ces dessertes étaient définies comme des « *services réguliers non urbains concernant au moins deux régions et qui empruntent, sur le territoire national et avec le même véhicule routier, le même itinéraire et les mêmes points d'arrêt que ceux du service régulier international auquel elles se rattachent* ». Une telle desserte ne pouvait être qu'accessoire par rapport à l'itinéraire international parcouru par l'autocar.
60. Cet assouplissement réglementaire a permis le développement d'une offre de desserte interurbaine régulière et non conventionnée par les acteurs historiques du transport international par autocar – Eurolines dès juillet 2011, puis Starshipper (groupement de PME indépendantes) et Megabus (filiale du groupe britannique Stagecoach) –, mais aussi l'arrivée d'un nouvel acteur, iDBus (filiale de la SNCF). Le développement de ce marché est resté modeste jusqu'en 2015, du fait des restrictions imposées par la réglementation et du déficit d'image de l'autocar, considéré comme un mode de transport peu confortable³⁰.
61. Anticipant le développement de ce marché, certes conditionné à une intervention du législateur, l'Autorité s'est saisie d'office pour avis du fonctionnement du marché français du transport interrégional régulier par autocar en 2013. Elle s'est donnée comme objectif d'évaluer les conditions de la concurrence sur ce marché naissant, les effets possibles de son développement sur l'offre globale de transport proposée aux consommateurs et la manière dont ce marché pourrait être davantage libéralisé, au bénéfice des voyageurs.

²⁸ Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006.

²⁹ Décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010 portant application de l'article 29-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

³⁰ Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), *Le service librement organisé (SLO) de voyageurs par autocar* (mars 2019).

62. Dans son avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar, l'Autorité a recommandé :
- d'ouvrir l'accès au marché en supprimant la contrainte réglementaire du cabotage et en autorisant de plein droit les liaisons entre deux villes distantes de plus de 200 kilomètres ;
 - de mettre en place, pour les liaisons plus courtes, une procédure pour apprécier si la desserte des deux villes par un service librement organisé est susceptible de menacer l'équilibre économique d'une liaison conventionnée préexistante, afin d'ouvrir le cas échéant la possibilité de ne pas autoriser cette desserte ;
 - de créer un régulateur compétent en matière de transport librement organisé par autocar, chargé de délivrer les autorisations, de régler les différends et de collecter les données relatives au secteur ;
 - de refondre le cadre réglementaire applicable aux gares routières pour redéfinir juridiquement les différents types d'infrastructure et affirmer le principe d'un droit d'accès équitable, non discriminatoire et dans des conditions transparentes des opérateurs aux gares opposable aux gestionnaires de ces dernières.

2. LA « LOI MACRON » DU 6 AOUT 2015 ET SES MESURES D'APPLICATION ONT SUIVI LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE

63. Les recommandations de l'Autorité ont été suivies par le législateur et le Gouvernement, avec la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi croissance et activité » ou « loi Macron », ses textes réglementaires d'application et l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières.
64. Toute entreprise peut désormais assurer des services réguliers interurbains par autocar. Ces services sont librement commercialisés ou supprimés lorsque tous les arrêts qu'ils desservent sont distants de plus de 100 kilomètres³¹. Le seuil retenu par le législateur est inférieur à celui qu'avait proposé l'Autorité et donc plus favorable au développement de SLO.
65. Les services reliant deux arrêts distants de 100 kilomètres ou moins doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du régulateur sectoriel. Si une autorité organisatrice estime qu'un tel service représente une menace substantielle pour l'équilibre économique d'un service de transport conventionné effectuant une liaison identique ou équivalente, elle peut saisir l'ART dans un délai de deux mois et, sur avis conforme du régulateur, prendre des mesures de limitation ou d'interdiction du service.
66. Un décret du 13 octobre 2015³² a fixé le périmètre des liaisons et des trajets concernés, les catégories de véhicules qui peuvent être utilisés et les modalités de la procédure de déclaration et de régulation des liaisons inférieures ou égales à 100 kilomètres, en ajoutant une spécificité relative à l'Île-de-France – le seuil en deçà duquel une liaison doit être

³¹ Définitions utilisées par l'ART : une ligne correspond à un trajet entre une ville d'origine et une ville de destination ; une liaison est un segment de ligne reliant deux villes entre elles sur le trajet (par exemple une ligne Paris-Strasbourg pourra comporter deux liaisons : Paris/Reims et Reims/Strasbourg).

³² Décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés.

déclarée et peut, le cas échéant, être interdite ou encadrée y est fixé à 40 kilomètres au lieu de 100.

67. La méthodologie du test d'équilibre économique préconisée par l'Autorité dans son avis précité a été retenue par le régulateur sectoriel dans les lignes directrices adoptées en mai 2017.
68. En ce qui concerne les gares routières, la loi Macron a rendu obligatoire l'inclusion dans chaque schéma régional de l'intermodalité³³ d'un schéma régional des gares routières qui indique leur localisation et leurs principales caractéristiques. L'ordonnance du 29 janvier 2016 précitée comprend une définition des gares routières, crée une obligation de déclaration de l'identité de chaque exploitant auprès du régulateur sectoriel et charge celui-ci de tenir un registre public des gares routières. Les problématiques particulières des gares routières et le cadre réglementaire mis en place sont abordés dans la troisième partie du présent avis.
69. Le régulateur des transports, dont le champ de compétence a été étendu au transport par autocar, a pris un rôle important dans le secteur, conformément aux recommandations de l'Autorité. L'ART s'assure, lorsqu'elle est saisie, que la création d'un SLO de transport interurbain par autocar ne porte pas « *une atteinte substantielle à l'équilibre économique* » des lignes de service public conventionnées « *susceptibles d'être concurrencées* » sur les liaisons de 100 kilomètres ou moins (articles L. 3111-18 à L. 3111-20 du code des transports). Elle veille au respect du principe du droit d'accès aux gares routières (article L. 3114-6 du même code) et est chargée du règlement des différends (article L. 1263-2 du même code). Enfin, elle est chargée de la collecte régulière d'informations relatives aux transports (article L. 3111-24 du même code).
70. Selon les services de l'ART, les opérateurs de SLO ou de transport conventionné concernés par les obligations de transmission de données respectent ces obligations et la collecte se déroule dans de bonnes conditions. L'ART dispose d'une connaissance très fine du secteur et de ses évolutions, comme en attestent ses publications annuelles sur ce thème. Elle ne dispose pas du même niveau d'information sur les services de transport par autocars organisés par les régions. Elle fait valoir que la collecte de données auprès des opérateurs de transports conventionnés est matériellement complexe dans le cadre actuel en raison de leur nombre et de l'ignorance dans laquelle elle se trouve des contacts de l'ensemble de ces opérateurs, et que l'extension de son pouvoir de collecte est nécessaire pour qu'elle exerce efficacement la mission d'évaluation de l'offre globale de transports interurbains existante qui lui a été confiée par le législateur. Dans son avis du 16 mars 2023 précité, le régulateur sectoriel a exprimé le souhait de disposer du pouvoir de collecter auprès des régions les données qu'elles détiennent en tant qu'autorités organisatrices de services conventionnés.
71. L'Autorité soutient cette demande et recommande au législateur de compléter l'article L. 3111-24 du code des transports pour permettre à l'ART de requérir, par une décision motivée, la transmission régulière d'informations relatives aux services de transport conventionnés auprès des AOM régionales.

³³ Les régions ont un rôle légal de « chef de file » en matière d'intermodalité, qui est présenté dans la deuxième partie du présent avis.

3. LE MARCHÉ, QUOI QU'IL DOMINE PAR UN DUOPOLE, AFFICHE UN DYNAMISME CERTAIN

72. Trois ans après la promulgation de la loi Macron, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi affirmait : « *la libéralisation des services interurbains de transport public routier est un vrai succès en tant que politique de transport : bien que ce marché soit encore émergent, la libéralisation a permis le développement de solutions de mobilité complémentaire à l'offre existante, compétitives et attractives* »³⁴. Le rapport parlementaire constatait le dynamisme du nouveau marché, avec un trafic en forte hausse et un maillage du territoire de plus en plus étoffé, mais notait par ailleurs une hausse progressive des prix et un mouvement de concentration des opérateurs. De son côté, l'ART, dans son rapport sur la situation du marché en 2021, relevait que, de l'ouverture du marché jusqu'à la crise sanitaire, « *le développement du secteur a été à la hauteur des ambitions* »³⁵.

a) Un mouvement de concentration aboutissant à une situation de duopole

73. L'année suivant la promulgation de la loi, cinq opérateurs principaux se sont positionnés sur le marché des services librement organisés de transport par autocar : Eurolines/Isilines (groupe Transdev), iDBus, rebaptisé Ouibus (groupe SNCF), Flixbus, Starshipper (groupement de PME) et Megabus. Le CEREMA, dans une note de mars 2019³⁶, observait que chaque opérateur a eu une stratégie de développement différente. Flixbus a lancé plusieurs dizaines de lignes de manière simultanée sur l'ensemble du territoire français tandis que Starshipper s'est concentré sur l'ouest de la France et la région Rhône-Alpes. Fin 2016, Flixbus proposait l'offre commerciale la plus étendue, à la fois en diversité des dessertes et en capacité³⁷. Il occupait toujours cette première place en 2019³⁸.
74. À la date de publication du rapport parlementaire précité (fin 2018), aucun de ces opérateurs nationaux n'avait encore atteint son seuil de rentabilité. Dès l'été 2016, Starshipper et Megabus ont disparu du marché³⁹. Fin 2018, la société Ouibus a été acquise par BlaBlaCar, et début 2019, Flixbus a racheté Eurolines/Isilines⁴⁰.
75. Depuis le second semestre 2019, le secteur en France est duopolistique. Flixbus et BlaBlaCar ont assuré respectivement 66 % et 33 % du trafic en autocars.km en 2021 selon les chiffres publiés par l'ART. Le rapport parlementaire précité relève que la libéralisation du transport par autocar a connu en Allemagne et au Royaume-Uni un phénomène de concentration similaire à la France.

³⁴ Assemblée nationale, rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron » (novembre 2018), pp. 151-152.

³⁵ ART, Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2021 (juin 2022).

³⁶ CEREMA, Étude précitée.

³⁷ ARAFER, Marché du transport par autocar et gares routières – exercice 2016.

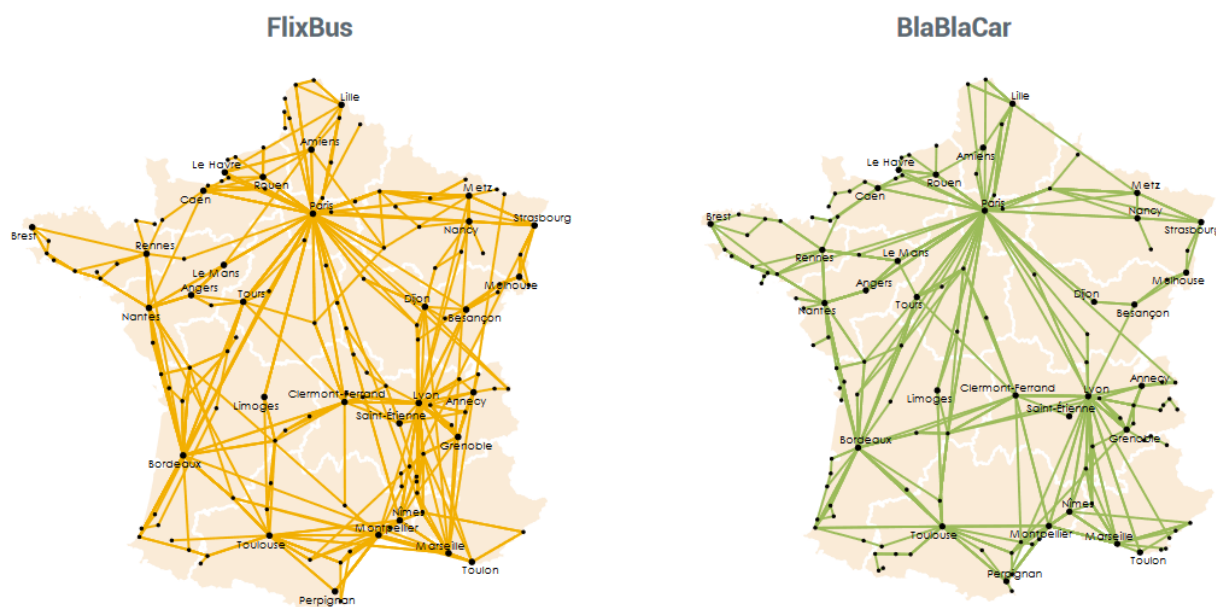
³⁸ ART, Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2019 (juillet 2020).

³⁹ Les activités commerciales de Megabus en Europe continentale ont été rachetées par FlixBus et Starshipper s'est allié à Ouibus par un contrat de franchise.

⁴⁰ Ces opérations n'ont pas été soumises au contrôle des concentrations.

76. Ce mouvement de concentration pourrait s'expliquer par la structure du marché. La demande pour la plupart des itinéraires est relativement faible et pour ces niveaux d'activité, le transport par autocar pourrait bénéficier d'économies d'échelle importantes (remplissage des autocars, marque, souplesse de l'offre).
77. Le maillage du territoire par les deux opérateurs en 2022 est présenté ci-dessous.

Figure 1 : Réseau des lignes opérées par les deux opérateurs nationaux en 2022



Source : ART

Source : ART

78. Il importe de souligner que l'activité tant de FlixBus que de BlaBlaCar est organisée autour d'un réseau de partenaires et de sous-traitants. Chacune des deux entreprises établit un plan de transport et commercialise l'offre de SLO, tandis que leurs partenaires transporteurs assurent les services avec leurs propres autocars⁴¹.
79. À ces deux opérateurs de dimension nationale s'ajoutent quelques opérateurs régionaux, dont le nombre a beaucoup fluctué depuis l'entrée en vigueur de la loi Macron. L'ART a souligné dans son rapport portant sur l'année 2018 que les obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs proposant une offre locale et ciblée sont faibles.
80. En 2022, parmi les sept principaux opérateurs régionaux⁴², quatre sont actifs tout au long de l'année (DMA, Escapad'Kreol, Keolis Sud Lorraine et, pour sa première année d'activité, Keolis Armor) tandis que l'activité des trois autres est saisonnière (liaisons avec des stations de ski opérées par Resalp, itinéraire vers Saint-Jacques-de-Compostelle pour Migratour, route des vins alsaciens pour Voyage Lucien Kunegel). En 2021, ces services régionaux représentaient 26 liaisons et 0,6 % du trafic en autocars.km.
81. Compte tenu du degré très élevé de concentration et du risque qu'il comporte, également souligné par le président de l'ART, M. Philippe Richert, lors de son audition par le collège,

⁴¹ Rapport précité de l'ART sur l'exercice 2019.

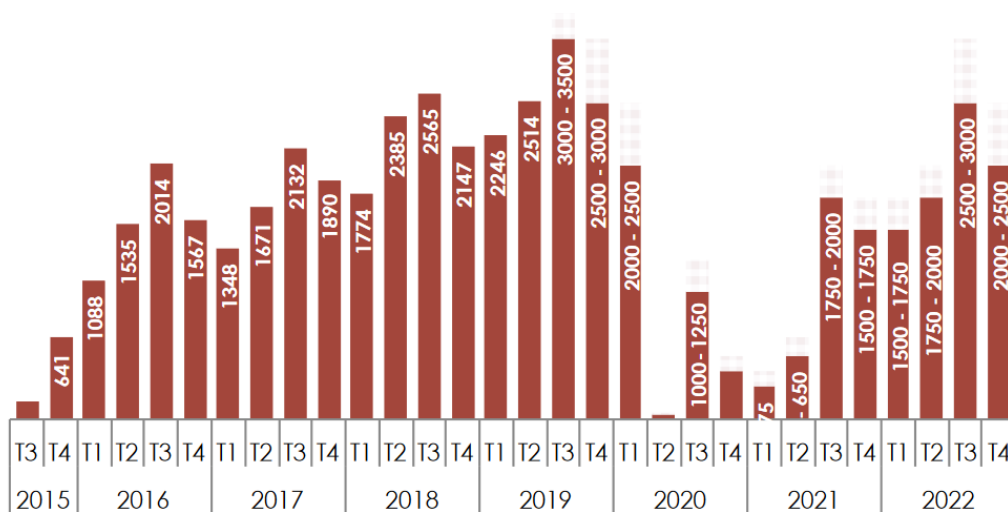
⁴² La liste des principaux opérateurs régionaux présents sur le marché figure en annexe de chaque rapport annuel de l'ART sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France.

l’Autorité souligne le rôle essentiel de Flixbus et BlaBlaCar en termes d’animation concurrentielle.

b) L’évolution des trafics : une dynamique remarquable jusqu’à la crise sanitaire

82. L’ART publie chaque année depuis 2016 un rapport sur le marché du transport librement organisé par autocar. L’expansion de l’activité « SLO » a été impressionnante. Dès 2016, plus de 6 millions de voyageurs ont été ainsi transportés. Environ 7,1 millions l’ont été en 2017. La progression s’est poursuivie en 2018 (près de 9 millions) et en 2019 (plus de 10 millions). Le nombre de voyageurs transportés a dépassé en 2019 les projections réalisées par le Gouvernement au moment de l’ouverture du marché. Le graphique ci-dessous montre l’évolution du nombre de voyageurs transportés.

Figure 2 : Nombre de passagers transportés depuis l’entrée en vigueur de la loi Macron – évolution trimestrielle



Source ART

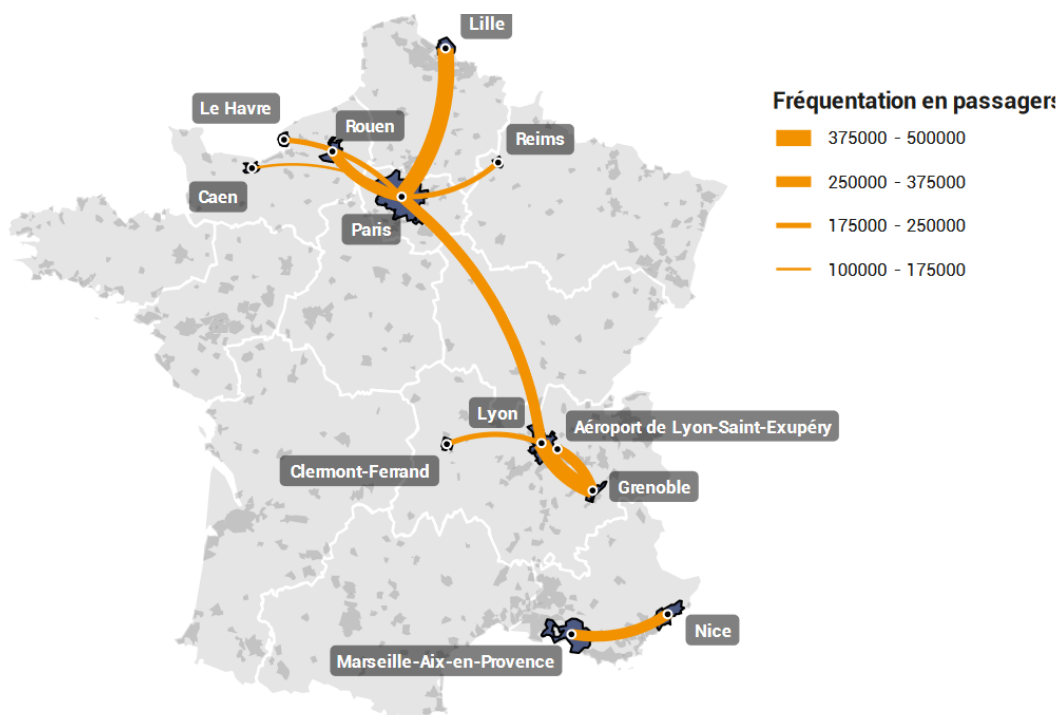
83. Le maillage du territoire s’est étoffé : 236 villes ont été desservies pendant au moins un trimestre en 2016, 302 en 2017, 328 en 2018 et 320 en 2019. Dans sa contribution à la consultation publique, le Groupement des autorités responsables de transports (ci-après le « GART »)⁴³ salue l’ouverture de lignes « SLO » dans des zones mal desservies par les autres modes de transport.
84. Pour autant, la fréquentation des SLO est très polarisée géographiquement puisqu’en 2019, 45 % des passagers ont voyagé en partant de Paris ou à destination de Paris⁴⁴. Selon l’ART, parmi les dix liaisons les plus fréquentées en 2019, six étaient des liaisons radiales (ayant pour origine ou pour destination l’agglomération parisienne)⁴⁵. C’est encore vrai en 2022, comme le montre la figure 3 ci-dessous.

⁴³ Le GART est une association qui représente les différents échelons de collectivités locales ayant la compétence d’organisation des transports.

⁴⁴ Rapport précité de l’ART sur l’année 2019.

⁴⁵ Ces 6 liaisons radiales étaient Lille-Paris, Lyon-Paris, Paris-Rouen, Caen-Paris, Paris-Rennes (remplacée en 2022 par Paris-Reims) et Le Havre-Paris. Les quatre autres liaisons étaient Aéroport-Lyon-Saint-Exupéry/Grenoble, Grenoble/Lyon, Clermont-Ferrand/Lyon et Aix-Marseille/Nice.

Figure 3 : Les liaisons les plus fréquentées en 2022



Source : ART

85. En 2017, le taux moyen d'occupation des autocars a franchi la barre des 50 %. Il a atteint 57,8 % en 2018 et a dépassé 60 % en 2019.
86. En élargissant l'offre de transport, la libéralisation du transport par autocar a permis un important volume de déplacements supplémentaires : en 2019, selon l'ART, 1,8 million de passagers ne se seraient pas déplacés en l'absence d'autocar SLO.
87. En 2020, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a provoqué un arrêt brutal de la plupart des services de transport et tout particulièrement des services routiers. Les SLO par autocar ont connu un arrêt total à partir du 17 mars 2020 et n'ont repris que de manière extrêmement limitée, à partir du mois de juin de la même année.
88. Les publications de l'ART indiquent que, si la reprise a été variable suivant les opérateurs, le second semestre 2021 et l'année 2022 ont montré des signes de rebond de l'activité : les trafics et la fréquentation sont repartis à la hausse, même s'ils restent inférieurs aux niveaux constatés en 2019 (environ 30 % en moins). Le nombre de déclarations de SLO de 100 kilomètres ou moins en 2022 est en très forte augmentation, ce qui a permis à l'offre totale de liaisons de 100 kilomètres ou moins de retrouver son niveau de 2019. L'ART a d'ailleurs mis en place une procédure de déclaration simplifiée pour accompagner la reprise « post-Covid ».
89. L'un des opérateurs ayant apporté une contribution écrite à la consultation publique estime que la très nette reprise de l'activité démontre une volonté de « rattrapage » des voyageurs après plus de deux années de restrictions de déplacement, ainsi qu'un effet sur les choix des consommateurs de l'inflation, de l'évolution des prix des carburants et des perturbations du trafic sur d'autres moyens de transport (ferroviaire et aérien).

90. En 2022, l'offre (nombre d'autocars) et la fréquentation (nombre de passagers) ont retrouvé, respectivement leur niveau de 2017 et de 2018⁴⁶ et 192 unités urbaines ont été desservies. L'ART note que 52 unités urbaines ont été desservies de manière continue depuis 2016 et constituent donc « *le socle des dessertes permanentes* ». Les opérateurs interrogés se montrent optimistes mais signalent qu'une pénurie de conducteurs pourrait limiter la progression de l'activité, préoccupation que partagent les acteurs du transport routier conventionné.
91. L'ART souligne que les liaisons par SLO inférieures à 100 kilomètres ont davantage pâti des restrictions de circulation instaurées pendant la crise sanitaire que le reste du marché, du fait de la réduction d'activité des aéroports. En 2019, treize aéroports étaient desservis par des SLO d'autocars ; il n'y en avait plus que dix en 2022⁴⁷. Comme la fréquentation des aéroports peine à retrouver son niveau de 2019, la fréquentation des SLO d'autocars vers et depuis les aéroports n'a atteint que 85 % de son niveau de 2019 en 2022.

c) « Cars Macron », cars conventionnés et transport ferroviaire : complémentarité ou concurrence ?

92. Dans son avis de 2014, l'Autorité avait abordé la question de la substituabilité entre les services de transport ferroviaires et routiers et conclu que les services d'autocar étaient « *plus complémentaires que concurrents des services ferroviaires* ». Cette question revêt une importance déterminante puisque la coexistence de plusieurs entreprises de réseau en concurrence, dont une – le transport ferroviaire conventionné – est lourdement subventionnée, pourrait être inefficace.
93. Il est donc essentiel aujourd'hui de faire le bilan du développement de l'offre de services de SLO d'autocars, et des effets qu'il a pu avoir aussi bien sur les services de transport ferroviaire que sur les services conventionnés de transport par autocars.

La protection des services publics conventionnés existants n'a pas fait obstacle à l'arrivée des SLO

94. Les collectivités organisatrices de services publics de transport interurbain (ferroviaires et routiers) ont fait usage immédiatement, après l'adoption de la loi du 6 août 2015, de leur compétence d'interdiction ou de limitation de lignes de SLO d'une distance égale ou inférieure à 100 kilomètres et susceptibles de mettre en danger la viabilité économique de leurs lignes conventionnées. Les saisines de l'ART ont ainsi été nombreuses sur la période 2016-2018.
95. Toutefois, comme l'ont souligné les services des régions qui ont répondu aux questions des services d'instruction (notamment les régions Bretagne, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et PACA), le régulateur a dans la quasi-totalité des cas exprimé un avis défavorable aux velléités d'interdiction ou de limitation des collectivités, qui n'ont donc pas pu être mises en œuvre.

⁴⁶ ART, *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et les gares routières en 2022* (juin 2023).

⁴⁷ En 2022, les aéroports de Roissy, Orly, Marseille, Lyon, Nice et Biarritz ont été desservis par deux opérateurs de SLO ; l'aéroport de Toulouse, l'aéroport Roland-Garros de La Réunion, les aéroports de Nantes et de Bâle-Mulhouse-Fribourg ont été chacun desservis par un opérateur de SLO.

96. L'ART s'est prononcée à 134 occasions sur des projets de création de SLO contestés par des collectivités territoriales. Son dernier avis en date, en réponse à une saisine de la région Réunion sur le projet de création d'un SLO par la société Eskapad'Kreol, a été favorable à la création du service, ce qui a donc empêché la collectivité territoriale d'interdire ce service⁴⁸.
97. Toutefois, quelques lignes de SLO ont, avec l'accord de l'ART et sous réserve des conditions qu'elle a posées, été limitées ou interdites par des autorités locales⁴⁹.
98. Un petit nombre de régions ont fait valoir dans leurs réponses aux services d'instruction que certains services d'autocars librement organisés concurrencent des services conventionnés (ferroviaires ou routiers). Elles reconnaissent toutefois que l'impact de ces SLO sur la fréquentation des services publics est difficile à évaluer.

Les SLO d'autocars dans l'offre de transport : alternative ou complément des autres modes de transport ?

99. Les rapports annuels de l'ART abordent la question de la complémentarité des offres de transport interurbain. Dans son analyse de l'activité de ce marché pour l'année 2016, l'ART constatait que *« les services routiers librement organisés et conventionnés sont clairement plus complémentaires que concurrents »*, moins de 0,1 % des lignes d'autocar conventionnées étant alors « doublées » par un SLO. En revanche, *« l'offre de services routiers librement organisés se superpose davantage avec les services ferroviaires, conventionnés ou non, en particulier sur des distances supérieures à 100 km, puisque l'analyse a conduit à dénombrier 531 liaisons concernées (...). Ces liaisons doublement opérées par le rail et la route représentent [en 2016] moins de 2 % de l'offre de liaisons ferroviaires commercialisées mais 40 % de l'offre des SLO et 89 % de leur fréquentation. Autrement dit, la majeure partie des voyageurs empruntant un service par autocar librement organisé avait également la possibilité de choisir un service ferroviaire direct pour effectuer son trajet »*. L'ART notait toutefois qu'à ce stade, la fréquence des SLO par autocar était nettement inférieure à celle des services ferroviaires.
100. La situation a évolué de manière significative dans les années qui ont suivi, mais l'offre de SLO semble demeurer complémentaire des services d'autocars conventionnés et représente une alternative au train conventionné ou non.
101. Ainsi, en 2019, 31 % des liaisons réalisées par un SLO d'autocar (soit 739 liaisons sur un total de 2 381 liaisons desservies par les « cars Macron ») l'étaient aussi par au moins un autre service de transport terrestre interurbain (autocar conventionné, train TER ou autre type de train). Le train, conventionné ou non, représente une alternative à l'autocar SLO pour 30 % des liaisons, tandis que l'autocar conventionné ne « double » l'autocar SLO que sur 7 % des liaisons.
102. L'ART est ainsi en mesure d'affirmer qu'en 2019 *« le car conventionné n'est pas une alternative modale pertinente au SLO »*. En effet, elle note que *« les réseaux de cars régionaux ont un maillage fin (la longueur moyenne des lignes n'excède pas 100 km) et s'inscrivent à une échelle intra départementale, ce qui explique le faible nombre de liaisons*

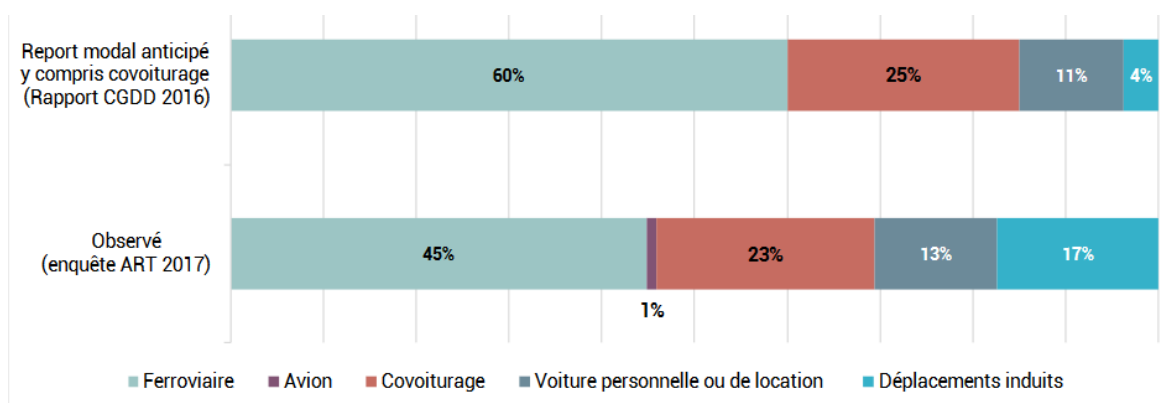
⁴⁸ ART, avis n° 2021-034 du 1^{er} juillet 2021 relatif au projet de décision de la région Réunion d'interdiction du service librement organisé déclaré par la société Eskapad'Kreol sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul.

⁴⁹ Une liaison entre Mont-de-Marsan et Pau (avis du 8 mars 2017), une liaison Aix-Toulon et une liaison Aix-Marseille (avis du 12 juillet 2017) et une liaison Grenoble-Huez (avis du 12 février 2018).

en parallèle du SLO (...). L'offre proposée par les cars régionaux couvre donc un besoin par nature très différent de celui couvert par les cars SLO ».

103. En volume, 68 % de la fréquentation des SLO en 2019 a été réalisée sur les liaisons réalisées à la fois par un SLO d'autocar et par un SLO ferroviaire : le TGV est la principale alternative modale aux « cars Macron », avec 457 liaisons communes.
104. L'ART a étudié la question du report modal vers l'autocar en 2017, établissant le graphique *infra*. Chaque valeur exprime la part des clients des autocars en SLO qui aurait choisi un autre mode de transport si ce service n'avait pas existé. Les « déplacements induits » sont ceux qui n'auraient pas eu lieu du tout si les voyageurs concernés n'avaient pas eu la possibilité de prendre un autocar en SLO.

Figure 4 : Report modal vers l'autocar anticipé à la libéralisation (2016) et observé (2017)



Sources : Les pratiques de mobilité des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées, ART, 2017 (observation) et Projections de la demande de transport sur le long terme, Ministère de la transition écologique, CGDD, 2016 (anticipation).

105. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, l'Autorité a eu accès aux données trimestrielles de l'ART relatives à l'offre et la fréquentation de différents services de transport terrestre interurbains (trains conventionnés et librement organisés, et autocars librement organisés) à la maille des liaisons entre unités urbaines françaises⁵⁰. Ces données couvrent une période s'étendant du premier trimestre 2015 au dernier trimestre 2019. L'Autorité a exploité ces données pour décrire le développement de l'offre de SLO d'autocars depuis l'entrée en vigueur de la loi Macron et pour analyser les interactions concurrentielles entre les autocars et les services ferroviaires conventionnés. Le détail des travaux et des résultats de l'Autorité est présenté dans l'Annexe 3.
106. Ces travaux soulignent que la fréquentation des SLO d'autocars a connu un essor rapide dès l'entrée en vigueur de la loi Macron : un nombre conséquent de nouvelles liaisons d'autocars ont été initialement ouvertes en priorité sur des trajets où la demande de transports interurbains est forte. Par la suite, cette croissance s'est stabilisée à un niveau plus modéré avec l'ouverture de nouvelles liaisons moins fréquentées. L'offre et la fréquentation des autocars se sont pérennisées sans pour autant remettre en cause les modes de transports interurbains préexistants dont l'offre et la fréquentation restent nettement plus conséquentes que celles des autocars.
107. Les données permettent par ailleurs de caractériser le transport par autocar par rapport au transport ferroviaire. Les SLO d'autocars offrent à l'instar des TGV et des Intercités des

⁵⁰ Voir l'Annexe 3 pour une description plus précise de ces données.

trajets sur des distances relativement longues. Pour une même distance, le temps de trajet des autocars est similaire à celui des services ferroviaires conventionnés et nettement plus long que celui des trains à grande vitesse, mais cette dernière caractéristique est compensée par des prix modérés⁵¹.

108. Ainsi, il ressort de l'analyse des données que les SLO d'autocars constituent une offre distincte de celles des transports ferroviaires, offrant aux consommateurs plus d'options pour leurs déplacements. En particulier les autocars se distinguent des trains TER qui assurent des liaisons intrarégionales typiquement plus courtes, sur lesquels ils sont ce fait peu susceptibles d'exercer une pression concurrentielle significative. En revanche, il n'est pas exclu que l'essor du transport par autocar ait pu se faire pour partie au détriment de la fréquentation des Intercités, dont les caractéristiques sont plus proches. Les données ne permettent toutefois pas de quantifier l'ampleur de cet éventuel report de voyageurs. La pénétration des autocars est en tout état de cause restée relativement limitée en comparaison à la fréquentation substantiellement plus importante des services ferroviaires conventionnés.

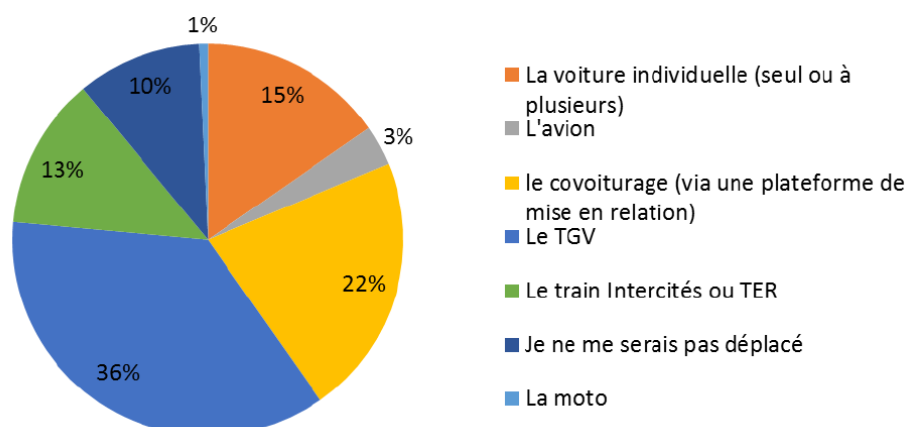
La question du bilan environnemental des « cars Macron »

109. La loi Macron a chargé l'ADEME d'établir un rapport sur l'impact du développement du transport par autocar sur l'environnement, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Ce rapport, publié en décembre 2016⁵², est fondé sur des données déclaratives fournies par les opérateurs pour le dernier trimestre 2015 et les deux premiers trimestres de l'année 2016 et sur une enquête menée auprès des usagers dans plusieurs gares routières, réalisée en mars-mai 2016.
110. Le bilan environnemental dressé par l'ADEME a pris en considération le mode de transport qui aurait été utilisé par les voyageurs interrogés en l'absence de l'offre de transport par autocar (report modal), le niveau de consommation de carburant et d'émissions polluantes de la flotte d'autocars et le taux d'occupation des autocars. Le marché étant alors en pleine « construction », l'ADEME a invité à la prudence sur l'interprétation des résultats de l'étude.
111. L'une des conclusions de l'étude est que l'impact environnemental du transport par autocar est « *très dépendant du taux d'occupation moyen des autocars* », et que le bilan environnemental de la libéralisation du marché des SLO d'autocar est positif « *à partir d'un taux d'occupation moyen de l'autocar de 38 %* », même si cette appréciation est plus nuancée lorsque l'analyse est faite par grand axe géographique. L'ADEME relève que le taux moyen de 38 % a été dépassé à partir du deuxième trimestre 2016.
112. L'enquête menée auprès des usagers a fourni des informations sur le profil des usagers de ces services de transport (68 % des répondants avaient moins de 35 ans, 28 % des répondants n'avaient pas le permis de conduire, etc.) (cf. figure 5). On peut noter, d'une part, que 81 % des voyageurs interrogés avaient choisi ce mode de transport en raison du prix et, d'autre part, que 51 % des voyageurs auraient utilisé la voiture individuelle ou la moto si le trajet n'avait pas pu être fait en autocar.

⁵¹ Les prix des trains à grande vitesse *low cost* sont cependant similaires à ceux des autocars.

⁵² ADEME, *Évaluation de l'impact environnemental du développement du transport par autocar – Rapport d'étude*, décembre 2016.

Figure 5 : Modes de transport qui auraient été choisis par les voyageurs interrogés si l'offre de transport par autocar n'avait pas existé



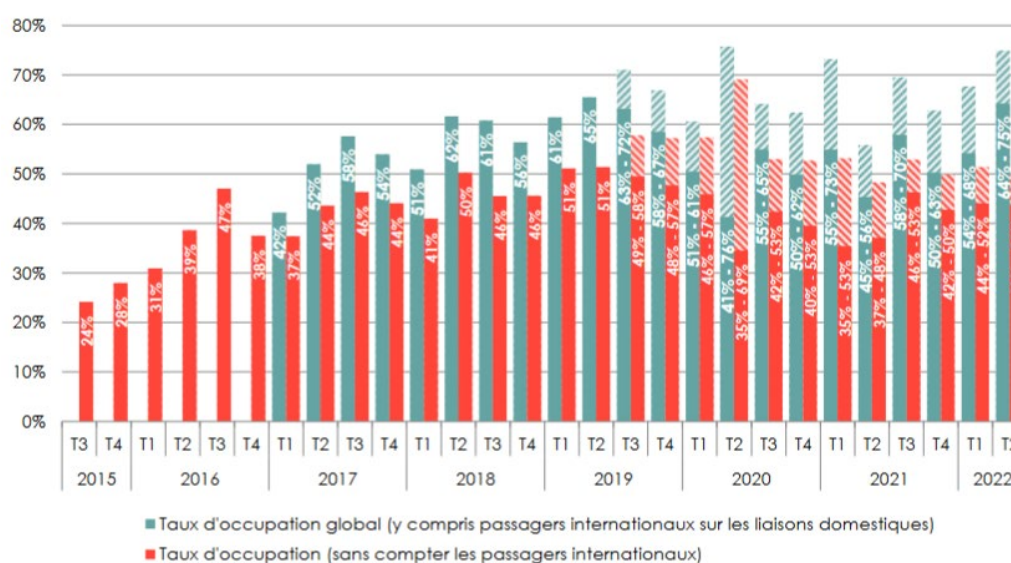
Source : données enquête usagers 2016 - ADEME

113. L'ADEME prévoyait dans son étude de 2016 qu'une actualisation, non exigée par la loi, serait réalisée par la suite ; à ce jour cette nouvelle étude n'a pas été publiée.
114. Les publications annuelles de l'ART sur le marché du transport par autocar permettent de disposer de données complémentaires sur l'impact des « cars Macron » en termes de report modal (cf. *supra*), sur l'estimation des émissions de CO₂ de ces SLO et sur les taux d'occupation des véhicules.
115. Les émissions globales de CO₂ sont restées relativement stables de 2016 à 2019⁵³, la forte chute de ces émissions en 2020 étant due aux conséquences de la crise sanitaire (restrictions de déplacement). Quant au taux d'occupation moyen par autocar, il a retrouvé au premier semestre 2022 un niveau élevé⁵⁴, comparable aux niveaux observés en 2019 comme le montre la figure ci-dessous.

⁵³ ART, *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2021* (juin 2022).

⁵⁴ ART, *Marché du transport par autocar librement organisé – Bilan du 1^{er} semestre 2022* (septembre 2022).

Figure 6 : Taux d'occupation moyen par autocar



Source : ART

116. Dans sa contribution à la consultation publique, le GART considère que le développement du transport par autocar interurbain a eu un impact positif, en offrant une alternative plus écologique aux modes de transport individuels, mais que l'impact global sur l'environnement « *reste sujet à débat, en raison des émissions de gaz à effet de serre générées par les autocars* ».
117. Une étude publiée par la FNAUT en mars 2019⁵⁵ conclut que, sur la période 2016-2017, le transfert modal vers les « cars Macron » depuis la voiture individuelle et le covoiturage a été « *environnementalement positif* » mais que, dans la mesure où ces SLO attirent non seulement des automobilistes mais aussi des usagers du rail, « *leurs bilans énergie et carbone sont globalement négatifs* ».
118. Au total, si selon l'ADEME, l'impact environnemental de la libéralisation du marché était positif en 2016, il n'en recouvre pas moins des tendances contradictoires. L'autocar se substitue parfois au train et la recherche de flexibilité peut supposer de faire rouler des cars seulement partiellement remplis. Le bilan environnemental du secteur dépend à moyen terme du « *verdissement* » des flottes.
119. L'Autorité recommande à l'ADEME d'actualiser son étude sur le bilan environnemental des « cars Macron ».

d) Les perspectives du secteur

120. Dans le cadre de la consultation publique, les opérateurs qui ont répondu aux questions relatives au marché du transport interurbain par autocar sont les suivants :
- les deux principaux opérateurs de SLO d'autocars présents sur le marché français : Flixbus et BlaBlaCar ;
 - la FNAUT ;

⁵⁵ Bulletin d'information de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, *FNAUT Infos* – n° 272 (mars 2019).

- le GART ;
 - la Fédération nationale des transports de voyageurs (ci-après « FNTV ») qui représente les entreprises de transport routier de personnes ;
 - le groupe espagnol Vectalia, qui exerce en France des activités dans les secteurs du transport urbain et du transport interurbain ;
 - deux filiales du groupe SNCF : Keolis, opérateur présent sur le marché du transport routier conventionné et sur le marché de la location d'autocar avec chauffeur (transport occasionnel), et SNCF Voyageurs ;
 - cinq acteurs du secteur du numérique dont les activités sont directement liées au secteur des transports : distribution de titres de transport (Kombo, TicTacTrip et Trainline), systèmes de paiement en ligne (Thales RCS et Worldline).
121. Les acteurs ayant participé à la consultation publique n'ont fait aucune remarque critique sur la mise en œuvre des recommandations de l'Autorité sur l'ouverture du marché du transport par autocar.
122. Dans sa contribution écrite, la FNAUT relève que le marché de l'autocar SLO a montré sa pertinence, à la fois en permettant à des personnes de se déplacer alors qu'elles n'auraient pas pu le faire autrement pour des raisons financières et en attirant des voyageurs qui utilisaient auparavant la voiture individuelle, soit comme conducteur, soit comme passager. La FNAUT souligne en particulier l'intérêt pour les consommateurs des SLO reliant des villes de province aux aéroports (parisiens ou autres), des SLO créés sur des liaisons « *abandonnées par la SNCF* » et des liaisons liées aux loisirs (liaisons directes vers les stations de ski ou le littoral). Elle s'inquiète toutefois de l'ampleur du mouvement de concentration et de ses conséquences potentielles sur les prix des billets qui pourraient être préjudiciables aux consommateurs.
123. Plusieurs acteurs souscrivent au point soulevé par l'ART dans son avis du 16 mars 2023 quant à une redéfinition de la notion de « services interurbains », afin de favoriser le développement de SLO qui ne sont pas considérés, aujourd'hui, comme interurbains car intégralement inclus dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de mobilité.
124. En effet, selon le droit en vigueur, deux villes situées dans une même région ne peuvent être desservies par un SLO d'autocar qu'à condition que ce service, pris dans sa globalité, soit un « *service interurbain* » au sens de l'article L. 3111-21 du code des transports, c'est-à-dire :
- en dehors de la région Île-de-France, un service dont le trajet n'est pas intégralement inclus dans le ressort d'une AOM ⁵⁶ ;
 - dans le cas particulier de l'Île-de-France, un service d'une longueur supérieure à 40 kilomètres.
125. L'Autorité estime qu'une redéfinition de la notion de service interurbain pour tenir compte du redécoupage des régions par le législateur à partir de 2014 serait opportune. En effet, la carte du territoire métropolitain ne comporte plus que douze régions, plusieurs régions ayant fusionné. Certaines « grandes régions » ont un territoire très vaste, comme par exemple la

⁵⁶ Les AOM sont présentées dans la deuxième partie du présent avis ; il s'agit, d'une part, des intercommunalités et, d'autre part, des régions.

région Grand Est résultant de la fusion de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. Dès lors, la notion de « longue distance » n'est plus synonyme d'« interrégional ».

126. L'Autorité recommande au législateur de modifier, dans le code des transports, la définition des « services interurbains » afin d'étendre à l'ensemble du territoire la définition d'un seuil de longueur de trajet à l'intérieur du territoire d'une même AOM au-delà duquel des services librement organisés peuvent être commercialisés, la fixation de ce seuil étant renvoyée à un décret pris après avis de l'ART.
127. Les autres préoccupations ou motifs d'insatisfaction exprimés dans les contributions écrites portent presque exclusivement sur les gares routières et seront abordés dans la dernière partie du présent avis.
128. Ces motifs d'insatisfaction confortent l'analyse de l'ART sur les perspectives du marché. Une comparaison avec l'Allemagne et le Royaume-Uni amène l'ART à affirmer, dans son rapport sur l'année 2021, que le marché français n'a pas encore atteint son plein potentiel de développement et « *qu'une augmentation de 60 % serait envisageable* » d'ici 2027 si « *plusieurs verrous* » sont levés. Ces verrous ont trait aux gares routières plutôt qu'à la réglementation des services de transport.

Recommandations relatives au secteur du transport routier interurbain librement organisé

L'Autorité recommande au législateur :

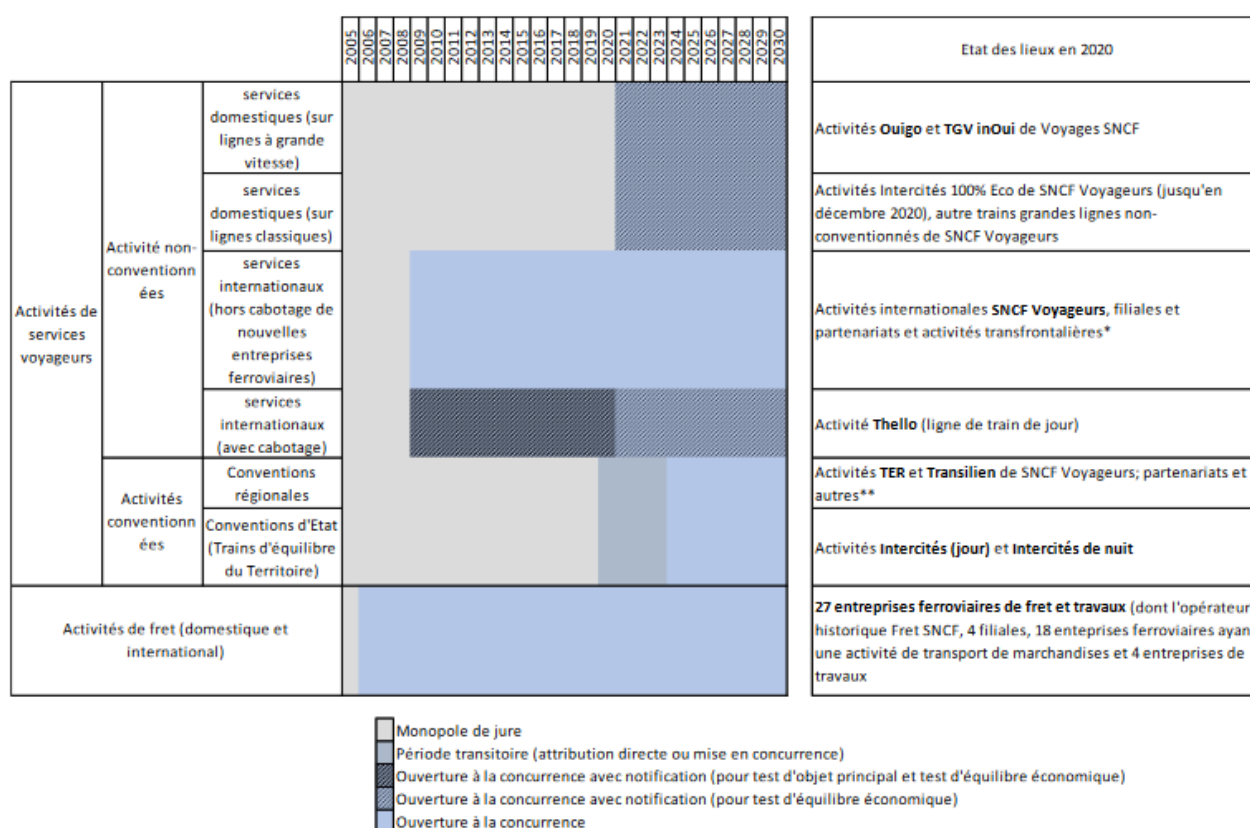
- de compléter l'article L. 3111-24 du code des transports pour permettre à l'ART de requérir, par une décision motivée, la transmission régulière d'informations relatives aux services de transport conventionnés auprès des autorités organisatrices de la mobilité régionales ;
- de modifier la définition des « services interurbains » afin d'étendre à l'ensemble du territoire la définition d'un seuil de longueur de trajet à l'intérieur du territoire d'une même AOM au-delà duquel des services librement organisés peuvent être commercialisés, la fixation de ce seuil étant renvoyée à un décret pris après avis de l'ART.

L'Autorité recommande à l'ADEME d'actualiser son étude sur le bilan environnemental des « cars Macron ».

B. SUR LE MARCHÉ DU TRANSPORT FERROVIAIRE : APRES UNE DIZAINE D'ANNEES DE REFORMES STRUCTURELLES, LES NOUVEAUX ENTRANTS SE HEURTENT A DES BARRIERES A L'ENTREE PERSISTANTES

129. Depuis le 12 décembre 2020⁵⁷, date fixée par le législateur, les entreprises ferroviaires ont librement accès au réseau ferré national pour y développer des services de transport de voyageurs. L'ouverture à la concurrence de ce marché des services librement organisés (ci-après « SLO ferroviaires »), en « *open access* », est le dernier volet de la libéralisation du transport ferroviaire engagée au début des années 2000 dont le tableau 1 *infra* présente le calendrier.

Tableau 1 : Calendrier général d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire en France en 2020



Source : ART, Annexes de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs - Édition 2022

130. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, monopole historique de la SNCF, a été préparée par des transformations très importantes du système de transport ferroviaire national, consacrées par les lois n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

⁵⁷ Article L. 2121-12 du code des transports.

131. Le secteur des SLO ferroviaires (voyageurs et fret) est en constante évolution, tant sur le plan économique que réglementaire. En témoigne, par exemple, la présentation par la Commission d'une proposition législative sur l'attribution de sillons en juillet 2023⁵⁸.
132. S'agissant du transport de voyageurs, l'Autorité a accompagné ces transformations au travers de plusieurs avis et décisions rendus depuis 2008 et assortis de recommandations destinées à favoriser la concurrence sur le marché.
133. Le système ferroviaire national est organisé autour du groupe public unifié (ci-après « GPU ») SNCF dans lequel le législateur a souhaité intégrer le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau. La proximité du gestionnaire d'infrastructure avec des entreprises ferroviaires dont le monopole historique prend fin limite largement sa capacité à assurer la régulation et l'animation concurrentielle du marché des SLO ferroviaires.
134. Aujourd'hui, l'ouverture à la concurrence du marché des SLO ferroviaires n'est plus seulement théorique, puisque depuis le 18 décembre 2021⁵⁹ Trenitalia exploite des trains à grande vitesse sur l'itinéraire Paris – Lyon – Milan. Renfe, l'opérateur historique espagnol, est également actif sur le marché depuis le 13 juillet 2023 sur la ligne Lyon-Barcelone. Plusieurs entreprises ferroviaires projettent d'entrer sur le marché :
- Midnight Trains, en développant une offre de trains de nuit ;
 - Le Train, en développant une offre transversale dans l'ouest de la France ;
 - Railcoop en développant une offre transversale comme élément de la transition écologique⁶⁰ ;
 - Kevin Speed en développant une desserte régulière à grande vitesse.
135. SNCF Voyageurs détient encore un quasi-monopole de fait sur le SLO, y compris sur les segments transfrontaliers sur lesquels le groupe SNCF est actif via les sociétés Thalys, Alleo et Lyria. Toutefois, l'entreprise ferroviaire du groupe SNCF subit la pression concurrentielle d'opérateurs historiques européens qui utilisent le levier du transport transfrontalier pour la concurrencer frontalement, et de petites entreprises ferroviaires qui tentent d'entrer sur des marchés de niche sur lesquels elle est moins active.
136. Le marché du transport ferroviaire de voyageurs est ainsi entré dans une nouvelle phase de son développement. L'entrée sur le marché de concurrents de SNCF Voyageurs révèle les conditions pratiques de la concurrence. Elle met au jour de nombreux obstacles susceptibles d'entraver le développement de la libre concurrence.
137. Le présent avis s'attache donc, d'une part, à dresser le bilan des recommandations antérieures de l'Autorité, et, d'autre part, à décrire ces nouvelles difficultés et à formuler différentes suggestions propres à les résoudre.
138. Ces difficultés, couplées à la proximité du gestionnaire d'infrastructure avec des entreprises ferroviaires, justifient, par ailleurs, de renforcer les pouvoirs et les moyens de l'ART.

⁵⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2013 (COM/2023/443 final), 11 juillet 2023.

⁵⁹ « Trenitalia lance son Paris-Lyon : ce qui vous attend si vous voyagez dans ses TGV », *TF1Infos.fr* (15 décembre 2021).

⁶⁰ Il convient de noter que Railcoop a été placé en redressement judiciaire en octobre 2023.

1. LA REUSSITE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE PASSE PAR UNE BONNE COMPREHENSION DE SES ENJEUX

139. Au cours de la consultation publique, les acteurs du monde ferroviaire, et notamment la FNAUT, ont exprimé de grandes attentes à propos de l'ouverture à la concurrence du secteur des SLO ferroviaires. Ces attentes sont nourries par les premiers résultats des expériences européennes d'ouverture à la concurrence (présentées dans l'encadré ci-après) bien que leur bilan soit parfois limité.

L'ouverture à la concurrence dans d'autres pays européens : premiers résultats

En Italie, l'arrivée du nouvel entrant NTV en 2012 a poussé l'opérateur historique Trenitalia à augmenter ses fréquences et améliorer sa qualité de service. Il est ainsi resté en tête du marché. Pour éviter l'échec de l'expérience concurrentielle, les pouvoirs publics ont décidé de réduire les péages (la hausse de la fréquentation a partiellement compensé cette perte de recettes pour le gestionnaire du réseau). NTV a révisé sa stratégie pour privilégier une offre *low cost*. En 2017, NTV exploitait 20,5 % des trains longue distance.

Selon l'ART, en Italie « *l'opérateur historique a notamment diminué de 31 % le prix moyen de ses billets sur le trajet Milan-Rome entre 2011 et 2012, quelques mois avant le lancement des services du nouvel entrant en avril 2012. Après ce lancement, la baisse des prix s'est poursuivie plus modérément. Les tarifs de détail de l'opérateur historique sont restés en moyenne (sur les liaisons principales), suite à l'entrée de NTV, de 30 % à 35 % supérieurs à ceux de son concurrent* ».

L'Autriche s'est engagée dans l'ouverture à la concurrence dès 2011, avec l'arrivée du nouvel entrant Westbahn sur la liaison Vienne-Salzburg face à l'opérateur historique ÖBB ; cette arrivée a fait baisser les prix sur cette ligne de 25 % et le nombre de voyageurs a augmenté de 25 %. Par ailleurs, le trafic autoroutier entre ces deux villes a significativement diminué. En termes de qualité de service, ÖBB a par exemple introduit le Wi-Fi dans ses trains après que cela a été fait par son concurrent. Le cas autrichien illustre l'hypothèse selon laquelle les nouveaux entrants se concentrent sur les liaisons les plus rentables ; les conflits de sillons sont nombreux et la distribution des titres de transport est fragmentée.

En Espagne, la concurrence est encore limitée aujourd'hui puisqu'elle est essentiellement le fait de Ouigo, filiale de la SNCF, qui concurrence l'opérateur historique Renfe sur la LGV Madrid-Barcelone. L'ADIF, le gestionnaire de l'infrastructure, a organisé un dispositif d'allocation des capacités sur les trois LGV les plus fréquentées, en attribuant en trois lots de taille différente 70 % des capacités (accords-cadres, cf. *infra* § 172) ; l'un de ces lots a été remporté par Renfe, le deuxième par ILSA/Trenitalia, et le troisième par Ouigo.

En Allemagne, l'opérateur historique Deutsche Bahn demeure très largement dominant sur le transport de voyageurs longue distance. Plusieurs tentatives d'entrée sur le marché de l'*open access* se sont soldées par des échecs (la ligne Interconnex n'a été exploitée que pendant deux ans, Locomore qui effectuait une liaison Berlin-Stuttgart a déposé le bilan en 2017, etc.). C'est donc plutôt dans la concurrence *pour* le marché (appels d'offres des Länder) que la libéralisation du transport ferroviaire a créé une dynamique nette en Allemagne : DB ne contrôlait plus que 51,9 % du transport régional conventionné en 2021.

En République tchèque, deux nouveaux entrants, RegioJet puis Leo Express, sont arrivés pour concurrencer l'opérateur historique ČB sur deux lignes (Prague-Ostrava depuis 2011 et Prague-Brno depuis 2016). Les trois opérateurs se livrent à une concurrence forte sur les prix et sur la qualité du service à bord. Les capacités offertes ont augmenté, la fréquentation a augmenté, les prix ont baissé pour les clients, le niveau des péages est très faible. Mais les pertes de l'opérateur historique et de Leo Express sont élevées, seul RegioJet fait des bénéfices. Par ailleurs, ces deux lignes étant très convoitées, le gestionnaire de l'infrastructure fait face à des difficultés d'arbitrage pour l'attribution des sillons.

Sources : Paolo Beria, Yves Crozet et Laurent Guihéry, Transport ferroviaire de passagers : la concurrence « sur le marché » s'installe en Europe, Transports, Infrastructures & Mobilités n° 533 (mai-juin 2022) et ART, L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France – 1. Les enseignements européens (mars 2018).

140. En France, l'ouverture à la concurrence pourrait également transformer l'offre de services de transport ferroviaire et entraîner :

- une baisse des coûts des entreprises ferroviaires, la pression concurrentielle incitant les entreprises ferroviaires à rationaliser leurs coûts pour protéger leur rentabilité face aux acteurs les plus innovants ou les plus efficaces. Dans les expériences européennes décrites ci-dessus, la concurrence semble avoir joué ce rôle d'aiguillon. Cette baisse des coûts pourrait avoir des effets positifs pour les consommateurs car la concurrence devrait pousser les entreprises à la répercuter en baisse de prix des billets ;
- une amélioration de la qualité et une diversification de l'offre. La qualité des services est un paramètre important de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de personnes. Elle pourrait s'accroître sous l'effet de l'ouverture à la concurrence et être favorisée par la baisse des coûts des entreprises ferroviaires. Le rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire constatait ainsi en 2018 qu'« en Italie, dès son entrée sur les services de trains à grande vitesse, le nouvel entrant a cherché à innover du point de vue de la qualité des services à bord des trains en mettant en place un Wi-Fi gratuit, des services multimédia et une restauration haut de gamme »⁶¹ ; en Autriche, l'opérateur historique a donné accès au Wi-Fi à bord de ses trains lorsque son concurrent a proposé cet accès dans les siens ;
- une hausse de la fréquentation et par suite des revenus du gestionnaire d'infrastructure permettant d'accélérer la mise à jour de la qualité du réseau et l'amélioration de l'offre ;
- plus d'innovation sur le marché en termes de procédés, mais également en termes de produits.

141. La mutation de l'offre de services de transport ferroviaire est déjà observable en France. L'ART constate une baisse du prix des billets de l'ordre de 10 % sur la ligne Paris-Lyon depuis l'arrivée de Trenitalia⁶². Les changements ne sont pas seulement tarifaires : les concurrents de l'opérateur historique proposent une offre différenciée pour répondre à des segments précis de la demande – classe affaires, trains de nuit, desserte régionale.

⁶¹ Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 851, avril 2018).

⁶² ART, *Marché français du transport ferroviaire - Premiers chiffres 2022* (juin 2023).

142. Sur l'axe Paris-Lyon, l'arrivée de Trenitalia n'a pas fait baisser le nombre de circulations de SNCF Voyageurs, signe d'une certaine pénurie qui prévaut sur les marchés ferroviaires et que pourrait partiellement résoudre l'arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires.
143. L'ouverture à la concurrence pourrait également avoir des effets sur la demande à travers le report modal ou par induction, en rendant le train accessible ou attractif pour de nouveaux passagers. En Italie, le nombre de passagers-kilomètres sur les services de trains à grande vitesse a augmenté de 90 % entre fin 2011 et 2016 à la suite de l'ouverture à la concurrence mais aussi de la baisse concomitante des péages.
144. L'effet de l'ouverture à la concurrence sur les prix des billets de train est cependant plus incertain, compte tenu de l'organisation du système ferroviaire français.
145. Des baisses de prix ont été observées en Allemagne, en Suède et en République tchèque à la suite de l'ouverture à la concurrence de lignes non conventionnées. En Suède, l'entrée de l'opérateur MTR sur l'une des trois principales lignes longue-distance (Stockholm-Göteborg) en mars 2015 a entraîné une baisse du prix des billets de l'opérateur historique SJ de 12,6 % en moyenne entre mars 2015 et juin 2016 ; MTR ayant fait circuler sur cette ligne des matériels roulants neufs, l'opérateur historique a rénové ses matériels pour atteindre un niveau de confort pour les passagers similaire à celui du nouvel entrant⁶³.
146. Le modèle français repose sur le haut niveau des péages ferroviaires dont s'acquittent les entreprises ferroviaires et qui financent l'investissement et le renouvellement du réseau du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau. Les péages représentent une part importante du coût des entreprises ferroviaires et sont fixés par le gestionnaire d'infrastructure, qui dispose d'une certaine souplesse pour le faire.
147. Les réponses des acteurs du secteur ferroviaire à la contribution publique sont quasi-unanimes pour désigner le niveau actuel des péages comme un frein à l'entrée sur le marché et plus généralement pour le développement du transport ferroviaire en France. Une étude réalisée par le cabinet Sia Partners pour l'AFRA en 2023⁶⁴ évoque la possibilité d'un « cercle vertueux » : une baisse significative des péages pourrait induire un choc d'offre et, en retour, augmenter les recettes du gestionnaire d'infrastructure – à l'instar du modèle italien évoqué *supra* (encadré § 139). En France, les barrières à l'entrée et au développement de l'offre ferroviaire qui seront présentées *infra* (§ 311 et suivants), notamment en matière de disponibilité du matériel roulant, pourraient constituer autant d'obstacles à cette dynamique. Une évaluation de l'impact qu'aurait une baisse des péages sur l'activité ferroviaire et, à travers celle-ci, sur le financement de l'infrastructure paraît nécessaire.
148. Aussi élevé qu'il soit, le niveau actuel des péages ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure de faire face à ses coûts d'entretien et de renouvellement, ni d'investir suffisamment dans le réseau. SNCF Réseau s'est engagée dans le contrat pluriannuel de performance qu'elle a conclu avec l'État à couvrir ses coûts complets, c'est-à-dire soit à baisser ses coûts, soit à augmenter encore le niveau des péages. La différence entre les coûts de SNCF Réseau et les recettes tirées des péages pèse, sous forme de subvention ou à travers l'actionnariat public, sur le contribuable.

⁶³ Andreas Vigren, *Competition in Swedish passenger railway : Entry in an open access market and its effect on prices*, Economics of Transportation 11-12 (2017).

⁶⁴ Le Figaro/AFP, « Une baisse des péages des TGV bénéficierait aux voyageurs et aux entreprises ferroviaires, selon une étude » (2023).

149. De plus, le gestionnaire d'infrastructure fixe des péages différenciés selon les lignes, entre les lignes sur lesquelles le consommateur final peut supporter des prix plus élevés (essentiellement les lignes à grande vitesse – ci-après « LGV »), et les lignes moins rentables, sur lesquelles les péages sont moins élevés.
150. À long terme, les gains d'efficacité des entreprises ferroviaires pourraient ne pas se traduire intégralement par des baisses du prix des billets, si le gestionnaire d'infrastructure fait le choix d'augmenter les péages à concurrence⁶⁵. Il n'est ainsi pas garanti que les gains d'efficacité engendrés par l'ouverture à la concurrence se traduisent par une baisse des prix des billets de train si l'État et SNCF Réseau maintiennent leurs objectifs. Le bénéfice ira alors aux finances publiques et au contribuable à mesure que la situation financière de SNCF Réseau s'améliorera.
151. Toutefois, l'introduction de l'offre *low cost* Ouigo par le groupe SNCF en 2013 montre que l'innovation tarifaire et la segmentation de l'offre sont susceptibles d'entraîner des effets positifs sur les prix. Cette innovation peut être le fait tant des nouveaux entrants que des entreprises historiques, stimulées par la concurrence. Dans le secteur des télécoms, l'arrivée de Free Mobile a également été concomitante du développement par les opérateurs installés d'offres moins chères et innovantes (sans engagement).
152. L'ouverture à la concurrence du marché des SLO ferroviaires bénéficie aux marchés connexes, dont le monopole historique du groupe SNCF peut cependant limiter le développement :
- le marché de l'infrastructure sur lequel d'autres acteurs que SNCF Réseau peuvent être présents, par délégation ou concession (LISEA, gestionnaire de la LGV Sud Europe Atlantique, ERE, gestionnaire de la LGV Bretagne - Pays de la Loire, Oc'via, gestionnaire du contournement de Nîmes et de Montpellier notamment) ;
 - les marchés de la distribution de billets et des données de mobilité ;
 - les marchés de la maintenance et des installations de service.
153. Enfin, l'ouverture à la concurrence est susceptible de résoudre partiellement les difficultés de régulation liées à la structure même des marchés du transport ferroviaire, décrits comme des monopoles naturels pour ce qui touche à la construction et à la gestion de l'infrastructure ferroviaire⁶⁶.
154. En effet, la qualité de l'infrastructure (cf. § 365) et des services de transport est largement conditionnée par les efforts fournis par le monopole historique, sur lesquels il existe une asymétrie d'information très forte au détriment du régulateur. La séparation du gestionnaire d'infrastructure des activités de transport ferroviaire, puis l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, sont susceptibles de réduire fortement cette asymétrie d'information. Dans ce modèle de séparation, les efforts fournis par le gestionnaire d'infrastructure sont davantage observables, tandis que la concurrence produit des incitations optimales pour les entreprises ferroviaires.
155. Face à ces difficultés, différents outils de régulation ont déjà été mis en place (création d'un régulateur sectoriel indépendant, tarification de l'accès aux infrastructures ferroviaires selon la méthode du *cost plus*, signature de contrats pluriannuels de performance entre l'État et la SNCF, affectation des dividendes du groupe SNCF à la régénération du réseau menée par

⁶⁵ ART, « Tarifification des prestations minimales ».

⁶⁶ Par exemple Laffont, Tirole, *Access Pricing and Competition*, AER (1986).

SNCF Réseau, etc.) mais les résultats sont encore insuffisants. La réussite de l'ouverture à la concurrence passe par son articulation avec ces différents outils.

2. LES TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES DU SYSTEME DE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIVENT ETRE ACHEVEES

156. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire n'est pas une évidence. Ce dernier est en effet pour partie une industrie de réseau, génératrice de fortes économies d'échelle susceptibles de limiter la concurrence entre entreprises ferroviaires. Pour limiter ces effets, l'ouverture à la concurrence ne concerne d'ailleurs que les activités de transport tandis que la gestion du réseau ferré et de la circulation ferroviaire demeure un monopole légal.
157. Dans ce cadre, le gestionnaire d'infrastructure a un rôle crucial à jouer dans la régulation et l'animation concurrentielle du secteur.
158. Le système français de transport ferroviaire a été profondément transformé pour accompagner la libéralisation du secteur et donner au gestionnaire d'infrastructure les moyens d'endosser ce rôle. L'Autorité a, tour à tour, recommandé, proposé de corriger et pris acte des réformes mises en place.
159. Ces réformes doivent aujourd'hui être menées à leur terme, tant dans la lettre que dans l'esprit, pour créer les meilleures conditions de concurrence possibles sur le marché des SLO ferroviaires.

a) Le rôle essentiel du gestionnaire d'infrastructure dans l'animation de la concurrence

160. Le modèle retenu pour l'ouverture à la concurrence des SLO ferroviaires au niveau européen consacre le rôle central du gestionnaire d'infrastructure dans l'organisation du système ferroviaire.
161. L'article L. 2111-9 du code des transports dispose que « [1]a société SNCF Réseau a pour mission d'assurer, de façon transparente et non discriminatoire, directement ou par l'intermédiaire de filiales, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif de développement durable, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale :
« 1° L'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ; (...)
« 2° La gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;
« 3° La maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ; (...)
« 7° Des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise et de coordination des acteurs pour la mise en accessibilité du système de transport ferroviaire national aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ».
162. Au-delà de la maintenance, de la régénération et de la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire d'infrastructure est ainsi chargé d'assurer l'accès au réseau de toutes les entreprises ferroviaires. Ces deux missions sont éminemment complémentaires

puisque le gestionnaire d'infrastructure a la mission de valoriser le réseau ferré, mission favorisée par l'arrivée d'acteurs avec des projets et des modèles variés. Les représentants de SNCF Réseau auditionnés par les services d'instruction ont ainsi reconnu que « *beaucoup de nos employés pensent que nous faisons de la maîtrise d'ouvrage, alors que notre modèle repose sur la vente de sillons* ».

163. En tant qu'il garantit l'accès au réseau, le gestionnaire d'infrastructure se retrouve, de fait, investi de missions de régulation et d'animation concurrentielle sur les marchés du transport ferroviaire.
164. Son rôle de régulation concurrentielle, dans l'attribution des sillons par exemple, est largement encadré par le droit et est attentivement suivi par l'ART. Les conditions d'accès au réseau doivent être transparentes et non-discriminatoires, et une grande partie de la structure et de l'organisation interne de SNCF Réseau reflète ces préoccupations (cf. *infra* § 222). Toutefois, le gestionnaire d'infrastructure a en pratique la possibilité d'endosser ce rôle ou au contraire de s'y soustraire. L'omniprésence de SNCF Réseau dans le système ferroviaire et les asymétries d'information qui entourent son activité lui garantissent des marges de manœuvre importantes. Ainsi, des choix industriels en apparence arbitraires sont susceptibles de favoriser l'opérateur historique SNCF Voyageurs ou au contraire les nouveaux entrants (cf. *infra* § 386).
165. En tant qu'il anime la concurrence sur le marché, tout gestionnaire d'infrastructure dispose d'un très grand nombre de leviers pour favoriser le développement de l'activité ferroviaire. Sa connaissance du réseau et des installations de service, son expertise technique en matière de signalisation comme en matière d'horaires doivent être mis au service des entreprises ferroviaires, en particulier des nouveaux entrants. La qualité de l'infrastructure et son organisation peuvent également encourager la concurrence et le développement du transport ferroviaire, comme en témoigne l'attitude volontariste de LISEA, concessionnaire de l'infrastructure de la LGV Tours-Bordeaux. Ce gestionnaire d'infrastructure a, en effet, prévu de construire un centre de maintenance destiné aux nouveaux entrants près de Bordeaux. Envisagé pour fonctionner dans un environnement concurrentiel, il pourra être utilisé par deux opérateurs simultanément⁶⁷. L'objectif affiché est de favoriser le développement de l'activité des nouveaux entrants sur la ligne pour la rentabiliser.
166. En pratique toutefois, l'instruction révèle une image contrastée du rôle du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dans l'ouverture à la concurrence en France. Fragilisée par un modèle économique qui ne lui permet que difficilement d'entretenir l'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau semble s'adapter lentement à l'entrée de nouvelles entreprises ferroviaires aux demandes diverses.
167. L'Autorité relève que SNCF Réseau s'est organisée opérationnellement dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des SLO et que ces changements ont toutefois été accomplis dans un cadre budgétaire contraint qui ne permet pas de poursuivre tous les chantiers de front. En outre, il semble que SNCF Réseau hésite encore à abandonner une attitude malthusienne vis-à-vis de la concurrence.
168. Il apparaît que SNCF Réseau s'est désengagée d'un certain nombre de prestations, ou les facture au prix fort aux nouveaux entrants, que ce soit à propos de la conformité du matériel roulant ou de l'exploration des sites à même d'accueillir des installations de maintenance. SNCF Réseau a d'ailleurs elle-même confirmé avoir refusé de jouer un rôle plus important en matière d'homologation du matériel roulant.

⁶⁷ LISEA, « Projets de SMR ».

169. Si SNCF Réseau a développé une tarification de son infrastructure plus favorable aux nouveaux entrants pendant leurs premières années d'activité (péages réduits de 37 % pour Trenitalia l'année de son lancement), il semble que ceux-ci rencontrent des difficultés pour en bénéficier⁶⁸.
170. Par contraste, lors de la consultation publique lancée par l'Autorité, certains acteurs du transport ferroviaire conventionné se sont félicités des démarches du gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, vis-à-vis des nouveaux entrants, en particulier en termes d'information sur l'état d'avancement des travaux.
171. Pour que le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau prenne son juste rôle dans l'animation concurrentielle des SLO ferroviaires, il semble également crucial de faire de la place à la diversité des modèles d'affaires des nouveaux entrants. En effet, les ambitions des nouveaux entrants tranchent parfois avec les pratiques industrielles de l'opérateur historique auxquelles le gestionnaire d'infrastructure s'est conformé.
172. Le sujet des accords-cadres de capacité est à ce titre très évocateur.

L'introduction des accords-cadres sur le marché du transport de voyageurs présente des risques pour la concurrence qui peuvent être contrôlés

Certains nouveaux entrants réclament au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau la conclusion d'accords-cadres de capacité, c'est-à-dire la possibilité de réserver plusieurs années à l'avance des capacités (un certain nombre de sillons dans un certain créneau horaire), afin d'augmenter la visibilité des investisseurs sur leur activité et de planifier l'utilisation de leur matériel roulant dans le futur. Les acteurs du monde ferroviaire témoignent des réticences passées de SNCF Réseau sur le sujet ; le gestionnaire d'infrastructure a finalement décidé de se saisir de cette faculté ouverte par le droit européen à compter de l'horaire de service 2024 pour le trafic voyageurs, plusieurs accords-cadres ayant déjà été conclus depuis 2012 dans le secteur du fret ferroviaire.

Le bénéfice opérationnel des accords-cadres soulève toutefois des interrogations, puisque la réglementation en vigueur empêche SNCF Réseau d'attribuer un sillon précis plus d'une année à l'avance et la contraint à répondre à toutes les demandes de sillons qui lui sont faites, même venant d'entreprises qui ne sont pas parties à un accord-cadre. L'ART met en avant le rôle d'« outil de dialogue industriel » que pourraient jouer les accords-cadres, tandis que SNCF Réseau vante le bénéfice de l'engagement mutuel qu'ils sous-tendent. Dans la mesure où les accords-cadres représentent une demande claire de plusieurs nouveaux entrants qui y voient une opportunité importante de lancer ou de développer leur activité, un gestionnaire d'infrastructure est tenté d'y faire droit.

En Italie et au Royaume-Uni la totalité des circulations de transport ferroviaire de voyageurs sont couvertes par des accords-cadres⁶⁹.

Toutefois, le développement d'accords-cadres fait peser des risques de moyen terme sur la concurrence, particulièrement compte tenu de leur faible bénéfice opérationnel.

En effet, l'instruction a révélé que l'un des défenseurs des accords-cadres était SNCF Voyageurs, qui ne serait, selon l'ART, pas toujours satisfaisait de la qualité des sillons qui lui sont octroyés. Cette situation fait peser sur le marché le risque d'un verrouillage par les accords-cadres qui se retourneraient alors contre les nouveaux entrants.

⁶⁸ « TGV : la SNCF s'inquiète de la concurrence étrangère », *lemonde.fr* (24 juillet 2023).

⁶⁹ ART, *Les accords-cadres pour le système ferroviaire français (2023)*, 14 novembre 2023.

La situation est d'autant moins claire que les procédures d'allocation de sillons en cas de saturation d'un axe, lorsque la demande dépasse l'offre de sillons, ne sont pas connues des opérateurs. En France, l'axe Paris – Lyon est pour l'instant menacé de saturation, et cela jusqu'à ce que le passage au système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) permette d'accroître la capacité disponible de 30 %. L'article L. 2122-4-1 du code des transports et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire créent des ordres de priorité. Il semble toutefois que SNCF Réseau n'a pas publié de procédure pour prendre en charge la saturation.

L'Autorité est consciente de l'importance des accords-cadres pour le secteur mais considère que si de tels accords étaient mis en place, l'ART⁷⁰ et SNCF Réseau devraient veiller à ce qu'ils ne figent pas le marché et ne constituent pas une forme de « clause du grand-père ». En particulier, la définition d'une procédure explicite d'attribution des sillons en cas de saturation d'un axe devrait accompagner la mise en place d'accords-cadres pour en clarifier les enjeux.

173. L'Autorité recommande que la mise en place des accords-cadres soit précédée de la définition d'une procédure explicite d'attribution de sillons en cas de saturation d'un axe et d'une réflexion sur les conditions dans lesquelles les accords-cadres seraient ou non reconduits à leur échéance.
174. L'attitude hésitante de SNCF Réseau ou, tout du moins, la perception qu'en ont les acteurs du secteur du transport ferroviaire, trouve sa source dans l'organisation actuelle du système ferroviaire. Les intérêts du gestionnaire d'infrastructure, dont les garanties d'indépendance sont insuffisantes, se trouvent mêlés à ceux des entreprises ferroviaires du groupe SNCF.

b) L'intégration verticale du gestionnaire d'infrastructure

175. La loi précitée du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire organise le système de transport ferroviaire autour du GPU SNCF, dans lequel est intégré le gestionnaire d'infrastructure (Réseau Ferré de France, ci-après « RFF », devenu SNCF Réseau).
176. La réforme de 2014 a constitué une avancée décisive dans la libéralisation du transport ferroviaire, en créant des conditions équitables de concurrence. Avant 2014, le gestionnaire d'infrastructure (RFF) n'était pas responsable de la gestion opérationnelle des circulations, de la production horaire et de la vente de sillons, alors logées à la direction des circulations ferroviaires (ci-après la « DCF ») de l'entreprise ferroviaire SNCF. Or ces activités déterminent les conditions d'accès au réseau de toutes les entreprises ferroviaires et ne peuvent raisonnablement être exercées par l'une d'elles dans un contexte concurrentiel. La réforme a, en conséquence, organisé leur transfert au nouveau gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau.
177. Depuis la réforme de 2014, le gestionnaire d'infrastructure (désormais SNCF Réseau) est intégré verticalement avec les entreprises ferroviaires et non-ferroviaires du groupe SNCF, qui sont actives sur de nombreux marchés de transport (transport ferroviaire de passagers, transports urbains, transport ferroviaire de marchandises, logistique).
178. Cette situation est porteuse de nombreux risques en termes de conflits d'intérêts, d'impartialité du gestionnaire d'infrastructure, d'égalité dans l'accès au réseau, de subventions croisées et de conditions équitables de concurrence entre entreprises ferroviaires. La situation est d'autant plus préoccupante que cette intégration se fait sous la

⁷⁰ L'ART est compétente pour intervenir à deux titres : elle peut être consultée (avis simple) par les parties à un accord-cadre (article L. 2133-3 du code des transports) et elle est compétente en matière de règlement des différends relatifs à l'exécution des accords-cadres.

marque « SNCF », entretenant une double confusion entre le gestionnaire d'infrastructure réputé indépendant (SNCF Réseau) et le groupe SNCF dans son activité d'entreprise ferroviaire, d'une part, et entre le groupe SNCF actuel et la Société nationale des chemins de fer historique, d'autre part.

179. À cet égard, les nouvelles identités visuelles adoptées par le groupe SNCF et ses filiales en 2023 continuent de jouer sur la proximité entre les différentes activités du groupe, à l'instar de ce qui existe en Italie. Comme le montre la figure 7 ci-dessous, en République tchèque, le gestionnaire d'infrastructure SŽDC développe depuis 2019 une identité visuelle distincte de celle de l'entreprise ferroviaire historique.

Figure 7 : Nouvelles identités visuelles des entités du groupe SNCF et comparaisons avec l'Italie et la République tchèque



180. En Allemagne, la fusion du gestionnaire d'infrastructure DB Netz avec le gestionnaire des gares sous une nouvelle marque « DB InfraGO » entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024, sans remettre en cause l'intégration verticale du gestionnaire d'infrastructure dans le groupe DB.
181. L'intégration verticale n'est pas la plus à même de favoriser la concurrence sur le marché des SLO ferroviaires. L'Autorité avait recommandé à plusieurs reprises la création d'un gestionnaire d'infrastructure indépendant du groupe SNCF. Elle a toutefois pris acte en 2013 de l'intention du législateur de créer un GPU auquel ce gestionnaire serait intégré.

Bref historique de la position de l'Autorité

Dans son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 précité, l'Autorité, reprenant la recommandation formulée par le Conseil de la concurrence dans l'avis n° 08-A-17 du 3 septembre 2008 précité, estimait : « Cette solution [de séparation de propriété] (...) est la méthode qui, pour le secteur ferroviaire, présente la plus grande cohérence, dans la mesure où la propriété du réseau ferré, à l'exception des gares, a déjà été transférée à un gestionnaire d'infrastructure distinct, RFF. Le transfert des gares et de leur gestion présenterait l'avantage d'inclure celles-ci dans une gestion globale de l'infrastructure ferroviaire et de mettre fin au morcellement des attributions issu du partage opéré par la loi n° 97-135. Dans cette hypothèse, le gestionnaire d'infrastructure, indépendant de tout transporteur, et qui a déjà par ailleurs la mission d'attribuer les sillons, se verrait chargé d'assurer l'accès non discriminatoire de l'ensemble des opérateurs ferroviaires aux gares et à leurs prestations » (§ 182 et suivants).

Prenant acte de l'intention du législateur de ramener le gestionnaire d'infrastructure au sein du groupe SNCF, dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire, l'Autorité a relevé que « *la séparation comptable imposée par le droit européen (directive 2012/34/CE, précitée, article 6 alinéa 1) est un prérequis pour permettre le développement effectif de la concurrence, mais n'est pas suffisante à elle seule pour garantir un degré suffisant de séparation des activités, comme l'a notamment souligné le Conseil de la concurrence dans l'avis n° 98-A-05 précité. (...) Comme déjà indiqué dans ses avis antérieurs, et notamment dans l'avis n° 09-A-55 précité, l'Autorité considère que le modèle de séparation de propriété semble être le plus adapté pour préserver l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure ferroviaires et la neutralité d'accès au réseau ferré. Elle prend néanmoins acte que telle n'est pas l'option retenue dans le projet de loi, notamment pour des raisons de politique industrielle, compte tenu des spécificités du secteur ferroviaire. Ces raisons tiennent, en substance, aux interactions importantes entre le réseau et les infrastructures ferroviaires, d'une part, et le matériel roulant, d'autre part, qui nécessitent une intégration forte de certains aspects des missions de gestion d'infrastructure et des activités d'entreprise ferroviaire. Si le choix d'opter pour un modèle de séparation juridique n'est pas critiquable en soi, il emporte néanmoins d'importantes conséquences d'un point de vue concurrentiel* » (§ 123).

182. La suite du présent avis détaille les risques concurrentiels liés à cette organisation du groupe SNCF et décrit les mesures de sauvegarde susceptibles de garantir l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, ainsi que leurs limites.

c) L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure

183. Les différents avis sur le secteur ferroviaire rendus par l'Autorité depuis 2009 ont souligné la nécessité de consacrer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et de mettre en place des garde-fous pour protéger son autonomie sur un certain nombre de fonctions critiques pour la concurrence entre entreprises ferroviaires. Ces garde-fous sont d'autant plus nécessaires que le gestionnaire d'infrastructure est intégré avec l'opérateur anciennement en monopole, dont la position sur le marché se trouve menacée par la libéralisation.
184. L'Autorité s'est employée à détailler les conditions concrètes de cette indépendance, au service de l'ouverture à la concurrence.
185. Au cours des réformes successives du secteur ferroviaire, les recommandations de l'Autorité ont été partiellement mises en œuvre.

Achever la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié

186. L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure passe tout d'abord par sa capacité à piloter de manière autonome l'ensemble de ses missions.

Faire de SNCF Réseau un véritable gestionnaire d'infrastructure

➤ Les installations de service

187. Dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 précité, l'Autorité a recommandé que les infrastructures de service⁷¹ et les gares, alors logées dans l'entreprise ferroviaire SNCF, soient transférées au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) pour en faire un véritable gestionnaire d'infrastructure unifié (recommandation 1).

⁷¹ NB : Les expressions « infrastructures de service » et « installations de service » sont utilisées indifféremment par l'Autorité.

188. Malgré l'apparente évidence de cette recommandation, elle n'a été que partiellement mise en œuvre, en plusieurs temps :
- la loi du 4 août 2014 précitée a prévu le transfert au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) de certaines installations de service détenues par les entreprises ferroviaires du groupe SNCF, dont la liste serait établie par les entités concernées ou alternativement par décret, sous le contrôle de l'ART ;
 - la même loi a confirmé que le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) hériterait du patrimoine de RFF dont il prenait la suite, en matière d'ouvrages de gare non affectés à l'exploitation des services de transport ferroviaire (les quais, y compris leurs ouvrages de couverture et les plates-formes, les escaliers, rampes et ascenseurs des quais, les passages souterrains et les passerelles). Les ouvrages affectés à l'exploitation des services de transport ferroviaire demeuraient à SNCF Mobilités, devenue par la suite SNCF Voyageurs ;
 - finalement, la loi du 27 juin 2018 précitée a prévu le transfert de la gestion de tous les ouvrages de gare au gestionnaire d'infrastructure et plus précisément à sa nouvelle filiale dédiée à l'exploitation des gares, SNCF Gares & Connexions.
189. Certaines installations de service demeurent toutefois la propriété des entreprises ferroviaires du groupe SNCF, comme le relève l'ART dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité. SNCF Voyageurs exploite en particulier des installations de maintenance dans les conditions définies par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen, transposées à l'article L. 2123-3-1 du code des transports. Elle doit fournir aux entreprises ferroviaires l'accès à ces installations et ces prestations dans les mêmes conditions équitables, non discriminatoires et transparentes que SNCF Réseau. Leur tarification est soumise à l'avis conforme de l'ART en application du II de l'article L. 2133-5 du code des transports.
190. Cette situation n'est pas exceptionnelle. Les entreprises ferroviaires ont en effet la liberté de construire et d'exploiter des installations de service. Certains concurrents des entreprises ferroviaires du groupe SNCF souhaitent d'ailleurs profiter de cette liberté. D'autres entreprises (gestionnaires d'infrastructure ou entreprises dédiées), comme, par exemple, LISEA peuvent également intervenir sur ce marché et fournir des prestations de maintenance ou d'accès à des installations de maintenance.
191. L'Autorité considère qu'à moyen terme, le transfert des installations de service difficilement répliquables à SNCF Réseau demeure incontournable. Le gestionnaire d'infrastructure dispose de garanties d'indépendance dont pourrait bénéficier la gestion de ces installations, au-delà de la régulation de leur accès par l'ART qui prévaut actuellement chez SNCF Voyageurs.
192. La question du transfert de certains actifs au gestionnaire d'infrastructure n'épuise toutefois pas la question des installations de service, évoquée spontanément par tous les acteurs du secteur à l'occasion de la consultation publique. Elle est également évoquée *infra* en tant qu'elle constitue une barrière à l'entrée sur le marché du SLO ferroviaire (cf. *infra* § 351 et suivants) et en tant qu'elle constitue un paramètre important des appels d'offres de transport conventionnés (cf. *infra* § 751).
193. L'Autorité relève que l'ART et SNCF Réseau ont engagé un travail de cartographie des installations de service jugées indispensables par les nouveaux entrants. Ce travail pourrait être utilement prolongé par une étude plus complète visant à disposer d'une vision de long terme du marché de la maintenance ferroviaire.

194. Cette étude permettrait à moyen terme de résoudre la question du transfert d'installations de service à SNCF Réseau et le cas échéant son périmètre.
195. L'Autorité invite l'ART et SNCF Réseau, au-delà du travail en cours de cartographie des installations de service jugées indispensables par les nouveaux entrants, à réaliser une étude plus complète permettant de disposer d'une vision de long terme du marché de la maintenance ferroviaire.

➤ *Les compétences manquantes de SNCF Réseau*

196. Depuis sa création, SNCF Réseau n'a pas développé en interne toutes les compétences qu'un gestionnaire d'infrastructure pourrait exercer au bénéfice de l'ensemble des entreprises ferroviaires :
- des compétences opérationnelles qui vont de pair avec l'exploitation d'installations de maintenance ;
 - des compétences liées à l'homologation du matériel roulant (cf. § 347).
197. Il semble également que la construction de nouveaux horaires soit un processus complexe, requérant une grande technicité. L'ARAFER indiquait dans une décision de 2021 que la construction horaire au sein de SNCF Réseau est très lourde et largement artisanale, et, partant, inadaptée aux demandes évolutives des entreprises ferroviaires⁷². En tout état de cause, le manque de compétences disponibles sur le marché en matière de construction d'horaires semble être un obstacle à tout véritable choc d'offre sur le marché.

Mieux séparer comptablement les différentes activités du groupe SNCF

➤ *Le contexte juridique et les recommandations antérieures*

198. L'Autorité s'est penchée sur la question de la séparation comptable entre activités de gestionnaire d'infrastructure et activité de transport au sein d'une même entité (l'établissement public industriel et commercial SNCF) dans son avis n° 14-A-09 du 11 juillet 2014 relatif au projet de séparation comptable de l'activité infrastructure de la SNCF. L'avis avait une portée limitée puisque le cumul d'activités au sein d'une même entité qui justifiait la saisine a pris fin au 1^{er} janvier 2015 avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.
199. L'Autorité se félicite néanmoins des avancées en la matière, dans la lignée des règles posées par le quatrième paquet ferroviaire européen et sous le contrôle strict de l'ART en application de l'article L. 2133-4 du code des transports. Toutes les activités de gestionnaire d'infrastructure du groupe SNCF sont désormais rassemblées dans une entité distincte (SNCF Réseau) qui dispose d'un système comptable étanche, d'une sphère de trésorerie distincte et de son propre bilan. Les prestations réalisées par une entité pour le compte d'une autre entité du groupe SNCF sont facturées au coût de revient (prestations non régulées) ou selon les tarifs validés par l'ART (prestations régulées) – l'effet de subventions reçues devant être neutralisé pour éviter le transfert de fonds publics.

⁷² Décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières du 24 novembre 2021 relative à l'homologation de la décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018 pour l'horaire de service 2023.

➤ *Le contexte actuel*

200. L'instruction a révélé que deux sujets structurels, également soulevés par l'ART dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité, entretiennent chez les acteurs du monde ferroviaire un doute sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure :
- la société anonyme de tête du groupe SNCF (ci-après « SNCF SA ») dispose de la fonction d'émetteur exclusif d'obligations pour l'ensemble du groupe SNCF. L'Autorité estime que ce point ne pose pas de difficulté particulière puisque SNCF Réseau émet ses propres appels de fonds et assure le service de la dette qui en résulte et qui est inscrite à son bilan ;
 - la plus grande partie des bénéficiaires du groupe SNCF est versée, au sein du budget de l'État, à un fonds de concours dédié au financement des investissements de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire. Le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) se trouve de fait intéressé à la bonne santé financière des entreprises ferroviaires du groupe SNCF. Ce fonds de concours crée donc des incitations pour SNCF Réseau qui sont incompatibles avec l'ouverture à la concurrence.
201. L'Autorité recommande que les dividendes des différentes entités du groupe SNCF soient apportés au budget de l'État conformément au principe d'universalité budgétaire et que le niveau de l'investissement de l'État dans l'infrastructure ferroviaire soit établi indépendamment de la référence au résultat du groupe SNCF.
202. Par ailleurs, les services d'instruction ont relevé que la tarification des prestations régulées, pilier de l'effectivité de la séparation comptable, connaissait des variations interannuelles très importantes.
203. Dans son avis n° 2023-016 du 7 mars 2023 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur certaines installations de service, l'ART relève que « [d]ans son avis n° 2022-017 susvisé, l'[ART] constatait que les tarifs proposés pour les prestations demeuraient, dans l'ensemble, très inférieurs aux revenus autorisés par prestation, pour l'horaire de service 2023 » mais que ceux-ci ont connu une hausse très importante pour l'horaire de service 2024 au point d'atteindre parfois le montant maximal autorisé sur la base du calcul des coûts complets. Cette hausse intervient de plus dans un contexte de tensions sur l'accès aux installations de service (cf. *infra* § 351).
204. Dans son avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, l'ART note que les redevances sont établies sur la base « [d']une diminution du coût directement imputable aux services de transport de voyageurs sur lignes à grande vitesse de [- 70 % ; - 60 %] et une augmentation du coût directement imputable aux services de transport de voyageurs sur lignes classiques de [+ 40 % ; + 50 %] ». Ces variations suscitent d'autant plus d'interrogations que l'accès aux lignes classiques est davantage susceptible que l'accès aux lignes à grande vitesse d'être facturé au niveau du coût directement imputable aux services de transport.
205. Ces variations ne reflètent pas l'évolution réelle des coûts du gestionnaire d'infrastructure. Elles mettent en évidence l'existence de flux financiers au moins virtuels entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires selon que la tarification en vigueur est inférieure ou supérieure à son « vrai » niveau régulé.
206. Auditionnée par les services d'instruction, SNCF Réseau a justifié ces variations par la difficulté qu'elle rencontre à correctement estimer les coûts associés à la gestion d'une infrastructure très vaste et a estimé que sa connaissance des coûts s'améliorerait

progressivement. Selon l'ART, ces variations traduisent également l'introduction de nouveaux modèles de coût qui permettent à SNCF Réseau de mieux connaître les coûts directement imputables à chaque activité ferroviaire.

207. La convergence de la tarification des différentes infrastructures ferroviaires et prestations régulées vers son niveau régulé de long terme est indispensable pour achever la séparation comptable du gestionnaire d'infrastructure du reste du système ferroviaire national. Elle limiterait également les variations interannuelles et permettrait aux entreprises ferroviaires de mieux anticiper leurs coûts.
208. L'Autorité recommande à SNCF Réseau, sous le contrôle de l'ART :
- que les variations tarifaires importantes soient lissées sur plusieurs années, qu'elles soient le fruit de choix tarifaires de SNCF Réseau ou de progrès de la régulation tarifaire ;
 - que le niveau et les évolutions de la tarification de l'accès aux installations de service soient propices au développement d'un marché ad hoc et répondent aux besoins de visibilité des entreprises du secteur et de leurs investisseurs.

Continuer à renforcer l'indépendance du conseil d'administration de SNCF Réseau

209. Dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 précité, l'Autorité a recommandé de renforcer les garanties d'indépendance du président et des membres du conseil d'administration de SNCF Réseau (recommandations 2, 3a et 3b).
210. Dans son avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 précité, l'Autorité a réitéré la recommandation qu'à minima soient établies des règles de déport pour les représentants de l'EPIC de tête⁷³ du groupe SNCF au conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) lors de décisions portant sur les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure (recommandation 1).
211. Ces recommandations ont été en grande partie mises en œuvre.
212. S'agissant du président du conseil d'administration de SNCF Réseau, le décret n° 2019-1527 du 30 décembre 2019 prévoit que sa nomination, son renouvellement ou sa révocation sont soumis à l'avis conforme de l'ART. L'ART peut s'opposer à la proposition de nomination ou de renouvellement si elle estime que la personne concernée enfreint les conditions fixées à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports.
213. S'agissant de l'ensemble des dirigeants de SNCF Réseau, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 précitée a créé une interdiction pour eux d'exercer une activité dans une entreprise ferroviaire, ne serait-ce qu'indirectement (article L. 2111-16-1 du code des transports). Sont concernés le président du conseil d'administration et les responsables de la direction générale, dont la liste est arrêtée par le conseil d'administration.
214. Ces dispositions sont reprises dans le code de bonne conduite de SNCF Réseau (cf. *infra* § 234).
215. S'agissant des membres du conseil d'administration de SNCF Réseau, l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport

⁷³ Juridiquement constitué de plusieurs EPIC avant la loi de 2018, dont un « EPIC de tête », le groupe SNCF est désormais constitué de sociétés anonymes (SA) à capitaux publics, dont une « SA de tête » (depuis le 1^{er} janvier 2020). Cf. *infra* § 251-252.

ferroviaire de voyageurs a créé à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports l'interdiction pour les membres du conseil d'administration d'un gestionnaire d'infrastructure de siéger au conseil d'administration d'une entreprise ferroviaire. Cette interdiction concerne SNCF Réseau et tous les autres gestionnaires d'infrastructure du réseau (Eiffage Rail Express, LISEA, Oc'Via, etc.).

216. Il demeure possible pour un membre du conseil d'administration d'un gestionnaire d'infrastructure (autre que son président) d'exercer une activité pour le compte d'une entreprise ferroviaire, cumul explicitement visé par la recommandation 3a susmentionnée.
217. Des salariés de la SA de tête du groupe SNCF ainsi que des membres désignés sur la proposition de la SA de tête siègent au conseil d'administration de SNCF Réseau. Leur rôle est toutefois encadré par les dispositions de la directive n° 2012-34 du 21 novembre 2012 transposée dans le décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau.
218. En pratique, le règlement intérieur du conseil d'administration de SNCF Réseau met en place des règles de déport pour les décisions qui portent sur le document de référence du réseau (ci-après le « DRR »), la tarification, les décisions unitaires d'investissement et la nomination des dirigeants travaillant sur les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure.
219. À long terme l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) doit impliquer l'indépendance des membres de son conseil d'administration. L'Autorité recommande :
 - au législateur, de clarifier l'article L. 2111-16-1, alinéa 2, du code des transports pour que le champ de l'interdiction de prise de responsabilité dans une entreprise ferroviaire soit explicitement étendu aux membres du conseil d'administration ;
 - à SNCF Réseau, d'étendre le cas échéant les mesures de déport prévues au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau aux sujets relatifs au rôle du gestionnaire d'infrastructure dans les appels d'offres du transport conventionné.

Éviter la multiplication des outils de régulation

220. Dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 précité, l'Autorité a été particulièrement vigilante à ce que ne se multiplient pas les outils de régulation du secteur ferroviaire qui s'affaibliraient mutuellement et nuiraient à la transparence sur le marché. L'Autorité visait particulièrement le statut juridique ambigu du « *code du réseau* » prévu par le projet de loi – entre *soft law* et document contraignant –, et le pouvoir de conciliation du Haut comité du ferroviaire dont l'articulation avec la fonction de règlement de différends du régulateur sectoriel n'était pas claire.
221. Les recommandations de l'Autorité ont été suivies sur ces deux points. Le législateur n'a, ainsi, pas prévu de fonction de conciliation pour le Haut comité du système de transport ferroviaire dont les missions sont arrêtées par l'article L. 2100-3 du code des transports. De même, il n'a pas créé le code du réseau. Il a néanmoins créé l'obligation pour les gestionnaires d'infrastructure de se doter d'un code de bonne conduite dont la portée est examinée aux § 238 à 242.

Renforcer les mesures de sauvegarde prévues pour assurer l'indépendance de SNCF Réseau sur ses fonctions essentielles

Renforcer les mesures de sauvegarde

➤ *Le cadre juridique et les recommandations antérieures*

222. L'indépendance et l'impartialité du gestionnaire d'infrastructure sont essentielles à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, *a fortiori* lorsque le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire dominante sont intégrés verticalement.
223. À ce titre, l'activité des gestionnaires d'infrastructure, et de SNCF Réseau en particulier, est très encadrée par le droit français et européen, particulièrement dans leurs activités dites « essentielles » que sont la tarification de l'infrastructure et la répartition des capacités.
224. L'avis n° 2020-043 du 16 juillet 2020 de l'ART relatif au code de bonne conduite de SNCF Réseau souligne l'importance des mesures de sauvegarde établies par le gestionnaire d'infrastructure lui-même, compte tenu du risque que :
- « - les entreprises ferroviaires entrant sur le marché fassent l'objet d'un traitement discriminatoire pour accéder aux infrastructures ferroviaires, y compris sous la forme de manœuvres dilatoires ;
- « - l'entreprise ferroviaire historique puisse détourner la gestion de l'infrastructure ferroviaire au profit de ses intérêts commerciaux et au détriment des autres opérateurs du secteur ; et
- « - des informations commercialement sensibles sur les entreprises ferroviaires entrant sur le marché soient divulguées à l'entreprise ferroviaire historique qui pourrait, en conséquence, bénéficier d'un avantage concurrentiel ».
225. Dans son avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 précité, l'Autorité s'est montrée particulièrement attentive aux mesures de sauvegarde prévues pour garantir l'indépendance et l'impartialité du gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau).
226. Ses recommandations visaient la pleine application des mesures prévues par le projet de loi (recommandation 5) :
- transformer en obligation la possibilité offerte par le projet de loi à SNCF Réseau de prendre des mesures d'organisation interne pour prévenir des pratiques discriminatoires (recommandation 5 a) ;
 - prendre par décret des mesures proches des dispositions applicables à la gestion des informations confidentielles au sein de la DCF issues du décret n° 2011-891 du 26 juillet 2011 (recommandation 5 b) ;
 - étendre l'interdiction de prise de responsabilités dans une entreprise ferroviaire prévue par l'article L. 2111-16-1 du code des transports à tout le personnel sensible de SNCF Réseau, notamment les responsables de pôle, les horairistes et les personnes participant à la tarification des sillons.
227. Ces recommandations ont été partiellement appliquées :
- l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports dispose depuis l'ordonnance du 12 décembre 2018 précitée que le gestionnaire d'infrastructure doit se doter d'un « *code de bonne conduite* ». Celui-ci vise à prévenir toute influence décisive d'une entreprise

ferroviaire sur un gestionnaire d'infrastructure avec lequel elle est verticalement intégrée ;

- les articles L. 2122-4-4 et L. 2122-4-5 du code des transports et le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire d'infrastructure créent un régime robuste de protection des informations confidentielles ;
- en revanche, le législateur n'a pas étendu les interdictions de l'article L. 2111-16-1 du code des transports à tout le personnel sensible de SNCF Réseau. Ce dernier reste visé par diverses dispositions du code de conduite et des référentiels internes de SNCF Réseau.

228. Dans le même avis, l'Autorité a recommandé que le champ d'application des mesures de sauvegarde prévues soit étendu à l'ensemble des missions de SNCF Réseau pour en garantir un traitement homogène et efficace (recommandation n° 4). En effet, les fonctions non-essentielle de SNCF Réseau, telles que ses activités de conseil ou la programmation de travaux, sont également susceptibles d'emporter des effets sur l'accès transparent et équitable des entreprises ferroviaires au réseau ferré. Il est donc souhaitable qu'elles bénéficient des mêmes mesures de sauvegarde que les fonctions essentielles.

229. Cette recommandation, toujours d'actualité, n'a pas été suivie.

230. L'Autorité réitère, par conséquent, ses recommandations liées à l'extension des mesures de sauvegarde prévues pour les fonctions essentielles à toutes les activités de SNCF Réseau.

231. Dans son avis n° 15-A-01 précité, l'Autorité s'est également montrée attentive au partage d'informations entre acteurs, recommandant de :

- faire apparaître une section sur les risques concurrentiels liés aux échanges d'informations entre concurrents par le biais du gestionnaire d'infrastructure dans le plan de gestion des informations confidentielles prévu à l'article 4 du projet de décret relatif à l'indépendance des fonctions essentielles (recommandation 2a) ;
- modifier le projet de décret sur l'indépendance des fonctions essentielles pour qu'il mette mieux en évidence la notion d'informations agrégées et pour limiter les échanges d'informations confidentielles en cours de traitement aux situations strictement nécessaires (recommandation 2b).

232. Ces recommandations ont été partiellement suivies :

- le plan de gestion des informations confidentielles ne fait pas apparaître de section dédiée aux risques concurrentiels. Ces risques sont toutefois évoqués en introduction et en préambule du plan ;
- la disposition proposée par l'Autorité a été partiellement introduite à l'article 3 du décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire d'infrastructure et à la commission de déontologie du système ferroviaire qui dispose que « [p]ar dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, les services du gestionnaire d'infrastructure responsables de la répartition des capacités et de la tarification de l'infrastructure peuvent communiquer les informations issues de données individuelles qu'ils détiennent, si ces informations sont agrégées ou transformées de sorte qu'il n'est pas possible de reconstituer les données individuelles qui leur ont été communiquées, directement ou indirectement, par un candidat ou une entreprise ferroviaire bénéficiaire de sillon ». En revanche, la disposition sur les informations en cours de traitement n'a pas été introduite dans le décret.

➤ *Le contexte actuel*

233. Depuis l'avis n° 13-A-14 précité, le gestionnaire d'infrastructure est doté d'un nouvel instrument de gouvernance et de sauvegarde, le code de bonne conduite.
234. Le code de bonne conduite du gestionnaire d'infrastructure, élaboré au titre de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports et qui fait l'objet d'un avis non-contraignant de l'ART, présente les mesures prises par le gestionnaire d'infrastructure pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qui concerne ses fonctions essentielles.
235. Ce code joue un rôle d'autant plus important que SNCF Réseau est verticalement intégrée avec plusieurs entreprises ferroviaires. Il contient des mesures générales applicables à SNCF Réseau, des mesures particulières liées aux fonctions essentielles et l'engagement pris par les salariés du groupe SNCF de ne pas exercer d'influence sur les décisions de SNCF Réseau.
236. Dans son avis n° 2020-043 du 16 juillet 2020 relatif à ce code, l'ART a déploré que ce document ne contienne pas de déclinaison opérationnelle des engagements pris, ne soit pas diffusé à l'ensemble des salariés du groupe et soit silencieux sur certains points clefs. L'ART relève en particulier l'absence d'engagement explicite sur la formation des agents chargés des fonctions essentielles sur les implications concrètes de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure ; l'ART, en lien avec la question des fonctions mutualisées à la tête du groupe, considère que le code de bonne conduite de SNCF Réseau devrait expliciter « *le périmètre précis des fonctions qu'elle exerce en propre et qu'elle exclut de confier à une autre entité du groupe SNCF* », en détaillant notamment au sein de la « *palette d'activités et de spécialités très différentes* » que recouvre la fonction de conseil et d'expertise juridiques.
237. Bien que l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports prévoie que l'ART veille au respect de ces règles, il n'existe pas de procédure par laquelle SNCF Réseau pourrait être sanctionnée pour leur violation, ce qui limite leur effectivité. Auditionnée par les services d'instruction, SNCF Réseau a déclaré que le code de bonne conduite est un « *outil pédagogique* » mais qu'il « *a un caractère obligatoire et est opposable juridiquement aux collaborateurs* » de SNCF Réseau.

➤ *Nouvelle recommandation*

238. L'ART, dans son avis n° 2023-017 précité, estime que « *les garanties matérielles d'indépendance dont dispose SNCF Réseau, lesquelles doivent être précisément déclinées sur un plan opérationnel dans le code de bonne conduite, devraient être renforcées (gestion des systèmes d'information, séparation des locaux, sensibilisation des agents au respect des règles de déontologie ou encore modalités de recours aux fonctions mutualisées)* ». Dans cet avis l'ART émet le souhait de disposer d'un pouvoir d'avis conforme sur la rédaction de ce code de bonne conduite ainsi que d'un pouvoir d'injonction et de sanction des manquements de SNCF Réseau à ce code.
239. Dans un autre contexte, l'article L. 134-15 du code de l'énergie dispose que « *la Commission de régulation de l'énergie publie chaque année un rapport sur le respect, par les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz, des codes de bonne conduite ainsi qu'une évaluation de l'indépendance des gestionnaires de ces réseaux* ». L'effectivité des mesures prescrites par les codes de bonne conduite s'en trouve renforcée.
240. L'Autorité s'associe aux recommandations de l'ART et salue le travail lancé par celle-ci pour « *procéder à compter de 2023, à l'examen du respect par SNCF Réseau de son code*

de bonne conduite et évaluer plus globalement son indépendance vis-à-vis du groupe SNCF dans le cadre d'un rapport ad hoc ».

241. L'Autorité recommande que l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports soit modifié pour donner à l'ART un pouvoir d'avis conforme sur le code de bonne conduite de SNCF Réseau et des pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de manquement de SNCF Réseau à ce code.
242. L'Autorité recommande d'étendre à toutes les missions de SNCF Réseau les mesures de sauvegarde prévues par la loi pour l'exercice des fonctions essentielles.

La question des carrières et des mouvements de personnel au sein du groupe

243. Dans son avis n° 15-A-01 précité, l'Autorité a identifié le risque que l'indépendance de SNCF Réseau, en particulier pour l'exercice de ses fonctions essentielles, soit menacée par des mouvements de personnel trop fréquents au sein du groupe SNCF.
244. La fluidité des mouvements de personnel entre les entités du groupe est expressément prévue par l'article L. 2101-2 du code des transports, comme fondement du GPU. Ces mouvements de personnel ne reflètent *a priori* pas de dysfonctionnements du marché puisque les entités du groupe SNCF sont les plus gros employeurs du secteur ferroviaire. Des compétences proches sinon similaires sont recherchées par les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. De nombreux cadres des entreprises ferroviaires concurrentes du groupe SNCF sont d'ailleurs également issus du groupe SNCF.
245. Ce régime particulier permet aussi la mise en œuvre du « sac à dos social »⁷⁴, qui a permis d'organiser le secteur en vue de l'entrée de concurrents et qui demeure une condition essentielle de la concurrence pour le marché.
246. Toutefois, cette forte mobilité du personnel est susceptible de constituer un risque important en termes d'égalité dans l'accès au réseau, à travers :
- la persistance d'une forte culture commune « SNCF », qui efface la distinction entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires du groupe et ferait obstacle à l'indépendance réelle de SNCF Réseau ;
 - une attention plus grande portée aux problématiques de SNCF Voyageurs qu'à celles des entreprises ferroviaires concurrentes (importance de certains sillons par exemple) ;
 - la méfiance des entreprises ferroviaires concurrentes envers les salariés de SNCF Réseau ;
 - une difficulté potentielle à consolider des compétences au sein de SNCF Réseau.
247. Pour limiter ces risques, le système de transport ferroviaire est doté par la loi d'une commission de déontologie composée de cinq membres nommés par arrêté du ministre chargé des transports et présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. L'article L. 2122-4-1-1 du code des transports dispose que cette commission doit être consultée lorsqu'une personne chargée des fonctions essentielles ou un membre du personnel du GI

⁷⁴ L'expression « sac à dos social » désigne un ensemble de garanties dont bénéficient les salariés de la SNCF dont les contrats de travail sont transférés à un nouvel opérateur. Cet ensemble a été l'un des enjeux essentiels du volet social de la réforme ferroviaire de 2018. Il comporte notamment un droit de retour chez SNCF pendant plusieurs années après le transfert, ainsi que des dispositions relatives au niveau de rémunération, au régime de retraite, aux facilités de circulation, etc. Le contenu du « sac à dos social » est défini par les articles L. 2121-20 et 2121-27 du code des transports et par un accord de branche du 6 décembre 2021.

ayant eu à connaître, dans l'exercice de ses fonctions, des informations confidentielles citées à l'article L. 2122-4-4 souhaite exercer des activités pour le compte d'une entreprise ferroviaire.

248. La commission de déontologie peut émettre un avis défavorable et l'assortir d'un délai avant lequel la personne concernée ne peut exercer de fonctions incompatibles avec ses fonctions précédentes.
249. Dans son avis n° 15-A-01 précité, l'Autorité avait recommandé que la saisine de la commission de déontologie soit obligatoire, et non plus seulement facultative, lorsque le salarié d'un GI ayant eu à connaître, dans l'exercice de ses fonctions, des informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4 souhaite rejoindre une entreprise ferroviaire avant l'expiration d'un délai de trois ans après la cessation de ses fonctions, et que cette obligation concerne également tous les dirigeants de SNCF Réseau puisqu'ils ont pu avoir été destinataires d'informations confidentielles (recommandation 2c).
250. Cette recommandation a été suivie dans le décret n° 2019-1321 du 10 décembre 2019 qui élargit considérablement le cadre prévu par le décret du 10 février 2015 précité ayant créé la commission de déontologie. Le décret du 10 décembre 2019 rend obligatoire sa saisine pour tous les salariés ayant exercé des fonctions essentielles ou ayant eu à connaître, dans l'exercice de leurs fonctions, d'informations confidentielles.
251. Il apparaît toutefois que les mouvements de personnel entre les différentes entités du groupe SNCF, y compris entre le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et les entreprises ferroviaires, sont fréquents et se passent toujours de manière « *très fluide* ». Les carrières se font au sein du groupe SNCF.
252. La mobilité des personnels est telle qu'à l'occasion de la consultation publique, une entreprise ferroviaire future entrante a signalé que plusieurs de ses interlocuteurs au sein de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions étaient partis chez SNCF Voyageurs après avoir été, selon elle, destinataires d'éléments stratégiques confidentiels sur les stratégies de déploiement d'entreprises ferroviaires concurrentes. Selon SNCF Réseau elle-même, la mobilité entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires constituerait une part importante de l'attractivité de ses métiers.
253. L'instruction a révélé que les garde-fous prévus par le législateur, en particulier le code de bonne conduite et la commission de déontologie, ne jouent pas pleinement leur rôle.
254. La commission de déontologie a été saisie 51 fois depuis sa création et n'a rendu qu'un seul avis défavorable⁷⁵. Auditionnée par les services d'instruction, SNCF Réseau a déclaré que « *l'objectif n'est pas de bloquer les mobilités de personnel mais d'analyser chaque situation particulière* » : l'enjeu au départ d'un horairiste vers une entreprise ferroviaire serait plutôt de différer la prise de ses nouvelles fonctions de façon à ce que les horaires confidentiels sur lesquels il a travaillé entre temps aient déjà été publiés au moment de son arrivée dans une nouvelle structure.
255. La mobilité importante des personnels entre les entités du groupe SNCF et les risques qu'elle emporte constituent une limite du modèle d'intégration verticale retenu par le législateur.

⁷⁵ ART, Secrétariat de la Commission de déontologie du système de transport ferroviaire.

La question de l'exercice par le gestionnaire d'infrastructure verticalement intégré de fonctions annexes

256. L'Autorité a toujours été attentive à la diversification des monopoles publics sur des marchés connexes, et notamment de la SNCF (avis n° 09-A-55 précité).
257. L'instruction a révélé que SNCF Réseau exerce un nombre important de missions de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage au bénéfice de l'ensemble du secteur ferroviaire.
258. SNCF Réseau conseille les entreprises ferroviaires concurrentes du groupe SNCF sur la localisation de leurs sites de maintenance ou encore la conformité de leur matériel roulant. Chacune de ses interventions indispensables aux entreprises ferroviaires qui en dépendent est donc entachée d'un soupçon de conflit d'intérêts.
259. SNCF Réseau exerce également ces fonctions auprès des autorités organisatrices dans les secteurs du transport conventionné (cf. § 826) :
- conseil en amont des appels d'offres :
 - conseil en préparation des appels d'offres ;
 - évaluation des offres.
260. SNCF Réseau démarche activement les collectivités territoriales organisatrices de services de transport pour leur proposer des prestations de service de conseil en gré à gré, en dehors de procédures de mise en concurrence.
261. À première vue, cette activité de conseil semble correspondre au rôle de gestionnaire d'infrastructure : ce dernier dispose d'une expertise unique pour assister les entreprises ferroviaires mais également les autorités organisatrices dans leur réflexion et leurs démarches, notamment pour tout ce qui a trait au réseau ferré. Le développement de la concurrence pourrait même bénéficier d'une extension du périmètre de certaines de ces missions.
262. Toutefois, cette situation est problématique à plusieurs titres :
- SNCF Réseau est un gestionnaire d'infrastructure verticalement intégré avec des entreprises soumissionnaires ;
 - SNCF Réseau est directement intéressée aux résultats de SNCF Voyageurs ;
 - les mesures de sauvegarde et garanties d'indépendance dont bénéficie SNCF Réseau couvrent essentiellement ses fonctions essentielles, à l'exclusion de son activité d'AMO ;
 - les relations entre SNCF Réseau et les AOM semblent se dérouler au gré à gré, sans garantie suffisante (cf. § 827 et 829). SNCF Réseau suggère mais n'impose pas aux AOM des mesures de sauvegarde minimales (présence de personnel de la région lors de la visite des infrastructures, anonymisation des offres lors de leur notation).
263. Dans ce cadre, le développement d'une expertise indépendante de celle du gestionnaire d'infrastructure, que ce soit auprès des autorités organisatrices, au sein des entreprises ferroviaires ou dans des cabinets de conseil, à condition que ces derniers soient suffisamment nombreux et eux-mêmes indépendants des entreprises ferroviaires, est souhaitable pour réduire la dépendance des acteurs du monde ferroviaire vis-à-vis de SNCF Réseau.

Développer une culture d'indépendance au sein du gestionnaire d'infrastructure

264. Dans le modèle verticalement intégré, la finalité des réformes pour SNCF Réseau doit être le développement d'une culture interne propre, distincte de celle du groupe SNCF et jalouse de son indépendance.
265. Le gestionnaire d'infrastructure dispose de nombreux leviers au service de cet objectif, que ce soit la spécificité du rôle qu'il exerce au bénéfice de l'ensemble du secteur ferroviaire, les différentes mesures de sauvegarde mises en place par le législateur ou la liberté dont il bénéficie pour développer son infrastructure et son offre.
266. Si l'ART surveille la conformité des pratiques du gestionnaire d'infrastructure au droit en vigueur, seule SNCF Réseau peut s'en approprier pleinement l'esprit et garantir une concurrence équitable, malgré le modèle verticalement intégré et la position très dominante de l'opérateur historique.

d) Le périmètre de la société anonyme de tête du groupe SNCF

267. L'un des objectifs des réformes successives du système ferroviaire a été de créer une plus grande séparation au sein du groupe SNCF entre les entreprises ferroviaires et les entités chargées d'exercer des missions pour l'ensemble du secteur.
268. Dans ses différents avis, l'Autorité a recommandé que soit clarifié le périmètre de l'EPIC de tête, puis SA de tête, du groupe SNCF, pour éviter qu'il se chevauche avec celui de SNCF Réseau.
269. Dans son avis n° 13-A-14 précité, l'Autorité a recommandé de :
- clarifier le périmètre de l'EPIC de tête (recommandation 6) ;
 - inclure dans la loi l'interdiction pour l'EPIC de tête d'exercer des fonctions opérationnelles de gestion d'infrastructure, afin de garantir l'indépendance de SNCF Réseau (recommandation 6a) ;
 - limiter le périmètre de l'EPIC de tête à sa seule fonction de décideur stratégique pour le système ferroviaire, notamment en transférant la Sûreté Ferroviaire (anciennement la Surveillance Générale, ci-après la « SUGE ») à SNCF Réseau (recommandation 6b) ;
 - préciser le contenu des missions de l'EPIC de tête pour prévenir tout chevauchement entre ses missions « internes » et « externes » (recommandation 7) ;
 - préciser les missions de l'EPIC de tête exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire sous la forme d'une liste limitative de missions inscrite dans un décret. Ce décret pourrait être soumis à l'avis de l'Autorité (recommandation 7 a) ;
 - adapter les modalités de prise de décision de l'EPIC de tête sur ses missions « externes » pour les rendre plus objectives et transparentes (recommandation 8) ;
 - doter le Haut comité du système de transport ferroviaire du pouvoir d'émettre un avis motivé avant toute prise de décision sur les missions « externes » pour orienter les choix du directoire de l'EPIC de tête (recommandation 8 a) ;
 - doter l'ARAF d'un pouvoir d'auto-saisine pour émettre un avis motivé avant toute prise de décision sur les missions « externes » (recommandation 8 b).

270. Dans son avis n° 15-A-01 précité, l’Autorité a recommandé, s’agissant des missions et des statuts de la SNCF, de :
- clarifier, autant que faire se peut, le rôle de l’EPIC de tête en précisant ses missions dans le projet de décret relatif aux statuts de la SNCF (recommandation 4) ;
 - rendre exhaustives les listes de missions (recommandation 4 a) ;
 - modifier la rédaction de l’article 5 en scindant en deux blocs la liste des fonctions mutualisées (recommandations 4 c) ;
 - pour les domaines de compétence partiellement mutualisables, prévoir des garanties dans l’article 5 pour encadrer le caractère objectif du processus de mutualisation, sous la forme d’une demande expresse de SNCF Mobilités (devenue SNCF Voyageurs) ou de SNCF Réseau et d’un pouvoir d’avis conforme de l’ARAF en la matière (recommandation 4 d) ;
 - modifier les modalités de prise de décision de l’EPIC de tête pour ses missions « externes » (recommandation 4 e) ;
 - habiliter plus clairement l’ARAF à encadrer l’ensemble des missions transversales et des fonctions mutualisées fournies par la SNCF (recommandation 5 b).
271. Dans l’ensemble, ces recommandations n’ont pas été suivies par le législateur et le Gouvernement au moment d’organiser la structure du nouveau GPU. La SA de tête du groupe SNCF conserve largement la faculté d’exercer des missions au bénéfice des autres entités du groupe (missions internes) ou du système ferroviaire (missions externes) pour l’essentiel sans contrôle ni procédure particulière.
272. L’Autorité recommande aux pouvoirs publics d’instaurer pour le système ferroviaire des garanties équivalentes ou supérieures à celles proposées par l’Autorité dans son avis n° 15-A-01 quant aux conditions dans lesquelles SNCF SA exerce ses missions.
273. La nouvelle structure du groupe SNCF est en place depuis le 1^{er} janvier 2020. Il apparaît que :
- la SA de tête exerce peu de fonctions externes au bénéfice de l’ensemble du système ferroviaire, exception faite des missions de la SUGE ;
 - la SA de tête exerce deux types de missions au bénéfice des autres entités du groupe : la direction stratégique et financière et les fonctions support mutualisées.
274. Le présent avis s’attache donc à décrire les questions que soulève le périmètre actuel de la SA de tête et qui seraient susceptibles d’affecter la concurrence sur le marché du transport de voyageurs.
275. Au-delà des missions énumérées ci-après, la SA de tête exerce également la fonction d’émetteur exclusif d’obligations pour l’ensemble du groupe SNCF, ce qui ne pose pas de difficulté particulière puisque SNCF Réseau émet ses propres appels de fonds et assure le service de la dette qui en résulte (cf. § 200).

Une direction unique

276. Par construction, la SA de tête du GPU exerce les missions de direction stratégique au profit de l’ensemble des entités du groupe. Il résulte en effet des textes issus de la réforme de 2018, et notamment de l’article L. 2102-1 du code des transports, que SNCF SA a « *pour objet*

d'animer et de piloter le groupe public unifié qu'elle contrôle et notamment d'en assurer le pilotage stratégique et financier et d'en définir l'organisation ».

277. L'instruction a toutefois révélé qu'à l'échelle régionale, l'exercice de cette mission était susceptible de menacer la libre concurrence sur le marché du transport conventionné évoqué *infra*. En 2020, les directeurs régionaux TER de SNCF Voyageurs se sont vu confier la fonction de « coordinateurs régionaux » pour le groupe⁷⁶ en plus de leur fonction antérieure. Ces responsables régionaux coordonnent la stratégie régionale du groupe sur le plan de la responsabilité sociale et environnementale et de l'emploi. Ils jouent également le rôle de « *point d'entrée* » voire d'« *interlocuteurs uniques* » des élus locaux.
278. Bien qu'il soit indiqué par SNCF dans son communiqué de presse du 6 juillet 2020 que les fonctions essentielles de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions « *sont exclues du périmètre d'action des coordonnateurs régionaux SNCF* », cette situation dans laquelle le directeur d'une entreprise ferroviaire parmi toutes celles destinées à être mises en concurrence par les AOM régionales est l'interlocuteur privilégié de ces mêmes autorités sur des sujets en lien avec le gestionnaire d'infrastructure notamment, pose problème.
279. L'Autorité recommande que la fonction de coordinateur régional soit supprimée. Le succès de l'ouverture à la concurrence repose sur une distinction croissante entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, notamment vis-à-vis de leurs interlocuteurs externes.

Les fonctions mutualisées « support »

280. SNCF SA assure également un certain nombre de fonctions « support » mutualisées pour l'ensemble des entités du groupe.

Le cadre juridique

281. Aux termes de l'article L. 2102-1 du code des transports, « *dans le respect des dispositions du présent code, en particulier celles relatives aux exigences d'indépendance afférentes aux gestionnaires d'infrastructure, la société nationale SNCF définit et conduit notamment les politiques industrielle et d'innovation, de ressources humaines, de valorisation et de gestion des actifs du groupe public unifié* ».
282. Ces dispositions sont reprises à l'article 3 des statuts de SNCF SA, sans être davantage limitatives.

Les recommandations antérieures

283. Ces fonctions « support » mutualisées étaient visées par l'Autorité dans son avis n° 13-A-14 précité, qui recommandait de limiter « *le périmètre de l'EPIC de tête à sa seule fonction de décideur stratégique* » (recommandation 6 b).
284. Le législateur a choisi de ne pas suivre l'avis de l'Autorité sur le sujet, ni dans la loi du 4 août 2014, ni par la suite. Les statuts de SNCF SA n'ont pas davantage évolué en ce sens.

Le contexte actuel

285. SNCF SA continue d'exercer pour l'ensemble des entités du groupe SNCF un certain nombre de fonctions mutualisées.

⁷⁶ Communiqué de presse du groupe SNCF (6 juillet 2020).

286. Au niveau juridique, il ressort de la réponse de SNCF SA à la consultation publique lancée par l’Autorité que la prise de décision est déléguée à l’échelle du groupe SNCF à la direction juridique de SNCF SA sur les questions de propriété intellectuelle et de brevets, d’immobilier et d’assurance. Celle-ci est en outre amenée à intervenir dans tous les domaines (droit social-SST, droit des marchés, questions de gouvernance, droit des sociétés, droit de l’environnement/urbanisme, procédures administratives, conformité) et à piloter le contentieux de la responsabilité pénale des entités du groupe. Pour autant, SNCF SA n’intervient pas sur les sujets relatifs aux missions d’accès au réseau du gestionnaire d’infrastructure ou au contentieux relatif à l’accès au réseau.
287. Au niveau des systèmes d’information (ci-après « SI »), SNCF SA réalise la gestion mutualisée de certains SI, à l’exclusion de ceux relatifs aux fonctions essentielles de SNCF Réseau. La direction « e.SNCF » de SNCF SA assure ainsi la gestion des SI des fonctions support mutualisées et les prestations SI de service d’infrastructure (gestion des *datacenters*, réseaux de communication, postes de travail). SNCF Réseau garde la complète propriété et la maîtrise de l’architecture des SI gérant les fonctions essentielles – la gestion opérationnelle des circulations (systèmes GOC, GOC2.O), la production horaire (conception des horaires par le système SIPH remplaçant les logiciels THOR/HOUAT) et la vente et la facturation des sillons (systèmes GESICO et Néovallo).
288. Au niveau de la gestion des ressources humaines (ci-après « RH »), la direction des ressources humaines de SNCF SA exerce un certain nombre de fonctions au bénéfice des entités du groupe SNCF. Celles-ci incluent le soutien et le reclassement apporté aux salariés du groupe au sein des Espaces Initiatives Mobilité (EIM), la formation des acteurs RH du groupe au sein de l’Université RH et l’accompagnement et la formation des managers du groupe.
289. Au niveau social et administratif, la structure OPTIM’SERVICES logée dans SNCF SA mutualise un certain nombre de fonctions à l’échelle du groupe, à travers huit centres de services partagés (service médical, action sociale, paie & prestations administratives, recrutement, production comptable, déplacements professionnels, excellence opérationnelle et Agence Logement).
290. Aux termes du décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF, les conditions de réalisation de ces prestations sont définies dans des conventions-cadres conclues entre la SA de tête et les autres entités du groupe SNCF. La liste de ces conventions est transmise régulièrement à l’ART. Ces prestations sont facturées à leur coût, majoré d’un bénéfice raisonnable.
291. Enfin, des frais annexes de personnel, supportés par SNCF SA, sont refacturés aux entités du groupe SNCF ayant le statut d’employeur.
292. L’existence de ces importantes fonctions mutualisées entretient la confusion sur l’indépendance réelle de SNCF Réseau qui bénéficie des prestations susmentionnées et est donc intéressée aux performances du groupe. Plusieurs entreprises ferroviaires concurrentes des entités du groupe SNCF ont fait part aux services d’instruction de leur crainte que SNCF Réseau soit en « conflit d’intérêts » au moment d’organiser l’accès au réseau.
293. La mutualisation de certaines fonctions RH à l’échelle du groupe SNCF est également un facteur essentiel de la mobilité persistante des salariés entre entités du groupe SNCF, mobilité qui crée des doutes sur l’indépendance effective de SNCF Réseau. Ce risque est décrit en détail aux § 243 et suivants et concerne en priorité la gestion de carrière des cadres.
294. L’ART dans son avis du 16 mars 2023 précité estime que « *le périmètre des fonctions mutualisées susceptibles d’être exercées par la holding SNCF pourrait être réduit en*

excluant des fonctions stratégiques telles que les fonctions d'expertise et de conseil stratégique, juridique et financier ainsi que celles de gestion de systèmes d'information ».

295. L'Autorité recommande de circonscrire, dans les statuts de SNCF SA, le périmètre des fonctions mutualisées, pour en exclure *au minimum* la gestion de carrière des cadres du groupe SNCF.

La SUGE

Le cadre juridique

296. En application de l'article R. 2251-54 du code des transports, le service interne de sécurité de la SNCF fournit sur demande aux gestionnaires d'infrastructure, aux exploitants d'installations de services, aux entreprises ferroviaires et aux autorités organisatrices de transport ferroviaire des prestations de sûreté mentionnées à l'article R. 2251-55.
297. La SUGE peut donc intervenir tant pour les entités du groupe SNCF que pour des entreprises concurrentes depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 précitée.
298. Le cadre dans lequel la SUGE fournit ces prestations est défini par le code des transports. L'article R. 2251-60 dispose que l'ART a un pouvoir d'avis conforme sur les tarifs de la SUGE, qui doivent être établis selon le décret n° 2021-598 du 14 mai 2021⁷⁷ de manière à refléter les coûts d'un « *opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable* ». La SNCF est tenue au titre de l'article R. 2251-56 de motiver tout refus de fournir une prestation de sûreté.
299. La RATP dispose d'un service de sûreté analogue, le Groupe de protection et de sécurité des réseaux (ci-après le « GPSR »).

Les recommandations antérieures

300. Saisie à l'occasion du projet de loi de 2014, l'Autorité s'est félicitée dans son avis n° 13-A-14 précité de ce que le projet de loi prévoit que la SUGE soit sortie par le législateur du périmètre de l'opérateur historique de transport (SNCF Mobilités devenue SNCF Voyageurs) dans lequel elle était logée. L'Autorité a recommandé que la SUGE soit transférée au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) pour qu'il exerce au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secteur l'ensemble des fonctions nécessaires au fonctionnement du système de transport ferroviaire (recommandation 6b). Le législateur a toutefois choisi de loger la SUGE au sein de l'EPIC de tête du groupe SNCF.
301. Au cours de l'évolution du groupe SNCF prévue par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 précitée, la SUGE est restée positionnée au sein de la SA de tête du groupe SNCF qui a pris la suite de l'EPIC de tête.

Le contexte actuel

302. Le rattachement actuel de la SUGE entretient le doute sur le périmètre exact des différentes entités du groupe SNCF et sur l'égalité de traitement entre entreprises ferroviaires puisque

⁷⁷ Décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

la SUGE ne bénéficie pas des garanties juridiques d'indépendance qu'offrirait son rattachement au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau).

303. Le 27 juillet 2023, l'ART a d'ailleurs rejeté la tarification des prestations de sûreté fournies par la SUGE proposée par SNCF⁷⁸. Selon l'ART, la nouvelle structure tarifaire induit une augmentation, très importante et pas assez justifiée, des prix payés pour de petits volumes de prestation, discriminant potentiellement les nouveaux opérateurs.
304. Les entreprises ferroviaires concurrentes des entités du groupe SNCF et qui voudraient recourir aux services de la SUGE, et sont déjà en contact avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, doivent s'adresser à un troisième interlocuteur logé dans la SA de tête, la SUGE, pour entrer sur le marché. Or, l'une d'entre elles a signalé « *la très grande complexité, voire l'impossibilité* » d'entrer en contact avec la SUGE. Cette difficulté, si elle est avérée, est facteur de coûts et de délais supplémentaires, et constitue donc une barrière supplémentaire à l'entrée. SNCF Réseau est quant à elle organisée pour répondre aux demandes des entreprises ferroviaires, ce dont pourrait bénéficier la SUGE.
305. Les AOM pourraient rencontrer la même difficulté puisqu'elles peuvent également bénéficier des prestations de la SUGE, sur le périmètre des gares en particulier. Faciliter l'implication des AOM dans la gestion des gares est essentiel compte tenu du rôle qu'elles pourraient être amenées à jouer dans le contexte d'ouverture à la concurrence (cf. § 907). IdFM a, par exemple conclu une convention tripartite avec la SUGE logée au sein de la SA de tête du groupe SNCF, et avec SNCF Gares & Connexions, logée au sein de SNCF Réseau.
306. La SUGE, du reste, ne bénéficie pas d'un monopole de droit sur les activités de sûreté et de gardiennage en lien avec l'activité ferroviaire, bien que la loi lui confère des prérogatives particulières. Les entités du groupe SNCF et leurs concurrents font régulièrement appel à d'autres prestataires et pourraient, à l'avenir, mettre en place leurs propres services de sûreté. Par analogie, Transdev ne fait ainsi pas appel au GPSR de la RATP sur le réseau de bus qu'elle exploite en Île-de-France. Cette concurrence est vertueuse dans la mesure où des prestataires concurrents sont susceptibles de mieux répondre à la demande particulière de chaque entreprise, et d'offrir des alternatives aux prestations de la SUGE. Il serait en revanche regrettable que la défiance provoquée par le statut de la SUGE n'accroisse encore ce morcellement de la sûreté ferroviaire.
307. Entendue par les services d'instruction, SNCF Gares & Connexions a évoqué la possibilité de rattacher la SUGE au gestionnaire de gares qui est son principal client. Compte tenu des difficultés du gestionnaire de gares à piloter les activités au sein de son périmètre actuel (cf. § 888) et des enjeux de la sûreté ferroviaire, cette piste paraît devoir être écartée.
308. SNCF Réseau a défendu le modèle actuel, reflète selon elle du statut et de l'identité particulière de la SUGE, en retrait des autres activités opérationnelles du groupe. Elle a notamment insisté sur les prérogatives exorbitantes du droit commun conférées à la SUGE, garanties indispensables à l'exercice de sa fonction, quasi-régaliennne.
309. Si ces spécificités sont réelles, elles ne justifient toutefois pas le rattachement actuel de la SUGE à SNCF SA mais pourraient, à tout le moins, plaider en faveur d'un rattachement au gestionnaire d'infrastructure organisé pour exercer des missions pour le compte de l'ensemble des acteurs du ferroviaire. L'ART dans son avis n° 2023-017 précité, a estimé que « *la recommandation relative au rattachement de la SUGE à SNCF Réseau pourrait utilement être réitérée* ».

⁷⁸ ART, [Avis n° 2023-037](#) du 27 juillet 2023 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF pour l'horaire de service 2023.

Recommandation

310. L’Autorité réitère sa recommandation que la SUGE, actuellement rattachée à SNCF SA, soit transférée à SNCF Réseau.

3. LES NOMBREUSES BARRIERES A L’ENTREE SUR LE MARCHE PEUVENT ET DOIVENT ETRE ALLEGES

311. Les travaux menés tant par les entreprises ferroviaires que par les pouvoirs publics dans le contexte de l’ouverture à la concurrence ont mis au jour de nouvelles barrières à l’entrée qui font obstacle au développement de la libre concurrence.

312. Ces barrières à l’entrée tiennent à la nature même de l’activité du transport ferroviaire mais sont alourdies par le cadre réglementaire et l’attitude des entreprises issues de l’ancien monopole historique.

313. L’attitude malthusienne du gestionnaire d’infrastructure, affaibli par un modèle économique précaire, semble jouer un rôle déterminant dans l’existence de ces barrières à l’entrée.

a) Le matériel roulant

314. Pour entrer sur le marché du SLO ferroviaire, les entreprises ferroviaires doivent s’équiper en matériel roulant. Cette acquisition constitue, par nature, une barrière à l’entrée importante. Le coût d’une rame neuve adaptée à la circulation à grande vitesse s’élèverait ainsi à 30 millions d’euros avant équipement⁷⁹. À titre d’illustration, la SNCF opérerait 360 rames TGV⁸⁰ en 2023.

315. Cette barrière à l’entrée est accentuée par la relative pénurie de matériel roulant adapté à la circulation sur le réseau national qui semble prévaloir en France. Dans le cadre de la fusion Alstom/Bombardier en 2020⁸¹, la Commission avait estimé qu’il existait plusieurs marchés de produit distincts pour le matériel roulant en fonction notamment de leur vitesse, de leur caractère automoteur et potentiellement de leur mode de propulsion. Cette pénurie semble toucher tout le secteur.

316. Les entreprises ferroviaires entrantes disposent des options suivantes :

- acheter du matériel roulant neuf ;
- utiliser du matériel roulant dont elles disposent par ailleurs ;
- se procurer du matériel roulant d’occasion ;
- louer du matériel roulant.

317. Premièrement, l’acquisition de matériel roulant neuf représente un coût très important pour les opérateurs. L’AFRA estime ainsi que « *l’accès au matériel roulant neuf peut représenter une barrière économique majeure à l’entrée sur le marché pour de nouveaux acteurs dans la mesure où il s’agit d’un actif représentant des montants d’investissement élevés, d’une*

⁷⁹ « L’ouverture du rail à la concurrence : une réalité qui peine à se mettre en place », *radiofrance.fr* (2 juin 2023).

⁸⁰ « La SNCF a perdu 105 rames de TGV en 10 ans », *Libération* (19 octobre 2023).

⁸¹ Commission européenne, Case M.9779 - Alstom / Bombardier Transportation, 2020.

liquidité relative et difficilement amortissables à l'échelle d'une entité en phase de démarrage sur ce type d'activité ».

318. Face à ces difficultés, certains nouveaux entrants réclament la signature d'accords-cadres de capacité avec SNCF Réseau, susceptibles de donner de la visibilité et de rassurer les investisseurs sur la future activité de l'entreprise ferroviaire (cf. *supra* § 172).
319. De plus, le nombre limité de constructeurs, identifié en 2019 par la Commission⁸², crée une contrainte supplémentaire pour les entreprises ferroviaires. En France, Alstom est le principal fabricant de matériel roulant. L'entreprise espagnole CAF (Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles) a également investi le territoire français en reprenant l'activité en la matière de Bombardier, à la suite de la fusion de cette dernière avec Alstom. Le carnet de commandes de ces deux entreprises serait complet pour plusieurs années⁸³ et celui de Siemens aurait également atteint un niveau record⁸⁴. L'entreprise Le Train a fait le choix de commander dix rames auprès du constructeur espagnol Talgo pour 300 millions d'euros, qui seront livrées en 2026.
320. Le manque de matériel roulant neuf toucherait tout le secteur. En 2022, la région Grand Est, confrontée à une pénurie de rames pour ses lignes de TER, a loué du matériel roulant aux régions Bourgogne-Franche-Comté, Normandie et Île-de-France⁸⁵.
321. Certaines entreprises ferroviaires ont la possibilité d'utiliser le matériel roulant dont elles disposent par ailleurs. C'est particulièrement le cas des entreprises ferroviaires européennes qui détenaient le monopole sur leur marché national. Sur la ligne Paris-Lyon-Milan, Trenitalia fait ainsi circuler des Zefiro V300 conçus en 2009 par Bombardier Transport et AnsaldoBreda (désormais Hitachi). La possibilité de disposer de ce matériel ne résout toutefois pas la question de l'accès au réseau, comme en témoignent les difficultés d'accès aux équipements de signalisation (cf. § 338).
322. Troisièmement, les entreprises ferroviaires peuvent faire le choix de se procurer du matériel roulant d'occasion. Cette possibilité a été utilisée pour le matériel roulant circulant sur ligne classique. Ainsi, en 2022, Railcoop a acheté directement auprès de la région Auvergne-Rhône-Alpes sept rames X72500 utilisées jusqu'en 2014 par la région pour des dessertes TER. En 2022, à la demande expresse d'IdFM, SNCF a cédé aux enchères une flotte de douze locomotives BB 27300 jusque-là utilisées sur la ligne N du Transilien à la société de *leasing* de matériel ferroviaire britannique Beacon Rail.
323. Aucun matériel roulant circulant à grande vitesse n'a encore été cédé.
324. Les acteurs interrogés mentionnent deux obstacles :

⁸² La Commission européenne s'est opposée en 2019 à l'acquisition d'Alstom par Siemens en raison de risques concurrentiels sur le marché du matériel roulant à grande et à très grande vitesse et sur le marché de la signalisation pour grandes lignes que pose le faible nombre de constructeurs actifs sur ces marchés (résumé de la décision C(2019) 921 du 6 février 2019 publié au JOUE du 5 septembre 2019).

⁸³ « L'ouverture du rail à la concurrence : une réalité qui peine à se mettre en place », *radiofrance.fr* (2 juin 2023).

⁸⁴ « Siemens a le sourire en bourse grâce à un carnet de commandes record », Les Echos 2023.

⁸⁵ « Trains à l'arrêt après la découverte d'amiante : du matériel arrive d'autres régions », *l'Est Républicain* (8 juillet 2022).

- la politique industrielle de SNCF Voyageurs qui utilise ses rames retirées du service pour leurs pièces détachées et ne lance pas, dans la plupart des cas, d'appels à manifestation d'intérêt ;
 - la présence supposée d'amiante ou de fibres assimilées à de l'amiante dans beaucoup de rames retirées du service par SNCF Voyageurs.
325. L'Autorité recommande à SNCF Voyageurs de généraliser les appels à manifestation d'intérêt lorsqu'elle retire son matériel roulant du service.
326. SNCF a proposé à Le Train à l'été 2021 d'acheter des rames dites « TGV Atlantique » réformées par SNCF Voyageurs. Toutefois, la présence de fibres assimilées à de l'amiante dans les rames a conduit la DGITM à émettre un avis négatif sur la cessibilité de ces rames sur le fondement du règlement européen REACH⁸⁶. La situation serait bloquée puisque SNCF Voyageurs estime qu'« *il n'existe pas à l'heure actuelle de technique de désamiantage non destructif des rames à grande vitesse* ».
327. Cette interprétation du règlement est jugée « *particulièrement maximaliste* » par certains acteurs du secteur. La région Hauts-de-France estime que cet état de fait est « *incompréhensible* »⁸⁷. Certains acteurs du monde ferroviaire estiment enfin que le Gouvernement pourrait obtenir de la Commission européenne une dérogation au règlement REACH sur ce point, comme l'a fait l'Allemagne⁸⁸.
328. La situation est d'autant plus critique qu'elle est asymétrique : les services de SNCF Voyageurs, et notamment Ouigo, se voient mettre à disposition au sein du groupe du matériel roulant amianté.
329. Toutefois, l'amiante pourrait aussi bien être présent uniquement au niveau des joints de phare d'une locomotive qu'à l'inverse dans toute la rame à des fins d'isolation. L'ART a lancé des travaux pour mieux délimiter techniquement les difficultés liées à la présence d'amiante dans le transfert de matériel roulant. L'Autorité soutient cette démarche et recommande qu'à son terme les services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et, le cas échéant, des autres ministères compétents expertisent la question du transfert des matériels et, en tout état de cause, veillent à l'égalité entre entreprises ferroviaires désireuses d'acquérir des matériels roulants d'occasion.
330. Une quatrième possibilité serait pour les entreprises ferroviaires de louer du matériel roulant. Cette possibilité est très développée sur le marché du fret ferroviaire pour lequel il existe un marché de location longue durée des tractions et des wagons. Une entreprise ROSCO (« *rolling-stock company* ») achète le matériel roulant et le loue aux entreprises ferroviaires. Akiem a ainsi été fondée par Fret SNCF pour optimiser la gestion de ses locomotives et a accompagné l'ouverture à la concurrence. L'entreprise britannique Alpha Train est active sur le même marché. Ce modèle est également très courant pour le transport aérien.
331. En France, le marché de la location de matériel roulant destiné au transport de voyageurs est très peu développé. Thello, devenu Trenitalia France, utilisait des locomotives BB 36000 louées à Akiem.

⁸⁶ REACH : *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* (règlement n° 1907/2006 du 18 décembre 2006).

⁸⁷ Courrier du président de la région Hauts-de-France au président de l'Autorité de la concurrence, 20 juin 2023.

⁸⁸ « L'ouverture du rail à la concurrence : une réalité qui peine à se mettre en place », *radiofrance.fr* (2 juin 2023).

332. Le contexte actuel semble défavorable à la création d'une ROSCO :
- les tensions sur l'acquisition de matériel roulant pourraient dissuader les entreprises propriétaires de céder leur matériel roulant ;
 - le maintien des parts de marché très importantes de SNCF Voyageurs sur le SLO ne crée pas la nécessité pour l'opérateur historique d'optimiser l'utilisation de son matériel roulant.
333. Il n'existe pas d'obstacle réglementaire à la création d'une ROSCO qui travaillerait principalement avec un ou plusieurs nouveaux entrants pour optimiser la gestion de leur bilan et leurs conditions de financement. Cette solution ne résoudrait toutefois pas la question plus large de la disponibilité du matériel roulant et de l'investissement très important à consentir initialement.
334. Une meilleure solution consisterait à transférer à une ROSCO une partie du matériel roulant de SNCF Voyageurs pour permettre à la ROSCO de bénéficier d'économies d'échelle au bénéfice des nouveaux entrants, de commencer avec un stock de matériel roulant et de lisser son risque. Ce transfert permettrait à SNCF Voyageurs d'optimiser l'utilisation de son propre parc de matériel roulant. En effet, le rapport d'information du Sénat de mars 2022 sur la situation de la SNCF et ses perspectives soulignait que « *le matériel roulant TER de SNCF Voyageurs roule nettement moins qu'ailleurs en Europe. Ainsi, en moyenne, en Allemagne les flottes de TER roulent 150 000 kilomètres par an pour les trains diesel et 200 000 kilomètres par an pour les trains électriques contre seulement 90 000 kilomètres et 120 000 kilomètres par an en France* » et notait que « *cette problématique est un enjeu essentiel d'optimisation financière dans la mesure où l'acquisition de ce matériel roulant insuffisamment productif suppose des investissements lourds à la charge des autorités organisatrices régionales* »⁸⁹.
335. L'Autorité recommande que l'État, actionnaire de la SNCF, et les autres autorités organisatrices explorent la possibilité de transférer une partie du matériel roulant détenu ou exploité par SNCF Voyageurs à une ROSCO, de façon à optimiser son utilisation.
336. La création d'une ROSCO ne ferait toutefois pas disparaître totalement la barrière à l'entrée que représente l'acquisition du matériel roulant :
- l'aménagement intérieur des rames est un paramètre de la concurrence puisqu'il permet aux entreprises de différencier leur offre et leur identité ;
 - les ROSCO exigent des entreprises ferroviaires des garanties très importantes, immobilisées sur compte séquestre.
337. Quelle que soit l'option choisie, il convient de relever que les difficultés d'accès au matériel roulant sont, au moins pour partie la conséquence de la politique industrielle de SNCF Voyageurs. L'entreprise aurait retiré près de 200 rames TGV du service ces dix dernières années tout en n'en remplaçant que la moitié, réduisant ainsi la taille de son parc de 105 rames pour atteindre 360 rames en 2023, dans le contexte de l'ouverture progressive des marchés ferroviaires à la concurrence et d'amorçage des politiques de verdissement des transports. Sur ces 200 rames, au moins 76 rames Atlantique pouvaient encore circuler⁹⁰. Si certaines de ces rames ont pu être proposées à la cession, ce que la présence supposée d'amiante a empêché (cf. *supra* § 326), d'autres sont utilisées pour leurs pièces détachées.

⁸⁹ Sénat, *Situation de la SNCF et ses perspectives*, Rapport d'information n° 570 (2021-2022), mars 2022.

⁹⁰ « La SNCF a perdu 105 rames de TGV en 10 ans », *Libération* (19 octobre 2023).

La valorisation de ce matériel par SNCF Voyageurs semble insuffisante. Cette politique est la source d'une pénurie très importante de matériel roulant, et contraint largement la capacité du secteur à augmenter son offre de transport en train.

b) Les équipements de signalisation embarqués

338. Pour circuler sur le réseau ferré national, les entreprises ferroviaires doivent équiper leurs trains d'équipements de signalisation embarqués et de contrôle-commande. Dans un rapport publié en juillet 2022, l'ART décrit ces équipements comme des « systèmes, qui reposent sur un dialogue entre les trains (équipements embarqués) et l'infrastructure (équipements au sol) [et qui] permettent (i) de maîtriser les risques en cas d'erreur humaine (fonction « contrôle-commande ») et (ii) d'afficher des informations et des consignes directement dans la cabine de conduite (fonction « signalisation » embarquée, indispensable à grande vitesse) »⁹¹.
339. Ces équipements sont essentiels à l'homologation du matériel roulant des entreprises ferroviaires (décrite aux § 345 et suivants) et donc à leur entrée sur le marché.
340. Le réseau ferré français fait lentement sa transition vers le système de signalisation ferroviaire européen ERMTS si bien que deux systèmes de signalisation coexistent en France. Selon le rapport précité de l'ART, les deux systèmes de signalisation embarqués correspondants sont produits chacun par une seule entreprise : Hitachi pour le nouveau système bi-standard ERTMS/TVM et Alstom pour le système « historique » KVB Legacy.
341. Certains de ces équipements sont très difficiles, voire impossibles, à obtenir pour les nouveaux entrants. Ils représentent une barrière à l'entrée considérable sur le marché. Trenitalia, par exemple, serait très contrainte dans son activité par la disponibilité des boîtiers KVB⁹².
342. Il existe plusieurs causes à ces difficultés :
- le boîtier KVB n'est plus fabriqué par son unique fabricant Alstom, qui aurait vendu tout son stock à SNCF Voyageurs ;
 - SNCF Voyageurs loue, à un prix élevé, une quantité limitée de boîtiers KVB à ses concurrents – cette possibilité aurait un « caractère exceptionnel » et serait « liée à un surplus temporaire et limité du stock de SNCF Voyageurs destiné en premier lieu à couvrir les besoins de sa propre flotte » ;
 - une difficulté se joue également dans les relations entre les fournisseurs de systèmes de signalisation embarquée et les entreprises ferroviaires. Les nouveaux entrants disposeraient d'une visibilité très faible sur les conséquences des mises à jour des normes de signalisation sur les équipements de signalisation. Alstom reprendrait ainsi la commercialisation d'un nouveau boîtier KVB « mis à jour » en 2024.
343. Les tensions sur les équipements de signalisation embarqués sont d'autant plus préoccupantes qu'elles sont susceptibles d'avoir des effets sur les décisions d'achat, de revente et de transfert de matériel roulant, dont Alstom et Hitachi sont deux fabricants majeurs.

⁹¹ ART, *Les équipements de sécurité embarqués, à l'heure de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs sur les lignes à grande vitesse*, 2022.

⁹² « L'ouverture du rail à la concurrence : une réalité qui peine à se mettre en place », *radiofrance.fr* (2 juin 2023).

344. L'Autorité appelle à ce que les recommandations émises par l'ART dans son rapport de juillet 2022 sur les systèmes de sécurité embarqués soient appliquées.

c) L'homologation et la conformité du matériel roulant

345. Les entreprises ferroviaires doivent faire homologuer leur matériel roulant équipé de ses systèmes de signalisation embarqués, c'est-à-dire obtenir une autorisation de mise sur le marché, puis établir la conformité du matériel avec le réseau ferré sur l'itinéraire prévu.

346. Ces étapes ne sont pas nécessaires pour le matériel roulant qui a déjà roulé sur le réseau français dans des conditions similaires, mais constituent une barrière à l'entrée supplémentaire pour les nouveaux opérateurs qui ne disposent pas d'un tel matériel.

347. Concernant l'homologation, l'instruction a permis d'établir que deux facteurs rendent particulièrement complexe cette étape essentielle à la sécurité ferroviaire :

- la pénurie de matériel roulant et des systèmes de signalisation embarqués pousse les entreprises ferroviaires à avoir recours à des systèmes innovants, sans pouvoir se reposer sur du matériel déjà homologué. Cette situation retarde l'entrée de concurrents européens de SNCF Voyageurs sur le marché français ;
- le manque d'expertise disponible hors du groupe SNCF :
 - Le Centre d'ingénierie ferroviaire de SNCF Voyageurs, dont l'expertise est unique sur le marché, aurait refusé d'assister un nouvel entrant ;
 - l'Établissement public de sécurité ferroviaire (ci-après « EPSF »), avant d'autoriser une mise sur le marché, peut recourir à un « avis d'expert », pour lequel les entités du groupe SNCF sont les seules sollicitées. Dans son rapport de juillet 2022 précité, l'ART écrit qu'« *en raison de son expertise historique en matière de systèmes de sécurité de classe B français (notamment la TVM), le regard de l'opérateur historique sur une architecture de sécurité constitue en pratique un gage de sécurité dans l'homologation des véhicules ferroviaires* ».

348. Dans son étude de juillet 2022, l'ART a recommandé en particulier, à court terme, d'« *assurer un accès transparent, équitable et non-discriminatoire aux compétences et savoir-faire de l'opérateur historique en matière de systèmes de sécurité embarqués* », de « *si nécessaire, considérer le transfert de compétences transverses en matière de systèmes de sécurité embarqués* » hors de SNCF Voyageurs et de repenser le rôle de l'EPSF dans ce contexte. L'Autorité s'associe à ces recommandations.

349. Une fois l'homologation obtenue, l'entreprise ferroviaire doit établir la compatibilité de son matériel roulant avec l'infrastructure ferroviaire sur les itinéraires qu'elle souhaite réaliser. Les caractéristiques de l'infrastructure (gabarits, tolérances de poids, ouvrages d'art, vitesses maximales, courbures, etc.) sont détaillées dans le registre de l'infrastructure tenu par SNCF Réseau (ci-après « RINF »). Depuis 2021 et l'évolution du cadre réglementaire européen, cette responsabilité incombe aux entreprises ferroviaires et non plus à SNCF Réseau.

350. Le RINF est complet mais difficile à utiliser pour un nouvel entrant. Il n'existe pas en France de cabinets de conseil proposant des services en matière de conformité. Les entreprises ferroviaires sont ainsi souvent contraintes de s'adresser à SNCF Réseau, qui fournit une prestation payante de vérification de la conformité du matériel roulant, ce qui représente un coût supplémentaire.

d) Les installations de service

351. La maintenance et l'alimentation du matériel roulant sont une préoccupation majeure des entreprises ferroviaires. L'AFRA estime que « [l]a maintenance est un enjeu essentiel pour les nouveaux entrants, pour leur différenciation et déterminant dans leur capacité à monter en puissance. C'est un élément central pour offrir une qualité de service satisfaisante et déployer toute leur attractivité concurrentielle ».
352. Il est apparu lors de l'instruction que les installations de service présentant le plus fort enjeu concurrentiel sont les installations de maintenance du matériel roulant et, dans une moindre mesure, d'approvisionnement en combustible.
353. À l'heure actuelle, l'accès à ces installations semble constituer l'un des principaux obstacles au développement de la concurrence sur le marché du SLO ferroviaire.
354. Ces installations très lourdes sont détenues pour l'essentiel par les entreprises ferroviaires du groupe SNCF. En 2021, dans son *Guide à destination des nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs*⁹³, l'ART écrivait ainsi : « SNCF Voyageurs et Fret SNCF détiennent la quasi-totalité des installations de maintenance d'exploitation pour le matériel roulant voyageurs à l'exception de quelques installations très légères exploitées par Thello (passerelles de visite de toiture, etc.) ». SNCF Voyageurs réalise dans certaines de ses installations de service, les technicentres, des opérations de maintenance légère et lourde pour son propre compte et pour le compte de tiers.
355. Les installations de service sont peu répliquables par les concurrents, d'autant qu'une entreprise ferroviaire bénéficie du fait d'avoir des centres de maintenance répartis à différents points des trajets qu'elle exploite. De fait, de nombreuses entreprises ferroviaires utilisent ou projettent d'utiliser les installations de service des entreprises ferroviaires du groupe SNCF.
356. Les entreprises ferroviaires concurrentes ont fait part aux services d'instruction des nombreuses difficultés auxquelles elles font face au moment d'accéder aux installations de service exploitées par les entreprises ferroviaires du groupe SNCF, et, en l'occurrence, SNCF Voyageurs : visites préalables impossibles, manque de visibilité, difficultés d'accès aux données d'occupation, manque de transparence, etc.
357. L'ART a d'ailleurs engagé une procédure en manquement contre les deux entreprises du groupe SNCF (SNCF Voyageurs et SNCF Fret) en 2020-2021 quant à l'accès et à la tarification de l'accès à leurs installations de maintenance⁹⁴ - procédure clôturée après que les deux entreprises ont revu leurs horaires de service pour 2020.
358. Face à cette difficulté, certaines entreprises ferroviaires font le choix d'investir dans des installations de maintenance. Trenitalia réalise la maintenance de ses rames en Italie. Le gestionnaire d'infrastructure LISEA projette de construire un centre de maintenance près de Bordeaux, destiné à être exploité par un constructeur de matériel roulant pour le compte de deux nouveaux entrants.

⁹³ ART, *Guide à destination des nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs - Édition septembre 2021*.

⁹⁴ ART, *décision n° 2021-001 du 7 janvier 2021* portant sur les procédures en manquement ouvertes à l'encontre de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF pour non-respect des obligations leur incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies pour l'horaire de service 2020.

359. Malgré ces initiatives ponctuelles, la situation actuelle est destinée à perdurer, dans la mesure où il est stratégique pour les entreprises ferroviaires d'avoir accès à des installations de service situées sur leurs itinéraires et où SNCF Voyageurs demeure très dominante.
360. Des évolutions importantes du secteur sont en cours, si bien qu'il est difficile d'anticiper son avenir :
- l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné pose la question de la reprise par les AOM d'installations de service détenues par des entreprises ferroviaires et de la construction de petits centres de maintenance pour chaque lot (cf. § 751) ;
 - SNCF Voyageurs a fait le choix de développer l'offre d'accès à ces installations de service aux fins de stationnement ou de formation des trains, à compter de l'horaire de service 2022⁹⁵. L'AFRA a déclaré, dans le cadre de la consultation publique, qu'« [i]l est toutefois salué l'avancée obtenue pour le service annuel 2022, grâce à l'action appuyée de l'ART, d'ouvrir l'accès aux voies de stationnement situées à l'intérieur des ateliers de SNCF Voyageurs, ce qui lui conférerait jusqu'alors un avantage compétitif certain, à plus forte raison dans les zones denses où les espaces ferroviaires sont contraints ».
361. Le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau et l'ART ont lancé un programme de travail d'audit et de cartographie des installations de service les plus utiles à chaque entreprise ferroviaire, qui pourrait utilement alimenter cette réflexion.
362. L'Autorité estime que les difficultés posées par l'accès aux installations de service peuvent être allégées :
- à long terme, en développant un marché concurrentiel de la maintenance du matériel roulant qui ferait intervenir des acteurs variés ;
 - à moyen terme, en transférant certaines installations de service supplémentaires à SNCF Réseau ;
 - à court terme, en étendant les pouvoirs d'avis simple de l'ART sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service exploitées par les entreprises ferroviaires.
363. L'ART dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité estime que « [l]a recommandation relative au rattachement des centres de maintenance à SNCF Réseau pourrait être ajustée, pour qu'à défaut d'un tel rattachement, l'Autorité soit dotée d'un pouvoir d'avis simple sur les conditions non tarifaires d'accès à ces installations, dans le cadre duquel elle pourrait formuler des recommandations visant à améliorer le caractère transparent, équitable et non discriminatoire ainsi que la qualité de l'accès ».
364. L'Autorité soutient cette recommandation de l'ART et recommande au législateur de conférer à l'ART un pouvoir consultatif (avis simple) sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service exploitées par les entreprises ferroviaires du groupe SNCF.

⁹⁵ ART, avis n° 2022-004 du 20 janvier 2022 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Voyageurs dans les installations de service des centres d'entretien pour les horaires de service 2022 et 2023.

e) La qualité de l'infrastructure et des prestations fournies par le gestionnaire d'infrastructure

365. La qualité des infrastructures ferroviaires a des effets importants sur les marchés aval du transport de voyageurs.
366. En effet, le manque de visibilité sur la programmation des travaux, la disponibilité relativement faible de l'infrastructure française, l'absence de cartographie exhaustive des installations de service, l'hétérogénéité des systèmes de signalisation (cf. § 340), le retard dans le déploiement de la signalisation ERTMS constituent autant de sources de risques et de coûts pour les entreprises ferroviaires présentes sur le réseau.
367. Compte tenu du niveau élevé des péages dont s'acquittent les entreprises ferroviaires, la faible performance de SNCF Réseau et le faible niveau des investissements de l'État dans le réseau sont pointés du doigt par l'ensemble des entreprises ferroviaires.
368. SNCF Voyageurs n'est d'ailleurs elle-même pas toujours satisfaite de la qualité de ses sillons selon l'ART. Toutefois, il semble que cette problématique touche plus durement les nouveaux entrants.

L'état dégradé de l'infrastructure ferroviaire

369. La mauvaise qualité de l'infrastructure est décriée par tous les acteurs du marché du SLO ferroviaire. L'ART estime que *« l'enjeu majeur en matière d'accès effectif aux infrastructures ferroviaires porte sur la qualité du service rendu aux entreprises ferroviaires pour le prix payé »*⁹⁶.
370. Dans son rapport de 2022 précité sur la situation financière de la SNCF et ses perspectives⁹⁷, le Sénat fustige *« un réseau dégradé et peu performant »* puisque *« l'état dégradé du réseau ferroviaire nuit gravement à sa performance qui souffre aussi de la productivité très insuffisante du gestionnaire d'infrastructure »*.
371. Tous les indicateurs concordent ; le rapport du Sénat relève que :
- *« Les derniers chiffres de l'ART indiquent aussi que plus d'un cinquième (21 %) des voies du réseau sont encore considérées comme « hors d'âge », c'est-à-dire qu'elles ont dépassé la limite de leur durée de vie » ;*
 - *« 9 % des kilomètres du réseau subissent des ralentissements ou des arrêts de circulation. Ce phénomène est même en augmentation et concentré à 70 % sur les petites lignes » ;*
 - le projet de contrat entre l'État et SNCF Réseau aurait prévu que *« sur la base d'une trajectoire de régénération à un niveau proche de 2,9 milliards d'euros et d'un scénario volontariste augmentant de 50 % l'investissement en signalisation, le vieillissement du stock d'installations n'est toujours pas enravé, ce qui conduit l'âge moyen des installations à augmenter encore de deux ans sur la période »*.
372. L'état dégradé du réseau a des conséquences importantes sur son utilisation par les entreprises ferroviaires. Selon le rapport du Sénat, la défectuosité des appareils de signalisation est à l'origine de trois quarts des défaillances d'infrastructures.

⁹⁶ Avis de l'ART du 16 mars 2023 précité.

⁹⁷ Sénat, *Situation de la SNCF et ses perspectives*, rapport d'information n° 570 (2021-2022), mars 2022.

373. Selon une étude d'octobre 2021 commandée par l'UFC-Que Choisir à des économistes spécialistes des transports ferroviaires, « 38 % des retards sur le réseau français sont liés à des événements maîtrisables par le gestionnaire d'infrastructure, au premier rang desquels les défaillances d'infrastructures et les ralentissements imposés pour garantir la sécurité de la circulation »⁹⁸.
374. La SNCF estime que malgré les travaux lancés en interne pour aboutir à d'importantes économies organisationnelles et dégager un milliard d'euros par an pour la régénération du réseau, « la trajectoire actuelle du contrat de performance ne permet pas d'enrayer le vieillissement de notre réseau : à horizon 2040, 35 % des lignes les plus circulées soit près de 6 500 Km seront concernées par un risque de dégradation très importante de la performance d'exploitation et de la qualité de service ».
375. Toutefois, certains travaux en cours sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur le réseau, notamment en faveur du développement de la concurrence :
- le déploiement de la commande centralisée du réseau, qui remplacerait le trop grand nombre de postes d'aiguillage dont le manque de souplesse est évoqué par les nouveaux entrants ;
 - la généralisation de l'ERTMS comme système de signalisation, susceptible de simplifier l'homologation du matériel roulant et d'augmenter la fréquence des trains sur les itinéraires les plus convoités (+ 30 % sur la ligne Paris-Lyon).

Les installations de service

376. Cette question de la qualité de l'infrastructure s'étend aux installations de service. Il n'existe d'ailleurs pas de cartographie exhaustive des installations de service, *a fortiori* de leur état et des conditions d'accès. L'AFRA relève « qu'en dépit de leur caractère essentiel pour l'exploitation, ces installations sont régulièrement saturées, en mauvais état et les conditions d'accès peu satisfaisantes en dépit d'une tarification élevée ».
377. Le Train précise que « [c]es installations sont recensées dans l'Offre de Référence de Maintenance (ORM) d'une façon malheureusement non exhaustive et peu compréhensible (longueurs de voies pour accès aux équipements mentionnés par exemple). Les échanges avec la Plateforme de Service aux Entreprises Ferroviaires (PSEF) permettent dans la plupart des cas d'identifier les conditions réelles d'accès aux équipements et les restrictions opérationnelles qui s'appliquent en particulier aux trains longs comme les trains à grande vitesse ».
378. Compte tenu de leur rôle essentiel dans la concurrence sur le marché du SLO (cf. § 351), toute réflexion sur la qualité de service doit porter entre autres sur les installations de service.

Les travaux

379. Le gestionnaire d'infrastructure est responsable de l'entretien et du renouvellement du réseau ferré. À ce titre, il accomplit un volume très important de travaux tout au long de l'année, sur environ 1 000 chantiers en 2023. Cette programmation très lourde exige que certains segments du réseau soient fermés durant des laps de temps variables. Les contraintes qui en résultent pèsent particulièrement sur les plus petits opérateurs, dont la stratégie commerciale repose parfois sur un nombre restreint d'itinéraires. L'un des itinéraires initialement retenus

⁹⁸ UFC-Que Choisir, « Pertinence des investissements ferroviaires ; relancer une politique d'investissements ciblée » (octobre 2021).

par Midnight Trains sera ainsi inaccessible de nuit durant 45 semaines sur l'année 2025 pour cause de travaux.

380. Les entreprises ferroviaires ont une visibilité limitée sur la programmation des travaux. Les grandes opérations ne sont annoncées cinq années à l'avance qu'à la maille régionale. Les itinéraires concernés ne sont connus que deux ans à l'avance. L'outil qui permet aux entreprises ferroviaires de commander des sillons n'indique pas les sillons indisponibles pour cause de travaux, dont la liste est accessible via un système d'information différent. Le très grand nombre de travaux et leur complexité rendent très compliqué pour les entreprises ferroviaires de suivre précisément et régulièrement leur programmation.
381. Ces opérations de travaux peuvent répondre à des événements imprévisibles, malgré les efforts pour les anticiper. De même, les travaux sont pour l'essentiel programmés la nuit mais peuvent déborder et bloquer les premiers sillons de la journée, qui sont particulièrement convoités dans le cadre de la concurrence sur les marchés ferroviaires. Les entreprises ferroviaires le découvrent au dernier moment et se voient attribuer des sillons bien plus tard dans la journée.
382. Ce manque de visibilité pénalise les entreprises ferroviaires, les empêchant de s'engager auprès de leurs clients et de construire leur offre autour d'une proposition fiable et stable.
383. Ces travaux peuvent pousser les entreprises ferroviaires à choisir d'autres sillons, dont elles supportent le coût supplémentaire quand ces derniers sont plus chers.
384. L'Autorité recommande que SNCF Réseau améliore la prévisibilité de ses travaux, notamment en les annonçant à la maille des itinéraires plutôt que des secteurs, et fournisse aux entreprises ferroviaires affectées des itinéraires de remplacement au même prix.
385. La convergence des systèmes d'information peut servir cet objectif.

L'organisation industrielle de SNCF Réseau

386. Lors de la consultation publique, certains acteurs du secteur ont déclaré que la façon de travailler et d'envisager le métier de gestionnaire d'infrastructure de SNCF Réseau reflète encore les besoins et la façon de travailler des entreprises ferroviaires du groupe SNCF.
387. Cette situation héritée du passé est susceptible de créer d'importantes distorsions de concurrence.
388. Ainsi, les travaux programmés en journée sur le segment Tours-Angers le sont de 8h30 à 11h30, soit après le pic de la demande pour l'activité TER de SNCF Voyageurs, mais sur le créneau horaire durant lequel un nouvel entrant trouverait avantageux de faire circuler ses trains.
389. La pratique des « plages de surveillance », par laquelle le gestionnaire d'infrastructure ferme chaque voie une heure tous les jours, est de même évoquée comme un obstacle au développement du transport ferroviaire. Le service express régional métropolitain de Strasbourg comprend ainsi un train toutes les demi-heures entre Strasbourg et Erstein, sauf entre 13h10 et 15h07. L'absence de continuité de l'offre limite les perspectives de développement des entreprises ferroviaires.

La tarification incitative à la performance

390. Une amélioration de la part de SNCF Réseau de la performance industrielle et de la qualité des prestations fournies est indispensable à la libre concurrence sur les marchés du transport ferroviaire.

391. L’Autorité relève que des efforts ont été engagés à ce titre en interne, dans le cadre du contrat de performance passé avec l’État actionnaire ou des échanges avec l’ART. SNCF Réseau a ainsi indiqué aux services d’instruction qu’elle « *s’organise de manière industrielle pour être en capacité d’augmenter ce niveau de régénération à un milliard d’euros supplémentaires qui seraient affectés à la régénération à l’horizon 2027 avec une montée en charge progressive* ».
392. L’investissement dans le réseau, à travers par exemple le déploiement de la commande centralisée, est une condition essentielle de l’amélioration de la productivité de SNCF Réseau. L’Autorité appelle l’État actionnaire à assurer le respect des engagements de SNCF Réseau.

Le développement durable, un enjeu de performance pour SNCF Réseau

L’amélioration de la performance industrielle de SNCF Réseau est doublement essentielle au verdissement du secteur du transport.

Entendu par la commission du développement durable de l’Assemblée nationale, le 26 septembre 2023, M. Mathieu Chabanel, PDG de SNCF Réseau, a fait valoir que le transport ferroviaire est une réponse aux défis environnementaux : « *Même dans un monde où les autres transports seraient décarbonés – ce que nous souhaitons tous, même si l’horizon peut paraître lointain – le train garde des avantages environnementaux considérables : il occupe très peu de place au sol par rapport aux autres modes de transport, il permet d’éviter la congestion, l’imperméabilisation des sols, et c’est un mode sobre en énergie* »⁹⁹. Par ses investissements dans l’entretien, la régénération et la modernisation du réseau ferré, le gestionnaire d’infrastructure SNCF Réseau œuvre directement en faveur du report modal vers le train.

Toutefois, M. Mathieu Chabanel a précisé que « *ces bienfaits du train pour l’environnement n’exonèrent pas SNCF Réseau d’une action sur son propre impact sur l’environnement* » et que, en la matière, SNCF Réseau s’est dotée d’une stratégie volontariste (abandon de l’usage du glyphosate, décarbonation du parc de véhicules utilisés pour les travaux sur le réseau, développement d’une filière d’économie circulaire pour les rails usagés qui sont refondus sous forme d’acier puis transformés en rails neufs et rachetés par SNCF Réseau, etc.).

Le réseau ferré est enfin lui-même directement confronté aux défis du changement climatique et doit s’y adapter, ce qui confère une dimension d’urgence supplémentaire aux investissements de régénération du réseau existant et qui nécessite également d’adapter l’exploitation du réseau pour la rendre résiliente.

393. En pratique toutefois, la question de l’incitation à la performance d’un monopole régulé est une question complexe. Un monopole que la régulation fonde à recouvrer ses coûts dans sa tarification, comme SNCF Réseau dans le modèle actuel, a toujours la possibilité de répercuter ses inefficiences dans sa tarification pour la faire peser sur les autres acteurs du secteur. Dans le cas de SNCF Réseau, la non-atteinte des objectifs de performance a pour effet de réduire l’investissement dans la régénération du réseau, et donc de compromettre de futurs gains de productivité.
394. Qualité de service, performance industrielle et niveau de la tarification sont éminemment liés pour le secteur. L’AFRA constate ainsi que « *les tarifs ne cessent d’augmenter en dépit d’une performance et d’une qualité médiocre* » alors que « *les conditions tarifaires proposées doivent correspondre à la performance et à la qualité du service rendu* ».

⁹⁹ Assemblée nationale (commission du développement durable et de l’aménagement du territoire), audition de M. Mathieu Chabanel, PDG de SNCF Réseau, 26 septembre 2023.

395. En Allemagne, la Monopolkommission a recommandé en 2023 dans son 9^{ème} rapport sur les marchés ferroviaires « *qu'à terme, la régulation tarifaire incorpore le contrôle de la qualité. Le niveau des redevances d'accès que le gestionnaire d'infrastructure peut demander aux entreprises ferroviaires devrait être lié à l'atteinte de certains objectifs qualité, tels que la taille du réseau ou le respect des horaires* »¹⁰⁰ (traduction libre). L'objectif est ambitieux puisque la commission estime qu'« *un changement structurel dans la gestion du groupe DB est indispensable. La direction doit se sentir bien plus engagée vis-à-vis de tous les clients de l'infrastructure que dans le passé* »¹⁰¹ (traduction libre).
396. L'Autorité estime en conséquence que la poursuite des travaux entamés par l'ART pour lier régulation tarifaire et incitation à la performance est indispensable pour compléter le cadre de régulation actuel, au bénéfice de l'ensemble du système ferroviaire.

Le contexte

397. Actuellement, les gestionnaires d'infrastructure (SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions) disposent d'une certaine liberté pour définir la tarification des différents segments de l'infrastructure ferroviaire et des prestations qu'ils proposent et soumettent à l'avis conforme de l'ART.
398. Les principes à partir desquels le gestionnaire d'infrastructure élabore sa tarification varient selon le type d'infrastructures ou de prestations considéré (gares, installations de service, infrastructure ferroviaire) et selon le type de services de transport (conventionné ou *open access*). Toutefois, pour chaque élément de tarification, les redevances associées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire doivent être supérieures au « *coût directement imputable* » à l'utilisation de l'infrastructure par l'opérateur et construites par référence à lui, y compris lorsqu'elles le dépassent.
399. Pour l'infrastructure ferroviaire, l'article 30 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, modifié par le décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, dispose que « *[s]ans préjudice des articles 31 à 33-2, les redevances d'infrastructure perçues pour les prestations minimales et pour l'accès par le réseau aux installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, ce coût étant calculé selon les modalités prévues par le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015* ».
400. Le gestionnaire d'infrastructure peut toutefois appliquer un certain nombre de majorations à cette base. L'article 31 du décret précité dispose que « *ces majorations sont calculées sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification du gestionnaire d'infrastructure respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires* ».
401. Le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, modifié par le décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019, précise que « *[l]a redevance de marché est une majoration de redevance d'infrastructure. (...) Elle est*

¹⁰⁰ « *That quality control should in the future be incorporated into the regulatory framework for charges. The track access charges that the infrastructure manager can demand from the railroad companies should be linked to achieving certain quality objectives, such as punctuality or network size* » (traduction libre).

¹⁰¹ « *A structural cultural change in the management of the DB Group is imperative. The Management must feel a much stronger commitment to all customers of the infrastructure than it has in the past* » (traduction libre).

établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure. Au sein des segments de marché, son montant peut être modulé en fonction : 1° Des performances offertes par l'infrastructure ferroviaire, telles que la vitesse ou la puissance du système électrique ; 2° De la qualité de l'offre de services de SNCF Réseau, tels que les engagements sur le délai d'acheminement, le délai entre la demande et la date prévue pour l'utilisation de la capacité ou la régularité horaire des trains (...) ».

402. Pour les gares, l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, modifié par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021, dispose que « *les redevances liées aux prestations régulées fournies dans les gares de voyageurs sont établies annuellement par le gestionnaire des gares de voyageurs aux fins de couvrir l'ensemble des charges prévisionnelles correspondant à la réalisation de ces prestations pour chacun des périmètres de gestion des gares définis au I. Ces charges comprennent pour les biens et services en gare de voyageurs : a) L'ensemble des charges courantes d'entretien et d'exploitation ; b) Le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues. (...) Les prévisions de charges prises en compte pour la détermination des redevances tiennent compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent et des objectifs de performance et de productivité pour la gestion des gares de voyageurs. »*
403. Pour l'ensemble de l'infrastructure, les redevances perçues par le gestionnaire d'infrastructure ne doivent pas être supérieures au coût complet de l'infrastructure. L'article L. 2111-25 du code des transports dispose que « *tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise* ».
404. Conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports, l'ART émet « *un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national* » et « *sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies, au regard des principes et des règles de tarification applicables à ces installations* ». En revanche, l'ART n'émet qu'un avis simple motivé sur le document de référence du réseau dans sa dimension non tarifaire (article L. 2133-6 du code des transports).

Le principe de la tarification incitative à la performance

405. La théorie économique établit que la tarification « *cost plus* », fondée sur le recouvrement des coûts, n'incite pas les monopoles naturels à améliorer leur performance, et peut même créer des risques importants d'aléa moral.
406. Pour limiter ces risques, la régulation tarifaire peut incorporer une dimension d'incitation à la performance, sous des formes diverses.
407. La tarification aux coûts de l'opérateur efficace. Le régulateur peut imposer que les tarifs de l'opérateur régulé, éventuellement en situation de monopole, correspondent aux coûts d'un opérateur efficace. L'opérateur est ainsi incité à améliorer sa performance jusqu'à ce niveau de référence qui peut, le cas échéant, être virtuel.

408. Dans le monde ferroviaire français, les tarifs de la SUGE sont établis, conformément au décret n° 2021-598 du 14 mai 2021¹⁰², pour refléter le coût d'un « *opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable* ».
409. Dans le domaine de l'énergie, l'article L. 341-2 du code de l'énergie dispose que « *les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ».
410. Dans le domaine des télécommunications, l'article R. 20-37 du code des postes et des communications électroniques dispose que l'ARCEP « *calcule le coût net des obligations de service universel mentionnées à l'article L. 35-1, le calcul s'effectue comme la différence entre le coût net supporté par l'entreprise lorsqu'elle remplit des obligations de service universel et ce coût lorsqu'elle ne remplit pas de telles obligations. Les coûts pris en compte sont ceux d'un opérateur efficace* ».
411. Le plafond de prix (*price cap*). La tarification au coût de l'opérateur efficace est un cas particulier de la régulation au plafond de prix. Le régulateur fixe alors pour chaque période un plafond de prix, incitant l'opérateur à baisser ses coûts pour demeurer rentable. Le régulateur peut choisir de baisser le plafond de prix période après période à mesure que l'opérateur améliore sa performance.
412. Les approches hybrides. Au Royaume-Uni, l'opérateur Network Rail chargé du réseau ferré s'engage sur des trajectoires de performance et de production de plusieurs années (la sixième période s'étendant entre 2019 et 2024). Sa rémunération dépend de ses coûts, de sa capacité à atteindre des objectifs annuels et, le cas échéant, d'un système complexe d'incitations et de sanctions si des minimums de performance ne sont pas atteints.
413. Pour parvenir à mettre en œuvre cette régulation, le régulateur sectoriel (Office of Rail and Road) accomplit un travail important pour objectiver les performances du gestionnaire d'infrastructure, en suivant des critères financiers, des objectifs contractuels ou établis par le régulateur et des trajectoires d'amélioration de la performance. Le régulateur s'appuie également sur la comparaison des performances régionales de Network Rail.

Rôle du régulateur sectoriel

414. Face à la faible performance de SNCF Réseau mais également de SNCF Gares & Connexions, l'ART souhaite développer la régulation incitative à la performance dans le cadre de son rôle de régulateur tarifaire.
415. Dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité, l'ART estime que son objectif « *à terme, est que dans l'optique d'une régulation incitative à la performance, la tarification de l'infrastructure et des installations de service soit déterminée sur la base des coûts d'un opérateur efficace, afin que les usagers ne supportent pas les coûts générés par d'éventuels excédents opérationnels. L'[ART] s'inscrit ainsi dans la droite ligne des recommandations formulées par la Cour des comptes visant à ce que 'les coûts pris en compte pour déterminer les tarifs d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de services soient ceux d'un opérateur efficace'. Il convient de souligner à cet égard que la Cour a appelé de ses vœux*

¹⁰² Décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens.

une adaptation des textes en ce sens pour rendre explicite la référence aux coûts d'un opérateur efficace et favoriser la confiance des entreprises ferroviaires dans le bon fonctionnement du secteur »¹⁰³.

416. De manière plus essentielle, l'un des rôles de l'ART, y compris dans ses missions tarifaires, est de veiller à ce que l'accès des entreprises ferroviaires à l'ensemble du réseau ferroviaire se fasse dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires. Or, il apparaît que la faible performance industrielle de SNCF Réseau, la qualité insuffisante des prestations fournies et l'état dégradé du réseau constituent l'une des principales barrières à l'entrée du secteur ferroviaire, en particulier lorsqu'ils sont mis au regard du niveau élevé des péages et des redevances ferroviaires.
417. Enfin, si le gestionnaire d'infrastructure dispose d'une certaine liberté tarifaire pour fixer le niveau des péages, sur différents périmètres fixés par le droit (pour chaque périmètre de gare, pour les différents services de transport conventionnés, pour l'ensemble de l'infrastructure), la somme des péages ne peut dépasser le total du coût complet de l'infrastructure ferroviaire correspondant, lorsqu'elle ne doit pas lui être égale.
418. L'élévation continue du niveau des péages ces dernières années rend ces plafonds de plus en plus contraignants. Dans son avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, l'ART considère que le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure devrait atteindre le niveau des coûts complets de l'infrastructure ferroviaire lors du cycle tarifaire 2027-2029.
419. Dans ce contexte, le régulateur est amené dans le cadre de sa mission tarifaire à s'interroger sur la réalité de ces coûts, l'opportunité de les rattacher à tel ou tel périmètre ou prestation, selon qu'ils concourent à sa fourniture et leur lien avec la qualité des services rendus.
420. L'existence d'excédents opérationnels liés à la mauvaise organisation et à la faible performance industrielle du gestionnaire d'infrastructure doit conduire à s'interroger sur leur impact sur les coûts pris en compte dans la régulation tarifaire.

Recommandation

421. L'Autorité soutient le principe de la régulation incitative à la performance appliquée à SNCF Réseau. Les modalités de cette régulation incitative doivent prendre en compte la nature des éléments sur lesquels porte la tarification, les caractéristiques des différentes catégories d'infrastructures et les dispositions juridiques qui encadrent leur tarification.
422. Tout d'abord, dans ses modalités, la tarification incitative doit refléter la nature des éléments régulés pris en considération. La régulation tarifaire concerne en effet tant la tarification de certaines prestations que l'utilisation de l'infrastructure en tant que telle. La régulation qui pèse sur la tarification des prestations peut directement mettre en regard les ressources facturées et la réalité, et donc la qualité, des prestations fournies, sur le modèle de la régulation de l'opérateur efficace. La régulation tarifaire liée à l'usage de l'infrastructure (redevances de circulation par exemple) peut davantage adopter une approche plus globale, qui mêle trajectoires de performance et réflexion sur le périmètre des coûts à prendre en compte.

¹⁰³ Le rapport de la Cour des comptes ici cité est la présentation d'observations définitives sur les comptes et la gestion de l'ART pour les exercices 2016 et suivants.

423. La tarification incitative de l'utilisation de l'infrastructure doit également refléter les caractéristiques des infrastructures considérées.
424. Ainsi, pour le périmètre de SNCF Gares & Connexions, la mise en place d'une régulation incitative à la performance proche de la référence à l'« opérateur efficace » paraît pertinente :
- l'infrastructure gérée par SNCF Gares & Connexions est circonscrite, connue de manière exhaustive et relativement normée ;
 - SNCF Gares & Connexions est engagée dans une démarche qualité, articulée autour de différentes catégories de gares, qui pourraient se voir attribuer des cahiers des charges normés, comme recommandé par la Cour des comptes dans son rapport sur les gares ferroviaires de voyageurs de 2021¹⁰⁴. Articulés avec la notion d'opérateur efficace, ces cahiers des charges constitueraient des outils de régulation efficaces.
425. Pour l'infrastructure ferroviaire en tant que telle, une approche plus souple mêlant *revenue cap* et approche hybride sur le modèle du Royaume-Uni pourrait mieux correspondre aux enjeux de la tarification incitative sur ce périmètre :
- la qualité du réseau est tributaire de décennies de choix financiers et industriels dont les effets devraient être neutralisés dans la mise en place d'une tarification incitative ;
 - le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dispose de marges de manœuvre pour fixer ses prestations sur certains segments de l'infrastructure sans les faire coïncider exactement avec des mesures de coût. D'ailleurs, le modèle actuel incite fortement le gestionnaire d'infrastructure à élever le niveau de ses redevances au-dessus de celui de ses coûts directement imputables là où il en a la possibilité, pour assurer sa santé financière ;
 - le gestionnaire d'infrastructure subit déjà sur ce périmètre les conséquences financières de sa faible performance qui se traduisent par de plus faibles investissements dans le renouvellement du réseau. La régulation incitative pourrait donc davantage se fonder sur l'atteinte d'objectifs pluriannuels de performance et sur le périmètre des coûts que le gestionnaire d'infrastructure prend en compte dans sa tarification. L'atteinte d'objectifs précis permettrait de dégager de nouvelles capacités d'investissement.
426. À ces catégories esquissées sommairement correspondent différents régimes juridiques de régulation tarifaire évoqués supra, qui laissent une place variable à l'incitation à la performance.
427. L'Autorité soutient les efforts de l'ART pour mettre en œuvre une régulation incitative à la qualité et à la performance dans le cadre de ses missions de régulation tarifaire de l'accès aux infrastructures ferroviaires et des prestations qui y sont associées.

4. L'ART, QUI JOUE UN ROLE CAPITAL DE REGULATEUR DANS L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE, DOIT VOIR SES MOYENS RENFORCES

428. Dans ses avis antérieurs, l'Autorité a insisté sur le rôle crucial du régulateur sectoriel dans l'ouverture à la concurrence. L'ART est le garant de l'égalité dans l'accès au réseau et de l'impartialité des gestionnaires d'infrastructure. Elle accompagne les nouveaux entrants et joue le rôle d'arbitre dans le règlement des différends.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Les gares ferroviaires de voyageurs*, rapport public thématique (avril 2021).

429. Dans le contexte actuel de l'intégration du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau au groupe SNCF en quasi-monopole dans le secteur du transport ferroviaire SLO, et compte tenu du fait qu'en raison du très grand nombre de barrières à l'entrée sur les marchés du transport ferroviaire, les entreprises ferroviaires du groupe SNCF pourraient conserver une position extrêmement dominante dans les années à venir, le rôle de l'ART, gardienne d'un accès objectif et non discriminatoire au réseau, doit être encore renforcé.

a) Les recommandations antérieures

430. L'Autorité se félicite de ce que ses recommandations antérieures sur le rôle de l'ART aient été suivies.

431. Dans son avis n° 13-A-14 précité, l'Autorité avait recommandé de :

- réaffirmer la compétence de l'ARAF en matière de régulation économique *ex ante* pour lui permettre d'exercer effectivement sa mission d'accompagnement d'ouverture à la concurrence (recommandation 11) ;
- maintenir l'avis conforme de l'ARAF en matière de tarification d'accès au réseau ferré national (recommandation 11 a) ;
- doter l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis conforme en matière de tarification d'accès et de services rendus dans les gares de voyageurs et les infrastructures de service en contrôlant les principes énoncés dans le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 (recommandation 11 b) ;
- doter l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis conforme sur le DRR et le document de référence des gares (ci-après « DRG ») (recommandation 11 c) ;
- clarifier le périmètre, les conséquences et l'articulation avec le principe de non-discrimination du nouveau critère d'appréciation de l'ARAF consistant à prendre en compte l'objectif d'équilibre économique et financier de SNCF Réseau prévu par le futur article L. 2132-3 du code des transports envisagé dans le projet de loi (recommandation 12).

432. Globalement, les recommandations de l'Autorité quant au rôle de régulateur économique *ex ante* de l'ARAF ont été suivies. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'ART émet un avis conforme sur la tarification d'accès aux gares, aux autres installations de service et, plus généralement, sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national.

433. En revanche, les dispositions relatives à l'équilibre économique et financier de SNCF Réseau visées par la recommandation 12 n'ont pas été conservées par le législateur, qui a ainsi suivi la recommandation de l'Autorité.

434. Dans son avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire, l'Autorité avait recommandé de clarifier et augmenter :

- les compétences de l'ARAF en matière de gestion des informations confidentielles liées à l'utilisation du réseau (recommandation 5a) ;
- les moyens d'accès à l'information et de contrôle de l'ARAF pour faire appliquer les règles organisationnelles et de fonctionnement du groupe public ferroviaire (recommandation 5c).

435. Là encore, ces recommandations ont été suivies :

- en application du décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire, le plan de gestion des informations confidentielles mis en place au sein de SNCF Réseau et destiné à préciser les conditions d'utilisation et de communication des informations confidentielles, est pris sur avis conforme de l'ART ;
- l'article L. 1264-2 du code des transports confère des pouvoirs étendus à l'ART.

b) Nouvelles recommandations

La question du règlement des différends

436. L'une des missions de l'ART est de régler les différends qui surgissent entre acteurs du monde ferroviaire. Le code des transports en son article L. 1263-2 dispose que tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service peut saisir l'Autorité « *dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire* ». L'ART instruit alors la saisine sur laquelle son collègue rend le cas échéant une décision. Si l'une des parties ne respecte pas sa décision, le collègue peut constater le manquement, mettre en demeure l'entité de se conformer à sa décision, et, le cas échéant, à l'expiration du délai qu'il a fixé, ouvrir une procédure de sanction. La commission des sanctions de l'ART peut alors prononcer une sanction. Cette procédure est par nature longue puisqu'une sanction ne peut intervenir qu'au terme de trois procédures successives.
437. Malgré le volontarisme de l'ART pour s'emparer de sujets qui freinent le développement de la libre concurrence sur le marché, il est apparu au cours de l'instruction qu'un nombre considérable de sujets de tension apparaissent en permanence entre les entités du groupe SNCF et les nouveaux entrants, sans toujours trouver de résolution.
438. Cette situation reflète la difficulté des nouveaux entrants à se saisir des outils à leur disposition pour régler ces différends, que ce soit devant l'ART ou devant d'autres juridictions et instances. Comparée à d'autres secteurs régulés, l'intensité contentieuse est, en effet, faible. Cette difficulté semble principalement due à la structure du marché, marquée par des cycles industriels très longs, au faible nombre d'acteurs et au fait que les entreprises ferroviaires sont très dépendantes des entités du groupe SNCF pour leur entrée sur le marché. Les sujets sont techniques, longs à instruire et éventuellement difficiles à résoudre.
439. Ainsi, la décision n° CS-2023-001 du 27 juin 2023 de la commission des sanctions de l'ART portant sanction à l'encontre de la société SNCF Réseau faisait suite à une plainte déposée par plusieurs opérateurs en 2019 à propos de la méconnaissance, durant plusieurs années, de décisions de l'ART de 2013.
440. Dans son étude de 2022 sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs¹⁰⁵, l'ART recommande de « *modifier l'article L. 1264-8 du code des transports afin de permettre de sanctionner directement la non-exécution partielle ou totale, dans les délais requis, de ses décisions de règlements de différend* ». L'Autorité s'associe à cette recommandation.

¹⁰⁵ ART, *Annexes de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs - Édition 2022*.

Les moyens matériels de l'ART

441. L'ouverture à la concurrence du SLO ferroviaire, tout comme celle du transport conventionné (cf. C. de la deuxième partie), représente un défi considérable pour le régulateur compte tenu de la multiplication des questions litigieuses et des différends entre acteurs. De même, l'ouverture à la concurrence accentue les enjeux des missions tarifaires de l'ART, comme en témoignent les réflexions engagées sur la tarification incitative à la performance.
442. Au-delà des différentes saisines et avis prévus par le droit, les travaux engagés par le régulateur sectoriel permettent d'éclairer ou de résoudre un grand nombre de difficultés qui font obstacle à la libéralisation ou à la performance du système ferroviaire et cela sur tous les plans. L'ART est ainsi amenée à :
- proposer des mesures concrètes au service de ces objectifs, comme en témoigne l'étude précitée sur les systèmes de sécurité sur les équipements embarqués ;
 - apporter son expertise sur des questions techniques à l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire pour éclairer leur action et alimenter leur réflexion, à l'instar des travaux en cours pour qualifier la présence d'amiante dans le matériel roulant ;
 - travailler avec les gestionnaires d'infrastructure sur différents points de difficultés pour trouver des solutions communes, qui peuvent nécessiter des travaux pluriannuels, à des problèmes qui se posent au secteur, comme sur la question des installations de service.
443. L'attitude encore trop souvent malthusienne de SNCF Réseau et la concurrence que SNCF Voyageurs livre aux autres entreprises ferroviaires sur l'accès au marché font ainsi de l'ART un interlocuteur indispensable des nouveaux entrants et le principal animateur de la concurrence dans le secteur ferroviaire.
444. L'ART est enfin un interlocuteur indispensable de l'Autorité concernant la concurrence sur les marchés ferroviaires et sur les marchés de transport en général.
445. Au total, le rôle de l'ART dans les années à venir est essentiel pour éviter que l'ouverture à la concurrence voie un monopole de fait non régulé se substituer à un monopole de droit régulé.
446. Les moyens matériels et humains de l'ART doivent accompagner l'accroissement important de ses missions et refléter l'importance de « réussir » l'ouverture à la concurrence dans les années qui viennent. Compte tenu des enjeux de la réussite de l'ouverture, tout « investissement » dans les moyens de l'ART est susceptible de produire des fruits importants pour les citoyens.
447. L'Autorité invite les pouvoirs publics à veiller à l'adéquation entre les moyens non seulement humains mais également financiers de l'ART à ses missions et à son rôle dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

Recommandations relatives au secteur du transport ferroviaire librement organisé

Sur l'organisation du système ferroviaire

L'Autorité recommande au législateur :

- de transférer la SUGE, actuellement rattachée à SNCF SA, à SNCF Réseau ;
- d'apporter les dividendes des différentes entités du groupe SNCF au budget de l'État conformément au principe d'universalité budgétaire et d'établir le niveau de l'investissement de l'État dans l'infrastructure ferroviaire indépendamment de la référence au résultat du groupe SNCF ;
- de clarifier l'article L. 2111-16-1, alinéa 2, du code des transports pour que le champ de l'interdiction de prise de responsabilité dans une entreprise ferroviaire soit explicitement étendu aux membres du conseil d'administration ;
- d'étendre à toutes les missions de SNCF Réseau les mesures de sauvegarde prévues par la loi pour l'exercice des fonctions essentielles ;
- de modifier l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports pour donner à l'ART un pouvoir d'avis conforme sur le code de bonne conduite de SNCF Réseau et des pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de manquement de SNCF Réseau à ce code.

L'Autorité recommande au Gouvernement :

- d'instaurer pour le système ferroviaire des garanties équivalentes ou supérieures à celles proposées par l'Autorité dans son avis n° 15-A-01 quant aux conditions dans lesquelles SNCF SA exerce ses missions, afin de préserver l'égalité entre les entreprises ferroviaires ;
- de circonscrire, dans les statuts de SNCF SA, le périmètre des fonctions mutualisées, pour en exclure *au minimum* la gestion de carrière des cadres du groupe SNCF.

L'Autorité recommande à SNCF SA de supprimer la fonction de coordinateur régional conférée aux directeurs régionaux de l'entreprise ferroviaire SNCF Voyageurs et exercée au nom du groupe SNCF.

L'Autorité recommande à SNCF Réseau, sous le contrôle de l'ART :

- d'étendre le cas échéant les mesures de déport prévues par le règlement intérieur de son conseil d'administration aux sujets relatifs au rôle du gestionnaire d'infrastructure dans les appels d'offres du transport conventionné ;
- que la mise en place des accords-cadres soit précédée de la définition d'une procédure explicite d'attribution de sillons en cas de saturation d'un axe et d'une réflexion sur les conditions dans lesquelles les accords-cadres seraient ou non reconduits à leur échéance ;
- que les variations tarifaires importantes soient lissées sur plusieurs années, qu'elles soient le fruit de choix tarifaires de SNCF Réseau ou de progrès de la régulation tarifaire.

Sur les barrières à l'entrée

L'Autorité appelle à ce que les recommandations émises par l'ART dans son rapport de juillet 2022 sur les systèmes de sécurité embarqués soient appliquées. Dans la mesure où SNCF Voyageurs possède seule les compétences et savoir-faire en matière de systèmes de sécurité embarqués, l'Autorité recommande à l'entreprise ferroviaire historique d'assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire à cette expertise.

S'agissant des matériels roulants, l'Autorité recommande :

- à SNCF Voyageurs de généraliser les appels à manifestation d'intérêt lorsqu'elle retire son matériel roulant du service ;
- aux services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et, le cas échéant, des autres ministères compétents, d'expertiser la question du transfert des matériels roulants amiantés à partir du travail de l'ART sur la question et, en tout état de cause, de veiller à l'égalité entre entreprises ferroviaires désireuses d'acquérir des matériels roulants d'occasion ;
- à l'État, actionnaire de la SNCF, et aux autres autorités organisatrices d'explorer la possibilité de transférer une partie du matériel roulant détenu ou exploité par SNCF Voyageurs à une ROSCO, de façon à optimiser son utilisation.

L'Autorité recommande :

- au législateur de conférer à l'ART un pouvoir consultatif (avis simple) sur les conditions non tarifaires d'accès aux installations de service exploitées par les entreprises ferroviaires du groupe SNCF ;
- à SNCF Réseau que le niveau et les évolutions de la tarification de l'accès aux installations de service soient propices au développement d'un marché *ad hoc* et répondent aux besoins de visibilité des entreprises du secteur et de leurs investisseurs ;
- à l'ART, au-delà du travail en cours de cartographie des installations de service jugées indispensables par les nouveaux entrants, de réaliser une étude plus complète permettant de disposer d'une vision de long terme du marché de la maintenance ferroviaire.

L'Autorité recommande que SNCF Réseau améliore la prévisibilité de ses travaux, notamment en les annonçant à la maille des itinéraires plutôt que des secteurs, et fournisse aux entreprises ferroviaires affectées des itinéraires de remplacement au même prix.

Sur l'ART

L'Autorité soutient les efforts de l'ART pour mettre en œuvre une régulation incitative à la qualité et à la performance dans le cadre de ses missions de régulation tarifaire de l'accès aux infrastructures ferroviaires et des prestations qui y sont associées.

L'Autorité recommande au législateur :

- de modifier l'article L. 1264-8 du code des transports afin de permettre à l'ART de sanctionner directement la non-exécution partielle ou totale, dans les délais requis, de ses décisions de règlement de différends ;

– de veiller à l’adéquation entre les moyens non seulement humains mais également financiers de l’ART à ses missions et à son rôle dans l’ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

A. C. SUR LE MARCHÉ DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES (T3P) : UN BILAN MITIGÉ MALGRÉ DES AVANCÉES SUR LES CONDITIONS D’ACCÈS AUX PROFESSIONS

448. Depuis 2009, l’Autorité s’est penchée à plusieurs reprises sur le secteur du transport public particulier de personnes (ci-après « T3P »), qui regroupe les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (ci-après « VTC ») et les véhicules motorisés à deux ou trois roues (les « moto-taxis »). Ce secteur est une composante du transport public de personnes à la demande¹⁰⁶.
449. Les moto-taxis représentant un segment au poids économique très faible, le présent avis n’abordera que les deux autres activités du T3P : les taxis et les VTC.

1. LE SECTEUR A CONNU DES TRANSFORMATIONS PROFONDES, QUE LES TRAVAUX DE L’AUTORITÉ ONT ACCOMPAGNÉS ET QUI ONT RENFORCÉ LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DE LA RÉSERVATION PRÉALABLE

450. Le T3P a considérablement changé au cours des dix dernières années. Des évolutions technologiques majeures comme l’apparition de grandes plateformes numériques sur le marché de la mobilité et des évolutions importantes du cadre réglementaire entre 2014 et 2019 ont créé un nouvel environnement économique et juridique pour ces professions. Comme le souligne la Commission dans une communication du 2 février 2022¹⁰⁷, l’arrivée des plateformes de mise en relation des VTC « *a radicalement changé la donne, amenant les taxis et les VTC à se livrer à une concurrence croissante* » et les compagnies de taxis à créer également des applications de réservation en ligne.
451. Ces évolutions ont suscité des conflits sociaux, d’une part, entre taxis et VTC, d’autre part, entre les conducteurs de VTC et les plateformes. Les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique révèlent que de fortes tensions persistent, notamment au sujet d’une éventuelle requalification juridique de la relation entre les plateformes et les conducteurs qu’elles mettent en relation avec des passagers. Des travaux sont en cours à ce sujet au Parlement comme au niveau européen.
452. Dans son rôle consultatif, l’Autorité s’est prononcée à sept reprises sur les activités du T3P depuis 2013, au fil des textes législatifs¹⁰⁸ et réglementaires.

¹⁰⁶ Le transport à la demande est distinct du transport régulier (dont les horaires et/ou les fréquences sont fixés à l’avance).

¹⁰⁷ Communication de la Commission relative à un service local de transport de passagers à la demande (taxis et VTC) performant et durable – C(2022) 529 final (2 février 2022), JOUE du 4 février 2022.

¹⁰⁸ Les évolutions législatives résultent principalement de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur (dite « loi Thévenoud ») et de la loi n° 2016-1920 du

453. La pratique décisionnelle de l’Autorité distingue deux marchés : la maraude, c’est-à-dire le transport sans réservation, pour lequel le passager hèle un taxi ou se rend à une station de taxis, et le transport avec réservation préalable. Sur le premier, les taxis sont en situation de monopole légal tandis que taxis et VTC sont en concurrence sur le second. Le monopole de la maraude est justifié par un motif d'ordre public, notamment de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique¹⁰⁹. L’Autorité a reconnu la différence entre ces deux marchés dans son avis n° 13-A-23 précité¹¹⁰ et a continué à fonder sa pratique décisionnelle sur cette distinction, y compris après l’entrée en vigueur de la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 dite « loi Grandguillaume »¹¹¹. Sur chacun des deux marchés, la relation entre le conducteur d’un véhicule et ses clients est établie soit par un contact direct, soit via un intermédiaire.
454. Dans le cas d’une réservation préalable, la relation entre le chauffeur du taxi ou du VTC et le client s’établit en général via un intermédiaire (centrale de réservation ou plateforme), avec une différence importante s’agissant de la fixation du prix de la course. Lorsqu’un client commande un VTC via une plateforme, c’est généralement la plateforme qui fixe le prix du service, le plus souvent au moyen d’un algorithme tenant compte de l’offre et de la demande. Le tarif de la course en taxi est calculé par le taximètre embarqué dans le véhicule pendant le trajet et ne peut donc pas être préétabli¹¹².
455. La réglementation française comporte des dispositions spécifiques pour chacune des deux activités, présentées dans le tableau *infra*. Elle pose des règles strictes d’accès aux professions (examens d’obtention des cartes professionnelles, normes applicables aux véhicules utilisés).
456. Les taxis sont soumis à des contraintes spécifiques : le nombre d’autorisations de stationnement (ci-après « ADS »), ou licences, est limité, chaque ADS est attribuée pour un seul véhicule, le périmètre géographique dans lequel un taxi est autorisé à « marauder » est limité au ressort territorial de l’autorité qui a délivré son ADS et les tarifs des courses. À l’inverse, la carte professionnelle de VTC permet d’exercer l’activité de conducteur de VTC sur tout le territoire français.
457. Les tarifs des courses des taxis sont strictement encadrés (montant plancher par course, montants maximum pour les différentes composantes du tarif, y compris les suppléments, etc.).
458. En contrepartie des contraintes qui leur sont imposées, les taxis ont le monopole de la maraude et bénéficient de facilités de circulation et de stationnement qui ne sont pas accordées aux VTC (accès aux voies de bus, stationnement aux abords des gares et des aéroports, etc.). Les taxis sont inclus dans le dispositif des transports pris en charge par l’assurance maladie pour le transport de malades assis¹¹³.

29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes (dite « loi Grandguillaume »).

¹⁰⁹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015.

¹¹⁰ Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 précité.

¹¹¹ Avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes.

¹¹² Communication précitée de la Commission européenne.

¹¹³ Pour les transports faisant l’objet d’une prescription médicale (prise en charge des frais de transport par l’assurance maladie), le trajet ne peut pas être effectué dans un VTC ; sur ce segment du marché, les taxis

Tableau 2 : Principaux éléments de la réglementation relative aux taxis et aux VTC sont les suivants

	Maraude	Réservation préalable	
Taxis ou VTC	Monopole légal des taxis	Taxis	VTC
Réglementation des prix	<ul style="list-style-type: none"> - Plafond de prix pour le consommateur - Encadrement horokilométrique ou forfait pour certains trajets 	Plafond de prix pour le consommateur	<i>Pas d'encadrement des prix (ni plancher, ni plafond)</i>
Autorité fixant les prix	Les préfets, avec un cadrage national par la DGCCRF	Les préfets, avec un cadrage national par la DGCCRF	Les plateformes d'intermédiation ou, pour le transport sans mise en relation par un intermédiaire, chaque exploitant de VTC
Contraintes d'exécution	<ul style="list-style-type: none"> - Limitation du nombre des autorisations de stationnement (ADS) - Interdiction de pratiquer la maraude en dehors du ressort géographique de l'ADS - Interdiction de vente à la place - Obligation de prise en charge 	Limitation du nombre des autorisations de stationnement (ADS)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Pas de limitation du nombre de VTC, ni de limitation du champ géographique d'activité</i> - Obligation de retour à la base ou de stationnement en dehors de la chaussée après chaque course, sauf nouvelle réservation
Conditions d'accès pour les chauffeurs	Détenition de la carte professionnelle taxi	Détenition de la carte professionnelle taxi	Détenition de la carte professionnelle VTC

conventionnés par l'assurance maladie sont en concurrence avec les véhicules sanitaires légers (VSL) et les ambulances conventionnées (source : [site du ministère de l'économie](#)).

	Maraude	Réservation préalable	
Exigences applicables aux véhicules utilisés	Équipements spéciaux obligatoires : taximètre, dispositif extérieur lumineux comportant la mention « taxi », plaque comportant le numéro de l'ADS, terminal de paiement permettant au passager de payer par carte bancaire, imprimante connectée au taximètre	Équipements spéciaux obligatoires : taximètre, dispositif extérieur lumineux comportant la mention « taxi », plaque comportant le numéro de l'ADS, horodateur, terminal de paiement permettant au passager de payer par carte bancaire, imprimante connectée au taximètre	- Conditions techniques et de confort applicables au véhicule utilisé (définies par arrêté) : dimensions minimales, puissance minimale et ancienneté maximale - Signalétique distinctive : vignette autocollante sur le pare-brise

459. Les trois principales contraintes résultant, pour les VTC, du monopole légal de la maraude attribué aux taxis sont, en application des articles L. 3120-2 et D. 3120-3 du code des transports :

- l'interdiction de « *s'arrêter, stationner ou circuler sur la voie publique en quête de clients* » ;
- l'interdiction de stationner à l'abord des gares et des aéroports ou dans l'enceinte de celles-ci pendant plus d'une heure avant la prise en charge du client qui a procédé à une réservation préalable ;
- l'interdiction, pour les conducteurs de VTC comme pour les plateformes qui les mettent en relation avec des clients, « *d'informer un client, avant la réservation (...), quel que soit le moyen utilisé, à la fois de la localisation et de la disponibilité d'un véhicule (...) quand il est situé sur la voie ouverte à la circulation publique* ».

460. En ce qui concerne les centrales de réservation¹¹⁴, qu'il s'agisse de taxis ou de VTC, le droit français ne soumet pas leur activité à une autorisation préalable mais leur impose de respecter certaines obligations – l'obligation de vérifier que chaque conducteur dispose d'un permis de conduire et d'une carte professionnelle en cours de validité¹¹⁵, la responsabilité de plein droit à l'égard du client¹¹⁶, l'obligation de transmettre des données à l'autorité administrative¹¹⁷ et une obligation de « verdissement » des flottes de véhicules¹¹⁸.

¹¹⁴ Les centrales de réservation sont définies par la loi comme des professionnels qui mettent en relation des conducteurs ou des entreprises de transport et des passagers, dès lors que les conducteurs qui réalisent les déplacements exercent leur activité à titre professionnel (articles L. 3141-1 et L. 3142-1 du code des transports).

¹¹⁵ Article L. 3141-2 du code des transports.

¹¹⁶ Article L. 3142-3 du code des transports.

¹¹⁷ Article L. 3120-6 du code des transports.

¹¹⁸ Article L. 224-11 du code de l'environnement, complété par le décret n° 2021-1600 du 9 décembre 2021 pris pour son application. Les centrales de réservation auxquelles sont rattachés au moins 100 conducteurs, qu'il s'agisse de taxis ou de VTC, ont l'obligation de compter un taux minimal croissant dans le temps de véhicules à faibles émissions parmi les véhicules dont elles mettent en relation les conducteurs avec des clients ; ce taux est fixé à 10 % en 2024-2026 et passera à 20 % à partir de 2027. Le suivi de la mise en œuvre de ces dispositions relève de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Une obligation de « verdissement » progressif des flottes de

461. Les plateformes de mise en relation pour les VTC ont deux obligations supplémentaires : celle de s'assurer que les véhicules utilisés sont conformes aux exigences réglementaires techniques et de confort¹¹⁹ et celle, introduite par le législateur en 2019¹²⁰, d'informer chaque chauffeur VTC, lorsqu'elles lui proposent une course, de la distance couverte par cette prestation et du prix minimal garanti dont il bénéficiera. Enfin, une plateforme qui propose à la fois des courses de VTC et des courses de taxi (c'est le cas d'Uber) doit présenter ces deux prestations de manière différenciée.
462. L'essor des plateformes a conduit, pour le consommateur, à une « porosité » des différents marchés et à un brouillage de la distinction entre les taxis et les VTC. Comme le relève la Commission dans la communication précitée, « avec l'apparition des smartphones, les possibilités offertes par la géolocalisation et la facilité d'accès du public à l'internet, la pré-réservation est devenue essentiellement une 'pré-réservation instantanée', brouillant ainsi la frontière entre taxis et VTC ». L'une des organisations professionnelles d'exploitants de taxis ayant participé à la consultation publique relève qu'en pratique, lorsqu'un client a recours à une plateforme pour commander un VTC, il n'existe plus à proprement parler de différence entre les prestations « réservation préalable » et « commande immédiate ».
463. Selon une enquête de la Commission sur les transports menée dans les 28 pays de l'Union européenne et publiée en juillet 2020¹²¹, les utilisateurs européens perçoivent les taxis et les VTC comme deux types de service similaires et apprécient la disponibilité et la facilité de réservation de l'un comme de l'autre.
464. Si en pratique la frontière entre maraude et réservation préalable est donc de plus en plus ténue, le monopole légal de la maraude attribué aux taxis demeure une caractéristique essentielle du secteur. Le législateur français ne l'a remis en question ni en 2014, ni dans les textes ultérieurs. Le Gouvernement avait tenté, en 2013, d'imposer un délai de quinze minutes entre la réservation d'un VTC et la prise en charge d'un client, pour qu'une différenciation claire persiste entre les deux marchés. Son décret, sur lequel l'Autorité avait rendu un avis défavorable¹²², a été suspendu puis annulé par le Conseil d'État¹²³.
465. Pour présenter les caractéristiques économiques du secteur du T3P, sur lequel les données statistiques ont longtemps fait défaut (*cf. infra*), il est possible de s'appuyer sur des publications officielles, notamment un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales (ci-après « IGAS ») et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (ci-après « CGEDD ») publié en décembre 2018¹²⁴, et sur les contributions écrites recueillies dans le cadre de la consultation publique pour constater que :
- le secteur du T3P repose sur une juxtaposition de marchés locaux, bien que la carte professionnelle VTC autorise l'exercice de cette activité sur l'ensemble du territoire.

véhicules est également imposée aux entreprises qui possèdent plus de 10 véhicules, mais il est à noter que ces entreprises sont très minoritaires dans le secteur.

¹¹⁹ Article L. 3141-2 précité.

¹²⁰ Article L. 1326-2 du code des transports, créé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

¹²¹ *Special Eurobarometer 495 – Report - Mobility and Transport* (pp. 34-46).

¹²² Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 précité.

¹²³ Conseil d'État, décision n° 374525 du 17 décembre 2014.

¹²⁴ *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), décembre 2018.

La délimitation de ces marchés dépend de caractéristiques géographiques, de la densité de population et de la qualité de la couverture en transports publics collectifs. Le rapport IGAS-CGEDD précité relève que « *l'essor de la mise en relation électronique a conduit à un important élargissement des zones de chalandise en mettant en visibilité les chauffeurs en activité dans un périmètre géographique donné (...) bien plus large que la rue ou le quartier, et surtout en temps réel* » ;

- la concentration des exploitants dans le secteur est très faible. S'agissant des taxis, le rapport précité relevait qu'il n'existait en 2018 que sept entreprises détenant plus de 20 licences et estimait que 95 % des taxis étaient des entrepreneurs indépendants ; s'agissant des VTC, le rapport indique que 82 % des exploitants en 2018 n'avaient qu'un seul véhicule ;
- même si la majeure partie des conducteurs de taxi et des conducteurs de VTC sont des opérateurs juridiquement indépendants, leurs modèles économiques respectifs demeurent très différents, en raison de la subsistance du monopole de la maraude, du système des ADS et de l'encadrement tarifaire propre aux taxis ;
- en ce qui concerne les acteurs de l'intermédiation, les principales centrales de réservation de taxi se trouvent en région parisienne (G7 et Alpha Taxis), les centrales des villes de province étant de taille plus modeste¹²⁵. En France métropolitaine, sept plateformes en ligne mettent en relation des VTC avec leurs clients : Uber, acteur considéré comme largement dominant, Heetch, Bolt, Allocab, Free Now, Marcel et SnapCar/LeCab. Il est intéressant de noter qu'en 2021, 73 % des conducteurs de VTC ont travaillé avec au moins deux plateformes différentes ;
- la fonction de mise en relation est devenue très importante, en particulier pour les VTC ; les taux de commission, qui peuvent aller jusqu'à 25 %, varient selon les centrales de réservation (et, pour une même plateforme, entre l'Île-de-France et les autres régions) mais sont, selon le rapport de 2018, « *globalement élevés sur le montant de la course versé au chauffeur* ».

466. Dans le cadre de la consultation publique menée pour l'instruction du présent avis, les acteurs suivants ont produit une contribution écrite abordant les problématiques concurrentielles propres au T3P :

- la Chambre syndicale nationale des exploitants de remise et de tourisme (ci-après « CSNERT »), organisation professionnelle d'exploitants de VTC ;
- trois organisations professionnelles du secteur des taxis : la Fédération nationale des artisans du taxi, la Fédération nationale des taxis indépendants (ci-après « FNTI ») et l'Union nationale des industries du taxi ;
- les plateformes Heetch et Uber, et la Fédération française du transport de personnes sur réservation (ci-après « FFTPR »), qui rassemble les principales plateformes VTC françaises et européennes opérant en France.

467. Il ressort de la consultation publique que les revendications des acteurs du secteur portent moins sur l'activité des taxis (du point de vue des VTC) ou celle des VTC (du point de vue des taxis) lorsque ces activités sont exercées dans le respect des règles en vigueur que sur

¹²⁵ Comme par exemple le GIE Radio taxi Antibes Juan-les-Pins dont les pratiques ont fait l'objet de la décision n° 19-D-05 du 28 mars 2019.

des phénomènes de fraude. Ces phénomènes portent préjudice à l'ensemble des acteurs du T3P, taxis et VTC, qui respectent la réglementation en vigueur.

468. L'existence de « faux taxis » et de « VTC clandestins » est aisément observable aux abords des gares et des aéroports mais aussi désormais en ligne. Plusieurs types de fraude sont signalés par les acteurs du secteur : l'exercice illégal de la profession de chauffeur de taxi ou de conducteur de VTC (notamment avec de fausses cartes professionnelles), le travail dissimulé, le covoiturage pratiqué à titre onéreux, diverses pratiques trompant le consommateur, etc. De nombreux signalements ont été adressés par les consommateurs et les fédérations professionnelles à la DGCCRF. La DGCCRF a mené en 2022 une enquête ciblée sur les pratiques commerciales et les informations fournies aux consommateurs et a notamment constaté l'existence de nombreuses mentions portant à confusion¹²⁶.
469. Le droit de la concurrence ne permet pas d'appréhender ces comportements, qui relèvent de la répression des fraudes ou des unités de police spécialisées. L'Autorité note cependant que ces fraudes, même s'il est difficile de les quantifier, fragilisent le modèle économique des acteurs en plus de représenter un risque pour la sûreté des passagers.
470. La DGITM a souligné dans ses réponses que le contrôle du respect des règles applicables aux taxis et aux VTC est difficile à mener de façon générale, et en particulier pour les conducteurs qui cumulent les deux activités. Cette complexité tient également à l'existence d'opérateurs « clandestins » ne disposant d'aucune carte professionnelle valide. Le législateur a récemment¹²⁷ manifesté une volonté de sanctionner de manière plus efficace l'exercice illégal de l'activité d'exploitant de taxi, l'exploitation de VTC sans inscription au registre national et la prise en charge d'un client sur la voie publique sans justification de réservation préalable par une personne n'ayant pas la qualité de taxi, en leur appliquant la procédure pénale de l'amende forfaitaire immédiate.

2. UN BILAN MITIGÉ SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

471. Les principales recommandations présentées par l'Autorité dans ses avis antérieurs ont porté :
- s'agissant des dispositions relatives aux taxis, sur l'encadrement des tarifs des courses (avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013¹²⁸ et avis n° 15-A-07 du 8 juin 2015¹²⁹) et le registre national de disponibilité des taxis (avis n° 15-A-20 du 22 décembre 2015¹³⁰) ;

¹²⁶ <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/taxis-et-vtc-plus-dun-etablissement-sur-trois-en-anomalie-0>.

¹²⁷ Article 25 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

¹²⁸ Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.

¹²⁹ Avis n° 15-A-07 du 8 juin 2015 concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au transport public particulier de personnes.

¹³⁰ Avis n° 15-A-20 du 22 décembre 2015 concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au registre national de disponibilité des taxis.

- sur les obligations spécifiques imposées aux VTC (avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 précité et avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014¹³¹) ;
- sur la nécessaire création d'un outil statistique et d'un Observatoire sur le marché du T3P, et les modalités de collecte et de traitement des données (avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 précité, avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014 précité, avis n° 15-A-07 du 8 juin 2015 précité, avis n° 15-A-20 du 22 décembre 2015 précité et avis n° 18-A-10 du 23 octobre 2018¹³²) ;
- sur les conditions d'accès aux professions de conducteur de taxi et de conducteur de VTC, notamment l'organisation des examens d'obtention des cartes professionnelles (avis n° 17-A-04 du 23 mars 2017¹³³ et n° 20-A-06 du 10 juillet 2020¹³⁴).

472. Parmi ces recommandations, celles relatives à l'organisation des examens d'accès aux professions du T3P et celles sur l'insuffisance des informations disponibles sur les marchés concernés ont été le plus évoquées dans le cadre de la consultation publique. Des éléments complémentaires ont été communiqués aux services d'instruction par les services du ministère chargé des transports. Ces deux thèmes feront donc l'objet d'une présentation plus détaillée dans le présent avis (cf. *infra*).
473. S'agissant des autres problèmes analysés par l'Autorité dans ses avis antérieurs, il apparaît que ses recommandations ont été insuffisamment prises en considération par les pouvoirs publics.
474. Selon les informations communiquées aux services d'instruction par la DGITM, l'ensemble des recommandations présentées par l'Autorité dans l'avis n° 15-A-20 sur le fonctionnement du registre de disponibilité des taxis ont été suivies par le Gouvernement.
475. En revanche, s'agissant de la réglementation des prix applicable aux taxis, le Gouvernement n'a pas assoupli l'encadrement des tarifs sur le marché de la réservation préalable (recommandations présentées dans les avis n° 13-A-23 et n° 15-A-07). L'Autorité réitère sa recommandation.
476. En ce qui concerne les obligations imposées aux VTC et non aux taxis, l'Autorité avait recommandé dans son avis n° 14-A-17 la suppression de l'exigence d'une garantie financière à apporter par les exploitants de VTC non propriétaires des véhicules qu'ils utilisent (ou ne disposant pas de contrats de location de longue durée pour ces véhicules) ; cette exigence figure toujours dans la partie réglementaire du code des transports. L'Autorité réitère sa recommandation de suppression de l'exigence d'une garantie financière applicable uniquement aux exploitants de VTC.
477. Dans le même avis, l'Autorité avait exprimé de fortes réserves contre l'obligation pour les VTC de retourner au lieu d'établissement de l'exploitant ou de stationner dans un parking dès la fin d'une prestation et jusqu'à ce qu'une nouvelle réservation préalable soit enregistrée

¹³¹ Avis du n° 14-A-17 du 9 décembre 2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes.

¹³² Avis n° 18-A-10 du 23 octobre 2018 concernant un projet de décret portant application de l'article L. 3120-6 du code des transports.

¹³³ Avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes.

¹³⁴ Avis n° 20-A-06 du 10 juillet 2020 concernant des projets de décret portant application de l'article L. 2151-4 du code des transports.

(obligation dite de « retour à la base »), pour éviter un contournement de l'interdiction de pratiquer la maraude. Cette obligation, codifiée à l'article L. 3122-9 du code des transports, n'a pas été supprimée. Il a tout de même été tenu compte, dans les dispositions réglementaires, d'une spécificité propre à une catégorie de VTC, dont l'activité ne s'exerce pas par réservation préalable ponctuelle mais dans le cadre d'un contrat – par exemple entre un hôtel, pour ses clients, et un exploitant de VTC – pour une durée qui peut être de plusieurs jours¹³⁵. Les recommandations de l'Autorité sur ce point précis ont donc été en partie prises en compte dans l'article R. 3122-12 du code des transports.

478. Enfin, s'il est juridiquement possible pour un chauffeur de cumuler l'activité de taxi et l'activité de VTC s'il réunit les conditions d'obtention de chacune des deux cartes professionnelles et à condition de respecter les règles applicables à l'exercice des deux professions, les règles applicables aux taxis rendent en pratique le cumul très difficile. L'exploitation d'une ADS doit être effective et continue, et il est interdit de pratiquer une activité de VTC avec un véhicule muni des équipements spécifiques aux taxis. Dans son avis n° 17-A-04, l'Autorité avait recommandé que les conducteurs de taxi soient autorisés à masquer leurs équipements spéciaux afin de pouvoir utiliser leurs véhicules lorsqu'ils souhaitent exercer en tant que conducteur de VTC ; cette recommandation n'a pas été suivie. La DGITM a justifié que cette préconisation n'ait pas été suivie par la nécessité d'« éviter de créer une confusion, notamment pour le client » et de s'assurer que la réglementation propre à chacune des deux activités soit respectée (notamment en matière tarifaire et de respect du périmètre géographique de chaque ADS).

3. LA DIFFICULTE D'APPRECIER LA SITUATION CONCURRENTIELLE

a) Le recueil des données, une impérieuse nécessité plusieurs fois soulignée par l'Autorité

479. L'Autorité a constaté à plusieurs reprises¹³⁶ que la connaissance des marchés du T3P qu'ont les pouvoirs publics comme les acteurs du secteur eux-mêmes est lacunaire. L'offre répond-elle à la demande ? Quelles sont les parts de marché respectives des opérateurs ? Existe-t-il, à l'échelle nationale ou dans certains territoires, une pénurie de VTC ou de taxis ? Autant de questions auxquelles il est impossible d'apporter des réponses suffisamment précises. Les contributions écrites recueillies dans le cadre de la consultation publique apportent des réponses contradictoires à ces questions puisqu'aucun opérateur n'a une vision d'ensemble et que les données publiées par l'État ne sont pas suffisantes à ce stade.
480. Le nombre total d'ADS en cours de validité est connu (près de 61 500 en 2021) et 31 % de ces ADS, donc plus de 19 000 taxis, ont comme périmètre géographique d'activité la zone de compétence du préfet de police de Paris, c'est-à-dire l'ensemble formé par Paris et une partie des trois départements de la petite couronne.

¹³⁵ Ces VTC formaient, avant les lois de 2014-2016, la catégorie des « voitures de grande remise ».

¹³⁶ Notamment dans les avis précités n° 14-A-17, n° 15-A-07 et n° 15-A-20. Auparavant, le Conseil de la concurrence avait formulé le même constat dans ses avis n° 05-A-02 du 24 janvier 2005 et n° 09-A-51 du 21 octobre 2009.

481. En ce qui concerne l'adaptation quantitative de l'offre de taxis à la demande, et comme le relevait le Conseil de la concurrence en 2004¹³⁷, il était possible avant la loi Thévenoud, qui a rendu les ADS inaccessibles à partir du 1^{er} octobre 2014, date de sa promulgation, de se fonder sur le prix des licences (ADS), fixé de gré à gré, comme « *indicateur du degré de tension pouvant exister entre l'offre et la demande sur le marché du taxi* ».
482. La DGITM reconnaît qu'il existe aujourd'hui des « *situations tendues dans plusieurs des plus grandes métropoles françaises* » en ce qui concerne l'offre de taxis et que ces métropoles ont « *en général pris des mesures pour délivrer de nouvelles ADS* ».
483. D'autre part, chaque autorisation de stationnement a un périmètre géographique limité au ressort territorial de l'autorité qui l'a délivrée. Or les services du ministère des transports estiment que 12 000 autorités différentes ont actuellement cette compétence : autrefois détenue uniquement par les maires et, dans le cas particulier de Paris, par le préfet de police, elle a pu être transférée à l'échelon intercommunal dans le cadre de l'évolution législative des compétences des collectivités territoriales, sans que ce transfert soit systématique.
484. Par exemple, parmi les 19 métropoles ayant répondu aux questions des services d'instruction, seules les métropoles de Brest, Dijon, Lyon et Montpellier¹³⁸ détiennent cette compétence en lieu et place des communes membres. Cela leur permet de connaître précisément le nombre de taxis sur leur territoire, même si elles ne sont pas en mesure d'apprécier si l'offre répond aux besoins de leurs habitants¹³⁹. Dans l'agglomération de Saint-Étienne, c'est à la ville-centre (la Ville de Saint-Étienne) et non à la métropole que les autres communes ont transféré la compétence de délivrance des ADS : 86 ADS sont en cours de validité sur le territoire de la métropole.
485. Très peu de métropoles n'ayant pas cette compétence connaissent ou sont en mesure d'estimer le nombre d'ADS en cours de validité délivrées par les communes de leur territoire : tel est le cas des métropoles de Metz, Nantes et Nancy.
486. Les réponses apportées par les métropoles aux services d'instruction tendent à montrer que ces grandes agglomérations disposent d'encore moins d'informations sur l'offre de VTC que sur l'offre de taxis sur leur territoire. En outre, les cartes professionnelles sont délivrées par l'État (les préfectures de département) et le périmètre d'activité de chaque VTC est national et non local. Pourtant, les VTC travaillent presque exclusivement dans les métropoles. Seules les métropoles de Lyon, Rouen et Saint-Étienne ont indiqué connaître le nombre de conducteurs de VTC en activité sur leur territoire (1 800 dans l'agglomération lyonnaise, environ 80 dans l'agglomération stéphanoise, aucun sur le territoire de la Métropole Rouen Normandie). La métropole de Strasbourg dispose d'un chiffre partiel (le nombre de VTC autorisés à accéder aux zones piétonnes de la ville de Strasbourg). La DGITM indique toutefois que les chiffres dont elle dispose ne permettent pas d'identifier de « pénurie » de chauffeurs VTC sur le territoire national.
487. Les Chambres des métiers et de l'artisanat (ci-après les « CMA ») ne disposent d'informations quantitatives que sur les conducteurs de taxi ou de VTC qui ont le statut d'artisan indépendant, ce qui ne donne qu'une vision très parcellaire puisque les CMA ne

¹³⁷ Avis n° 04-A-04 du 29 janvier 2004 relatif à une demande de la Fédération nationale des taxis indépendants concernant la réglementation de l'activité des taxis.

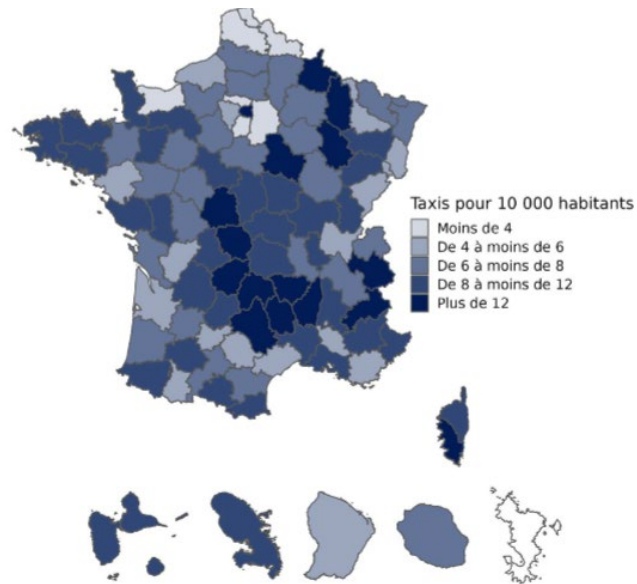
¹³⁸ 85 licences sur le territoire de Brest Métropole, 83 licences sur le territoire de Dijon Métropole, 1 400 licences sur le territoire de la métropole du Grand Lyon et 206 licences sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole.

¹³⁹ La métropole de Montpellier mène actuellement une enquête sur la satisfaction de ces besoins.

peuvent savoir combien de chauffeurs salariés exercent leur activité dans leur ressort territorial.

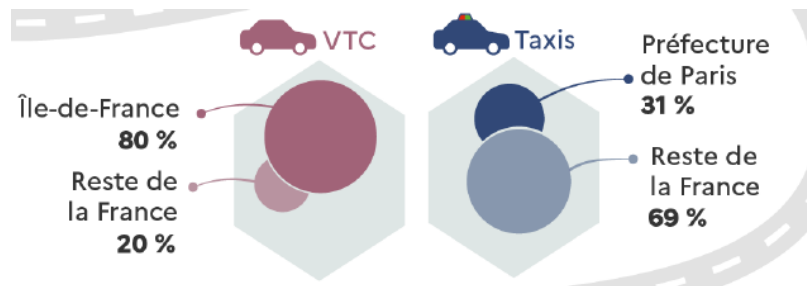
488. La connaissance du secteur est nécessaire à la conduite des politiques locales de mobilité par les collectivités territoriales. Le T3P est une composante de l'offre de transport, en lien avec les transports collectifs, et doit être inclus à ce titre dans les actions publiques en faveur de l'intermodalité.
489. En particulier, chaque AOM est compétente pour « *organiser des services à la demande de transport public de personnes* » (article L. 1231-1-1 du code des transports), et pas uniquement des « *services réguliers* ». La décision d'une collectivité locale d'organiser des services à la demande avec réservation, en intervenant donc sur un marché concurrentiel qui est celui des taxis et des VTC, est nécessairement liée au constat d'une inadéquation de l'offre en la matière proposée par les taxis et les VTC par rapport aux besoins.
490. Au niveau national également, pour une meilleure régulation du secteur et à des fins statistiques, il est indispensable que l'État dispose de données précises, consolidées et périodiquement actualisées sur le nombre d'entreprises du secteur, le nombre de conducteurs, les chiffres d'affaires de chacune des professions, y compris pour les centrales de réservation, etc.
491. Les contributions reçues en réponse à la consultation publique en mars 2023, qu'elles proviennent du secteur des taxis ou du secteur des VTC, déploraient unanimement l'absence de données actualisées et complètes. Toutefois, ces contributions ont été établies avant la publication par les services de l'État, le 7 juillet 2023, de données relatives à l'année 2021.
492. Plusieurs contributions faisaient d'ailleurs état d'échanges en cours entre le ministère chargé des transports et les opérateurs au sujet des modalités techniques d'anonymisation et de transmission des données. Par ailleurs, s'agissant des taxis, la DGITM avait indiqué aux services d'instruction qu'un outil de collecte dématérialisée était en cours de déploiement pour la transmission, par les autorités compétentes pour délivrer les ADS, des données relatives à celles-ci, afin de disposer de chiffres consolidés au niveau national avec une répartition territoriale.
493. Les données publiées le 7 juillet 2023 permettent de connaître la répartition des taxis par département en 2021 (département de délivrance de l'ADS), présentée par la figure 8, et la répartition des taxis et des VTC entre l'Île-de-France et les autres régions, présentée par la figure 9.

Figure 8 : Répartition des taxis par département en 2021



Champ : France (hors Mayotte), 2021.

Figure 9 : Répartition territoriale des taxis et des VTC en 2021



Source : Les taxis et VTC en 2021 – Rapport de l’Observatoire national des transports publics particuliers de personnes (juillet 2023)

494. L’exploitation des données à des fins statistiques et à des fins de contrôle se trouve compliquée par plusieurs éléments de souplesse du cadre réglementaire en vigueur au bénéfice des conducteurs de taxi ou de VTC : la possibilité pour un chauffeur de cumuler une activité de VTC et une autre activité professionnelle (y compris une activité de taxi), la possibilité pour un conducteur de mener une partie de son activité sans intermédiation ou en ayant recours à une seule ou à plusieurs plateformes ou le droit pour le titulaire d’une carte professionnelle de VTC d’exercer son activité ailleurs que dans son département de résidence (par exemple en se rendant dans les zones touristiques en fonction des saisons ou à l’occasion de grands évènements sportifs et culturels).

b) Le cadre réglementaire permet désormais la mise en œuvre des recommandations de l’Autorité

495. La loi Grandguillaume de 2016 a imposé la création d’un Observatoire national des transports publics particuliers de personnes (ci-après « l’Observatoire ») en lui attribuant la possibilité d’obliger les acteurs du T3P à lui transmettre « toute donnée utile pour (...) le contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l’accès aux

professions du transport public particulier de personnes, à leurs conditions d'exercice et aux activités de mise en relation », pour l'application des textes réglementaires encadrant les prix des courses de taxi, et pour l'application du III de l'article L. 420-4 du code de commerce¹⁴⁰. L'Observatoire est rattaché au ministère chargé des transports. Il doit établir chaque année un rapport rendant compte de l'évolution du secteur du TPPP. L'article L. 3120-6 du code des transports a été complété par un article L. 3120-7 créé par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 et par plusieurs textes réglementaires d'application, en particulier trois arrêtés du 20 octobre 2021¹⁴¹.

496. Si le décret portant création de l'Observatoire a été publié rapidement, quelques semaines après la promulgation de la loi Grandguillaume¹⁴², la publication du décret définissant les modalités de collecte et de traitement des données a eu lieu plus de deux ans après la promulgation de cette loi¹⁴³, et il a fallu attendre près de quatre ans pour que soient précisées la liste des informations pouvant être demandées par l'Observatoire aux opérateurs du secteur (présentée dans le tableau 3), la périodicité minimale et la durée de conservation de ces données. La première collecte de données auprès des plateformes d'intermédiation n'a eu lieu qu'en 2022.
497. L'Observatoire a tout de même publié un premier rapport en 2018¹⁴⁴, qui présentait l'activité des taxis et des VTC en 2016-2017. Un deuxième rapport a porté sur la période 2017-2018¹⁴⁵. En juillet 2023, l'Observatoire a publié son troisième rapport, présentant des données de l'année 2021¹⁴⁶.
498. L'Autorité a été consultée sur le projet de décret¹⁴⁷ et a identifié plusieurs enjeux concurrentiels : la protection du secret des affaires pour les données destinées à être publiées, l'égalité de traitement entre les taxis et les VTC s'agissant de la liste des données susceptibles d'être demandées par l'autorité administrative et le caractère proportionné aux objectifs de la charge administrative que peut représenter la transmission de ces données.

¹⁴⁰ L'article L. 420-4 du code de commerce est relatif à certaines pratiques anticoncurrentielles.

¹⁴¹ Arrêté pris en application du I de l'article R. 3120-40 du code des transports, arrêté pris en application de l'article L. 3120-6 du code des transports, et arrêté portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la transmission des données des personnes intervenant dans le secteur du transport public particulier de personnes dénommé « Données du transport public particulier de personnes ».

¹⁴² Décret n° 2017-236 du 24 février 2017 portant création de l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes, du Comité national des transports publics particuliers de personnes et des commissions locales des transports publics particuliers de personnes.

¹⁴³ Décret n° 2019-866 du 21 août 2019 fixant les modalités de recueil par l'autorité administrative d'informations auprès des professionnels du secteur du transport public particulier de personnes et modifiant le code des transports.

¹⁴⁴ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-11/datalab-39-t3p-taxis-vtc-2016-2017-juillet-2018.pdf>.

¹⁴⁵ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-01/datalab-63-les-taxis-et-vtc-en-2017-2018-janvier2020.pdf>.

¹⁴⁶ https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/rapport_06_taxis_vtc_2021_juillet2023_0.pdf.

¹⁴⁷ Avis n° 18-A-10 du 23 octobre 2018 précité.

Tableau 3 : Informations dont la transmission périodique à des fins statistiques peut être demandée

Données relatives aux conducteurs de taxi et aux courses qu'ils effectuent	Données relatives aux conducteurs de VTC et aux courses qu'ils effectuent
<ul style="list-style-type: none"> - numéro de carte professionnelle ; - immatriculation du véhicule ; - nom, prénoms, sexe, date de naissance et lieu de naissance ; - n° SIREN de l'exploitant ; - raison sociale de l'exploitant ; - n° d'autorisation de stationnement et n° du taximètre ; - heure de début de connexion journalière ; - durée de connexion journalière ; - heure de fin de connexion journalière ; - date de la course ; - heure de début de la course ; - heure de fin de la course ; - temps d'attente au lieu de prise en charge de la course ; - adresse d'origine de la course (coordonnées GPS arrondies à la 3^e décimale) ; - adresse de destination de la course (coordonnées GPS arrondies à la 3^e décimale) ; - distance parcourue pour réaliser la course ; - montant de la course facturé au client et classe de tarif appliqué (A/B/C/D) ou forfait ; - montant de la course versé au conducteur ; - montant de la course prélevé par la centrale de réservation si réservation préalable ; - « coût de l'affiliation » (annuel). 	<ul style="list-style-type: none"> - numéro de carte professionnelle ; - immatriculation du véhicule ; - nom, prénoms, sexe, date de naissance et lieu de naissance ; - n° SIREN de l'exploitant ; - raison sociale de l'exploitant ; - n° d'inscription de l'exploitant au registre des exploitants de VTC ; - heure de début de connexion journalière ; - durée de connexion journalière ; - heure de fin de connexion journalière ; - date de la course ; - heure de début de la course ; - heure de fin de la course ; - temps d'attente au lieu de prise en charge de la course ; - adresse d'origine de la course (coordonnées GPS arrondies à la 3^e décimale) ; - adresse de destination de la course (coordonnées GPS arrondies à la 3^e décimale) ; - distance parcourue pour réaliser la course ; - montant de la course facturé au client ; - montant de la course versé au conducteur ; - montant de la course prélevé par la centrale de réservation ; - autres montants versés aux chauffeurs non liés directement à une course spécifique (y compris incitations et bonus).

499. L'Autorité avait appelé le Gouvernement « *au respect d'un principe d'équilibre des données publiées entre les différents acteurs du secteur, afin de ne pas organiser une transparence asymétrique des marchés* ». On constate que les informations pouvant être demandées aux chauffeurs, exploitants et plateformes de taxi et celles demandées aux chauffeurs, exploitants et plateformes de VTC sont largement les mêmes, les mentions en gras correspondant aux spécificités de chaque profession liées aux différences dans leurs réglementations respectives. Le risque, qu'avait soulevé l'Autorité, d'une inégalité de traitement entre les taxis et les VTC en termes de transparence semble ainsi écarté par la rédaction des dispositions réglementaires.

500. En septembre 2022, l'Observatoire a publié des données portant uniquement sur les VTC mis en relation par des plateformes en 2021¹⁴⁸, sans publication équivalente de données sur les taxis, ni sur les VTC dont l'activité ne fait pas appel à des intermédiaires : au-delà du cadre réglementaire qui prend en considération la préoccupation de l'Autorité, la pratique n'était donc pas encore conforme à sa recommandation. Le rapport complet de l'Observatoire sur le T3P en 2021 a rétabli une symétrie des informations entre les taxis,

¹⁴⁸ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-chauffeurs-des-plateformes-vtc-en-2021-premiers-resultats?rubrique=60&dossier=1346>.

d'une part, et les VTC ayant recours à des plateformes, d'autre part, ce qui répond de manière satisfaisante aux préoccupations exprimées par l'Autorité.

501. En revanche, malgré les réserves exprimées par l'Autorité qui considérait qu'une périodicité de transmission inférieure à trois mois pouvait apparaître comme disproportionnée, le Gouvernement a conservé la périodicité minimale d'un mois.
502. **L'Autorité note que le dispositif de collecte annoncé est désormais effectif, mais que les données publiées pourraient être plus complètes.** La DGITM, dans ses réponses aux services d'instruction, reconnaît que la première collecte de données auprès des plateformes de réservation de VTC, réalisée en 2022 et portant sur les données de 2021, était expérimentale, que les données transmises se sont avérées incomplètes ou ne respectaient pas les formats demandés. Il convient toutefois de tenir compte des impacts de la crise sanitaire, qui a rendu le processus de collecte plus complexe.
503. La DGITM précise, d'une part, qu'après échange avec les plateformes participantes une nouvelle collecte a été lancée début 2023, portant sur les données 2022, et qu'en parallèle *« les travaux pour finaliser l'identification des centrales de réservation taxis auprès desquelles une collecte similaire va être engagée ont été réalisés »*.
504. La DGITM signale que *« si les demandes de transmission de données sont similaires, les structurations des secteurs sont assez différentes entre taxis (où de très nombreux centraux-radios avec seulement quelques dizaines de chauffeurs affiliés côtoient deux centrales disposant de plus de 1 000 chauffeurs affiliés) et VTC (où près d'une dizaine de centrales disposent de plusieurs milliers de chauffeurs affiliés). En raison des différences, d'une part, des activités des centraux-radios et des plateformes VTC (les plateformes VTC collectent les montants et connaissent précisément les temps et distances passées en course lorsque les centraux-radios ne le font pas toujours) et, d'autre part, de leur capacité de transmission des données, la collecte menée sur le secteur des taxis ne peut pas suivre rigoureusement le même processus »*. L'une des fédérations professionnelles de taxis ayant déposé une contribution écrite s'inquiète d'ailleurs du *« travail important pour les centrales de réservation membres [de cette fédération] »* que va représenter la transmission de *« données nombreuses et sous un format exploitable »*.
505. Outre ces difficultés qui ne semblent donc pas encore toutes surmontées, le dispositif de collecte et de publication des données relatives au secteur du T3P a des limites que reconnaît lui-même l'Observatoire dans son rapport précité :
- *« en raison d'une gestion administrative centralisée au niveau national¹⁴⁹, la situation des exploitants de VTC peut être mieux décrite que celle des taxis dont la gestion de l'activité, effectuée au niveau local, n'est connue au niveau national qu'à travers des recensements ponctuels »* ;
 - la collecte de données via les centrales de réservation conduit à *« une meilleure connaissance des courses opérées en réservation par le biais de tels acteurs plutôt que du marché de la maraude, monopole des taxis, ou des courses opérées par des exploitants VTC travaillant sans les plateformes »*.
506. L'Autorité salue la création, si longtemps attendue dans les faits, de l'Observatoire et la publication de données à l'issue d'un processus de collecte dont la complexité avait peut-

¹⁴⁹ La gestion du registre national des exploitants de VTC, qui recense aussi les véhicules VTC et les chauffeurs travaillant pour chaque exploitant, est assurée pour l'ensemble du territoire national par le préfet de la région Île-de-France.

être été mal évaluée. Elle invite le Gouvernement à apporter toujours plus de transparence sur l'activité du secteur du T3P, en publiant des données complètes et précises tant sur les activités à l'échelle nationale que sur leur répartition locale, et les acteurs du secteur à poursuivre leurs échanges avec les services de l'État sur les modalités techniques de la collecte.

507. L'Autorité salue la création de l'Observatoire national du T3P et souhaite que les échanges en cours entre les services de l'État et les acteurs du secteur sur les modalités techniques de la collecte de données aboutissent à une publication périodique de données complètes et précises pour améliorer encore la transparence de l'activité de ce secteur.
508. Plusieurs contributions reçues font état d'une insuffisante transparence sur une catégorie particulière de données : les informations relatives aux examens d'accès aux deux professions. Ces examens ont fait l'objet de recommandations distinctes de l'Autorité, au fil des modifications réglementaires sur lesquelles cette dernière a été amenée à se prononcer.

4. LES EXAMENS D'ACCES AUX PROFESSIONS DU T3P : UN RAPPROCHEMENT SATISFAISANT DES CONDITIONS D'ENTREE SUR LE MARCHE ENTRE LES DEUX PROFESSIONS

a) La création d'un examen professionnel pour les chauffeurs de VTC analogue à l'examen professionnel des taxis

509. L'obtention d'une carte professionnelle permettant d'exercer l'activité de conducteur de taxi ou de conducteur de VTC est subordonnée à la réussite d'un examen ou à la reconnaissance d'une équivalence (pour les VTC uniquement). Les évolutions du cadre réglementaire vont dans le sens d'un rapprochement des conditions d'accès aux professions du T3P.
510. Avant la loi Thévenoud, comme l'exposait l'Autorité dans son avis n° 14-A-17, l'exercice de la profession de chauffeur de VTC exigeait un stage de formation initiale, à effectuer dans un centre de formation agréé, tandis que l'exercice de la profession de taxi nécessitait la réussite à un examen que les conducteurs pouvaient préparer par eux-mêmes – cet examen étant organisé par les services de l'État (préfectures). Dans son avis, l'Autorité soulignait que la formation initiale obligatoire pour les chauffeurs de VTC constituait une barrière à l'entrée sur le marché du fait de son coût élevé, et préconisait son remplacement par un examen similaire à celui des taxis.
511. Cette recommandation a été suivie : à partir du 1^{er} janvier 2016, la délivrance de la carte de VTC est devenue subordonnée à la réussite d'un examen ou à un dispositif d'équivalence.
512. L'Autorité s'est ensuite prononcée, en mars 2017, sur un projet de décret d'application de la loi Grandguillaume relatif, notamment, à la mise en place du nouvel examen pour les VTC, et au dispositif permettant de devenir chauffeur de VTC sans examen par reconnaissance de l'expérience professionnelle.
513. Le législateur n'ayant pas indiqué si chacune des deux professions devait disposer ou non d'un examen qui lui est propre, c'est par décret pris après avis de l'Autorité¹⁵⁰ que l'existence de deux examens distincts a été fixée, avec cependant plusieurs épreuves formant un « tronc commun » aux deux professions. Les programmes des examens sont définis par arrêté. La

¹⁵⁰ Décret n° 2017-483 du 6 avril 2017 relatif aux activités de transport public particulier de personnes et actualisant diverses dispositions du code des transports.

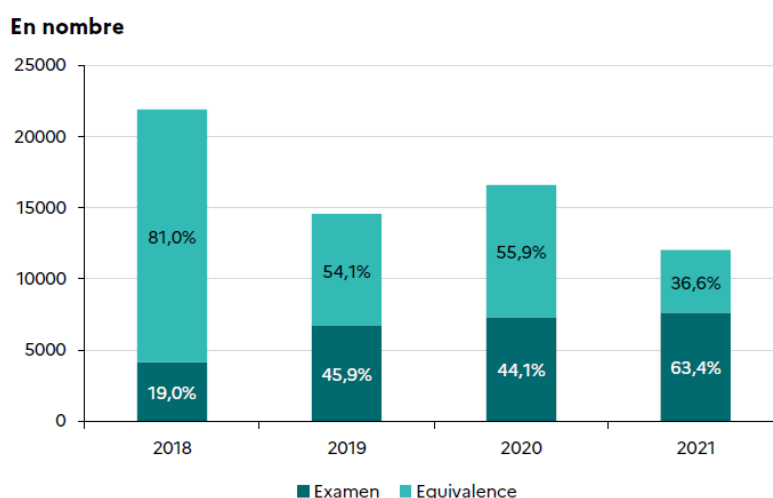
LOM du 24 décembre 2019 a achevé le rapprochement des modalités de l'examen des VTC de celles de l'examen des taxis.

514. La création du tronc commun et d'un parallélisme entre les épreuves spécifiques de chaque profession a été saluée par l'Autorité dans son avis comme concourant efficacement à l'égalité des conditions d'accès aux professions. Le cadre juridique est désormais stabilisé, comme le demandait l'Autorité.
515. L'Autorité avait préconisé, dans son avis précité n° 17-A-04, qu'il soit également possible de devenir chauffeur de taxi par la même procédure de reconnaissance d'expérience professionnelle que pour les conducteurs de VTC, mais cette recommandation n'a pas été suivie. Sur ce point la DGITM fait valoir qu'en raison de « *la spécificité du métier de taxi et de son encadrement réglementaire en comparaison de celui des VTC (...) (réglementations tarifaires, réglementations nationale et locale, utilisation d'équipement spéciaux, participation aux transports sanitaires), il n'apparaît pas opportun d'autoriser l'accès à la profession de taxi sur le seul fondement d'une expérience professionnelle antérieure de conducteur de transport de personnes, car ces dernières ne disposeraient pas forcément du socle de compétences nécessaires à la réalisation de prestations de transport en taxi de qualité et en toute sécurité* ». Sans se prononcer sur cet argument d'opportunité, l'Autorité constate qu'aucune des contributions à la consultation publique ne demande l'instauration d'une obtention par équivalence pour les taxis.
516. Le montant des droits d'inscription aux examens professionnels a été fixé par arrêté¹⁵¹ et est identique pour les deux examens. Il était de 195 euros en 2017 (pour une première présentation à l'examen), de 206 euros en 2020, 2021 et 2022 et de 221 euros en 2023. Ces droits d'inscription constituent une recette non négligeable pour le fonctionnement des CMA¹⁵².
517. Selon le rapport précité de l'Observatoire, en 2021 plus de 27 000 candidats se sont inscrits aux examens pour devenir chauffeur de taxi ou de VTC. La région Île-de-France concentre respectivement 43 % et 69 % des inscriptions aux examens taxi et VTC. La répartition des candidatures entre les deux examens est très différente d'une région à l'autre : en Bretagne et en Corse, la majorité des candidats en 2021 se sont inscrits pour les examens taxi, tandis qu'en Île-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur les candidats se sont majoritairement présentés aux examens VTC.
518. La même année, 21 019 cartes professionnelles ont été délivrées (hors renouvellements) : 12 042 cartes professionnelles de VTC et 8 977 cartes de taxi. La carte de taxi ne peut s'obtenir que par le passage de l'examen. La répartition des cartes VTC selon leur mode d'obtention (examen professionnel ou équivalence) est présentée dans la figure 10.

¹⁵¹ Arrêté du 6 avril 2017 fixant les montants des droits d'inscription aux épreuves des examens de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur.

¹⁵² En séance, le représentant de CMA France a cité le montant de 5,3 millions d'euros pour le premier semestre 2023.

Figure 10 : Mode d'obtention de la carte professionnelle pour les chauffeurs de VTC



Source : IN Groupe

b) Les modalités d'organisation des examens d'accès aux professions

519. Jusqu'en mars 2017, l'État assurait l'ensemble des missions relatives à la tenue des examens de taxi et de VTC, même s'il pouvait déléguer leur organisation matérielle à des opérateurs agréés.
520. Les articles R. 321-11 à R. 321-14 du code de l'artisanat, dans leur rédaction issue de la loi Grandguillaume de 2016 et d'une ordonnance de recodification de 2023, imposent désormais que les CMA organisent les sessions d'examen, dans le cadre d'un calendrier national fixé par l'établissement public CMA France. Les CMA ont l'obligation de publier après chaque session et pour chaque département, le nombre de candidats, les moyennes des résultats pour chaque épreuve et pour l'ensemble de l'examen, le taux de réussite, et d'autres données dont la liste est fixée par voie réglementaire.
521. Les premiers examens organisés par les CMA pour les taxis et pour les VTC ont eu lieu au printemps 2017.
522. Saisie par le Gouvernement, l'Autorité a rendu deux avis (n° 17-A-04 et n° 20-A-06) sur les dispositions réglementaires relatives aux modalités d'organisation de ces examens.
523. S'agissant du transfert de l'État au réseau consulaire de l'organisation des examens, l'Autorité a exprimé plusieurs réserves importantes en 2017 sur le dispositif proposé, en demandant que l'impartialité des CMA soit mieux garantie et que le contenu et la difficulté des examens soient proportionnés aux compétences attendues de la part des conducteurs. Ces recommandations n'ont pas été prises en considération dans le décret du 6 avril 2017 sur lequel portait l'avis n° 17-A-04, mais ce décret a ensuite été annulé par le Conseil d'État. La DGITM fait valoir qu'un texte ultérieur, le décret du 23 février 2021¹⁵³, a modifié les règles de constitution des jurys par les CMA et leurs règles de fonctionnement « afin de garantir leur indépendance et leur impartialité », et a prévu des dispositions complémentaires pour améliorer la transparence sur les conditions d'organisation des examens. En particulier, ce décret interdit qu'un professionnel VTC siège au jury d'un

¹⁵³ Décret n° 2021-202 du 23 février 2021 modifiant les conditions d'organisation des examens d'accès aux professions de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur.

examen de taxi et réciproquement - cas de figure qui était auparavant dénoncé par les professionnels concernés. Lors des auditions du 14 septembre 2023, les représentants de CMA France entendus par le Collège ont signalé que la mise en œuvre du décret de 2021 nécessite un arrêté d'application¹⁵⁴ sur la composition et le fonctionnement des jurys, qui n'a pas encore été publié.

524. L'Autorité invite le Gouvernement à publier rapidement l'arrêté d'application sur la composition et le fonctionnement des jurys d'examen.
525. Le législateur a ensuite donné aux CMA la possibilité de subdéléguer à des tiers agréés l'organisation des épreuves, afin de leur permettre d'augmenter le nombre de sessions d'examen et de diminuer le temps d'attente des candidats (article 45 de la LOM). L'avis de l'Autorité n° 20-A-06 portait sur le projet de décret d'application de cette disposition. L'Autorité a émis un avis favorable mais s'est interrogée sur le principe même du recours à une subdélégation. Un nombre insuffisant de sessions d'examen constituant une barrière considérable à l'entrée sur le marché, si en pratique les CMA ne sont pas en mesure d'organiser les examens avec une fréquence suffisante pour répondre à la demande, le législateur aurait pu remettre en question le transfert de cette mission de l'État aux CMA plutôt que créer un dispositif complexe de subdélégation.
526. Le décret d'application a été publié¹⁵⁵, mais il s'avère qu'en pratique, aucune CMA n'a, à ce stade, fait le choix de recourir à cette faculté de subdélégation à des prestataires agréés ; aucun agrément n'a donc été délivré.

c) Les motifs de satisfaction et d'insatisfaction des acteurs du secteur

La fréquence des examens et les délais d'obtention des cartes professionnelles

527. Les acteurs du secteur qui ont déposé des contributions dans le cadre de la consultation publique expriment des perceptions divergentes sur la fréquence, suffisante ou insuffisante, des sessions d'examens d'accès aux professions de conducteur de taxi ou de VTC. La CSNERT par exemple considère que « *les examens sont globalement organisés de façon satisfaisante par les CMA* » mais que, compte tenu du délai à prévoir entre l'inscription à l'examen et l'obtention de la carte professionnelle, la fréquence est insuffisante aussi bien en Île-de-France (où les sessions sont plus nombreuses) que dans les autres régions. En revanche, la FNTI, qui salue également le travail des CMA, considère que la fréquence des examens est suffisante pour permettre aux candidats de passer leur examen dans un délai raisonnable.
528. Le décret du 23 février 2021 précité a instauré des règles destinées à garantir une fréquence raisonnable des sessions d'examen. L'article R. 321-12 du code de l'artisanat impose aux CMA d'organiser au moins une session d'épreuves écrites d'admissibilité par trimestre. En pratique, la fréquence est variable selon les régions. La DGITM a notamment indiqué aux services d'instruction qu'en Île-de-France, où le nombre de candidats aux examens VTC a connu une forte progression, « *la CMA Île-de-France organise dorénavant 11 sessions d'admissibilité par an, durant lesquelles elle accueille en moyenne plus de 2 500 candidats par session* ». La crise sanitaire du Covid et ses conséquences ont pu provoquer un certain

¹⁵⁴ Arrêté prévu par l'article R. 321-12 du code de l'artisanat.

¹⁵⁵ Décret n° 2021-201 du 23 février 2021 relatif à l'organisation, par des personnes agréées, des épreuves théoriques et pratiques d'accès aux professions de conducteur de taxi, de conducteur de VTC et de conducteur de véhicule motorisé à deux ou trois roues.

« embouteillage » dans plusieurs régions, mais les CMA sont parvenus à le résorber. Lors de son audition par le Collège, le représentant de CMA France a exprimé le souhait qu'une dérogation soit introduite dans les textes pour pouvoir espacer davantage les sessions dans les territoires ultramarins, où le nombre de candidats et donc les besoins sont moindres.

529. L'Autorité invite le Gouvernement à modifier les dispositions relatives à la fréquence des sessions d'examens pour tenir compte des caractéristiques des marchés du T3P des territoires ultramarins.
530. La DGITM a également informé les services d'instruction que, s'agissant des délais d'examen, « *des réflexions sont en cours pour moderniser et professionnaliser l'examen, et fluidifier davantage l'accès à la profession. Dans ce cadre, la généralisation des questions à choix multiples est une piste envisagée, car elle permettrait de réduire les délais de correction, et donc les délais d'examen* ». Le représentant de CMA France entendu par le Collège a souligné que le référentiel de l'examen n'a pas été modifié depuis 2017 et que les exigences qu'il pose mériteraient, à l'occasion de son renouvellement prochain, d'être clarifiées. Le référentiel actuel est trop succinct, ce qui suscite des difficultés d'interprétation et donc des exigences qui peuvent différer d'un département à l'autre, au possible détriment de l'équité de traitement entre les candidats. Le caractère insuffisamment précis du référentiel utilisé a également été déploré par les contributeurs à la consultation publique, qui ont signalé qu'une concertation menée par les CMA est en cours pour le réviser.
531. Le code des transports (article R. 3120-6) impose à l'administration de fournir la carte professionnelle dans un délai de trois mois suivant la date de la demande. Les acteurs du secteur VTC qui ont contribué à la consultation publique déplorent la longueur du délai d'obtention de la carte professionnelle en préfecture après la réussite à l'examen, mais il est difficile d'apprécier si ce délai est effectivement excessif, chaque contributeur citant une longueur différente. S'agissant de la délivrance des cartes VTC après réussite de l'examen, selon les services de l'État, 90 % des demandes sont traitées en moins de 6 mois¹⁵⁶. Pour les taxis, par comparaison, le délai observé semble conforme à l'obligation réglementaire (90 % des demandes traitées en moins de 4 mois)¹⁵⁷.
532. À ce sujet, la DGITM indique que « *[s]'agissant des délais de délivrance des cartes professionnelles par les services des préfectures de département, il a été observé, pour certaines préfectures des délais très longs. Un processus de dématérialisation des procédures a été généralisé en 2022 dans l'ensemble des départements. Il a été l'occasion d'harmoniser les procédures. Le ministère chargé des transports a saisi le ministère de l'intérieur de ces difficultés signalées par les professionnels. Des mesures sont en cours de mise en œuvre telles que la mise en place de renforts, des webinaires pour rappeler les processus, l'adaptation de certains formulaires pour limiter les dossiers incomplets, etc. En outre, les services des deux ministères sont convenus de relancer les travaux de mise en place d'un système d'information. Il convient de souligner que les services instructeurs font face à de nombreuses fraudes ce qui implique des procédures de contrôle particulièrement strictes, consommatrices de temps* ». Le représentant de CMA France a par ailleurs signalé que certaines formalités indispensables ont lieu après l'examen et non avant celui-ci, ce qui

¹⁵⁶ <https://www.demarches-simplifiees.fr/statistiques/demande-de-carte-pro-de-vtc-examen> (page consultée le 9 novembre 2023).

¹⁵⁷ <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/demande-de-carte-pro-de-taxi-examen> (page consultée le 9 novembre 2023).

peut contribuer à allonger les délais de délivrance des cartes professionnelles (visite médicale, vérification du casier judiciaire).

533. S'agissant de l'obtention de la carte professionnelle par équivalence (pour les chauffeurs de VTC), c'est-à-dire sans passage d'un examen professionnel, le délai constaté semble excessivement long : 90 % des demandes sont traitées en moins d'un an¹⁵⁸. La DGITM a signalé aux services d'instruction que l'instruction des dossiers par équivalence apparaît plus complexe en raison d'une fraude documentaire nécessitant des vérifications importantes. Seule la moitié des dossiers par équivalence aboutissent à la délivrance d'une carte professionnelle, les autres étant refusés ou classés sans suite.
534. La perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 a suscité un afflux exceptionnel de candidatures aux examens, mais vu les délais d'obtention constatés, le représentant de CMA France a alerté l'Autorité sur le fait que les candidats qui réussiraient les examens dans les prochains mois risquent de ne pas pouvoir exercer effectivement leur nouvelle activité à l'été 2024.
535. L'Autorité recommande de rapprocher autant que possible les délais d'obtention effective des cartes professionnelles de taxi et de VTC du délai prévu par le code des transports.

La transparence sur les données relatives aux candidatures et aux résultats des examens

536. Les acteurs de l'intermédiation qui ont déposé des contributions dans le cadre de la consultation publique considèrent que la transparence sur les données relatives aux examens professionnels est insuffisante. La FFTPR par exemple considère que « *la publication du nombre de candidats, des moyennes des résultats pour chaque épreuve et des taux de réussite fait défaut* », ce qui empêcherait les plateformes VTC d'opérer des projections et d'adapter leurs stratégies.
537. Le code de l'artisanat impose aux CMA de région et à CMA France de publier un certain nombre de données, et que les sites internet de chaque CMA et de CMA France publient effectivement des données à l'échelon local ou national¹⁵⁹. La DGITM signale toutefois que, dans certaines régions, « *il arrive que les données publiées ne soient pas entièrement conformes aux exigences réglementaires* » et qu'un travail de recensement et d'analyse des données publiées par chaque CMA est en cours pour repérer les éventuels manquements et les corriger.

¹⁵⁸ <https://www.demarches-simplifiees.fr/statistiques/demande-de-carte-pro-de-vtc-equivalence> (page consultée le 9 novembre 2023).

¹⁵⁹ Par exemple pour la CMA Île-de-France.

Recommandations relatives au secteur du T3P

L'Autorité réitère sa recommandation d'assouplissement de la réglementation des prix applicables aux courses de taxi sur le marché de la réservation préalable.

L'Autorité réitère sa recommandation de suppression de l'exigence d'une garantie financière applicable uniquement aux exploitants de VTC.

L'Autorité salue la création de l'Observatoire national du T3P et souhaite que les échanges en cours entre les services de l'État et les acteurs du secteur sur les modalités techniques de la collecte de données aboutissent à une publication périodique de données complètes et précises pour améliorer encore la transparence de l'activité de ce secteur.

L'Autorité invite le Gouvernement à publier rapidement l'arrêté d'application sur la composition et le fonctionnement des jurys pour les examens d'obtention des cartes professionnelles.

L'Autorité invite le Gouvernement à modifier les dispositions relatives à la fréquence des sessions d'examens pour tenir compte des caractéristiques des marchés du T3P des territoires ultramarins.

L'Autorité recommande de rapprocher autant que possible les délais d'obtention effective des cartes professionnelles de taxi et de VTC du délai prévu par le code des transports.

II. La concurrence pour le marché : le rôle crucial des collectivités territoriales sur les marchés conventionnés

A. LE CADRE JURIDIQUE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE

1. LES TRANSPORTS PUBLICS, SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL (SIEG) AU SENS DU DROIT DE L'UNION

538. Les pouvoirs publics peuvent faire le choix de subventionner les services de transport qu'ils organisent, en dérogation au régime des aides d'État, pour peu que ces derniers constituent des services d'intérêt économique général.
539. Les services d'intérêt général, équivalents européens des services publics, font l'objet de dispositions spécifiques en droit de l'Union, notamment dans le régime juridique des aides d'État. Ils englobent des services non économiques, qui ne sont pas soumis aux règles applicables aux aides d'État, et des services d'intérêt économique général (ci-après « SIEG ») qui peuvent en être exemptés sous conditions. L'article 106 du TFUE autorise ainsi qu'il soit dérogé à l'interdiction des aides d'État pour les entreprises chargées de la gestion de SIEG, lorsque ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.
540. La jurisprudence a défini quels services peuvent être qualifiés de SIEG et les critères qui doivent être remplis pour bénéficier d'une telle dérogation. Ainsi, constitue un SIEG une activité économique au sens du droit de la concurrence revêtant un caractère d'intérêt général et confiée à une entreprise par un acte exprès, réglementaire ou conventionnel, de la puissance publique.
541. Un large pouvoir d'appréciation est reconnu aux autorités nationales, régionales et locales pour « *fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs* »¹⁶⁰. En matière de transports, il peut, par exemple, s'agir d'assurer des liaisons non rentables dans un objectif d'aménagement du territoire et de cohésion sociale et territoriale.
542. L'octroi de licences d'exploitation de services réguliers de transports par les autorités publiques et le versement de subventions pour l'exploitation de ces services ont fourni l'occasion à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») de clarifier, dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003¹⁶¹, les conditions qui doivent être remplies pour que la compensation financière versée à l'entreprise assurant un SIEG soit qualifiée d'aide compatible.
543. Quatre conditions cumulatives doivent être remplies :
- l'entreprise doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public (ci-après « OSP ») clairement définies ;
 - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation versée par les pouvoirs publics doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin

¹⁶⁰ Article premier du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général annexé au TFUE.

¹⁶¹ CJCE, n° C-280/00, Altmark Trans GmbH, 24 juillet 2003.

d'éviter qu'elle confère un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à ses concurrents ;

- la compensation « *ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable* » ;
- enfin, si l'entreprise chargée de l'exécution des OSP n'a pas été choisie dans le cadre d'une procédure de marché public « *permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité* », le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une « *entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations* ».

544. L'Autorité a considéré, dans un avis du 29 juillet 2009¹⁶², que la procédure de délégation de service public (ci-après « DSP »), largement utilisée en France pour l'organisation des services publics de transport, « *présente a priori les caractéristiques nécessaires pour être considérée comme de nature à satisfaire à la quatrième condition de l'arrêt Altmark* ».

2. LE REGLEMENT « OSP »

545. Le règlement OSP du 23 octobre 2007 précité définit comment, dans le respect du droit de l'Union, « *les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir* » (article 1^{er}).

546. Le règlement fixe les conditions dans lesquelles les services publics de transport ferroviaire et routier peuvent être organisés par les autorités nationales et locales. Ces conditions portent sur la définition des obligations de service public, le champ d'application des contrats de service public, les modalités d'attribution de ces contrats et la détermination de la compensation financière versée aux opérateurs de transport public. Les obligations de service public sont des « *exigence[s] définie[s] ou déterminée[s] par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie* » (article 2). Le règlement OSP comporte également des dispositions régissant l'accès non discriminatoire au matériel roulant et aux informations essentielles qui doit être garanti aux opérateurs dans les procédures de mise en concurrence, ainsi que des dispositions portant sur la protection des personnels en cas de changement d'opérateur.

547. Des modifications substantielles ont été apportées à ce règlement en 2016, à la suite de l'adoption des directives et règlements formant le « quatrième paquet ferroviaire » qui a parachevé le cadre juridique européen d'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence. Parmi ces modifications figure l'introduction d'une période de transition

¹⁶² Avis n° 09-A-44 du 29 juillet 2009 relatif au projet de mise en œuvre d'un service régulier de transport de personnes par navettes fluviales sur le bief de Paris.

pendant laquelle l'attribution directe de contrats de service public pour le transport ferroviaire de voyageurs reste possible jusqu'au 24 décembre 2023.

548. Dans une communication du 22 juin 2023¹⁶³, la Commission a présenté de nouvelles lignes directrices interprétatives concernant l'application du règlement OSP, pour tenir compte des modifications apportées à celui-ci en 2016 et « *aider les autorités compétentes à se préparer à la fin de la période de transition* ». La Commission rappelle que les obligations de service public peuvent consister à imposer à l'opérateur choisi par la collectivité publique des exigences en termes de fréquence, de qualité de service, de tarifs, etc.
549. Deux directives du 26 février 2014 relatives aux marchés publics¹⁶⁴ revêtent également une importance particulière pour les transports publics. L'articulation entre le règlement OSP et ces deux directives est présentée par les lignes directrices précitées de la façon suivante :
- en matière de transports publics ferroviaires de voyageurs, toutes les procédures d'attribution de marchés publics, pour la réalisation de travaux ou pour l'exploitation de services, qu'il s'agisse ou non de concessions, sont exclusivement régies par le règlement OSP ;
 - en matière de transports publics par autobus, lorsqu'ils sont organisés sous la forme de concessions de service public, ce sont les dispositions du règlement OSP qui s'appliquent à la passation des marchés ; en revanche, les marchés relatifs à des services d'autobus qui ne sont pas des concessions sont exclusivement régis par les deux directives « marchés publics » de 2014 ;
 - le cas du transport guidé est plus complexe : les marchés relatifs au transport en métro ou avec un système de transport par câble (comme les téléphériques urbains¹⁶⁵ ou les funiculaires) sont soumis aux mêmes dispositions que les marchés du transport ferroviaire, tandis que les services de tramway sont soumis aux mêmes dispositions que les services d'autobus ;
 - en matière de marchés publics portant simultanément sur plusieurs modes de transport (service public multimodal), les trois textes européens sont applicables.
550. Le règlement OSP et les directives « marchés publics » comportent des dispositions encadrant de manière stricte l'attribution directe (sans mise en concurrence) d'un contrat à un opérateur, cette attribution n'étant autorisée que dans certaines circonstances. Les lignes directrices interprétatives de la Commission explicitent notamment ce que recouvre la dérogation pour « *circonstances exceptionnelles* » au principe de mise en concurrence dans le secteur ferroviaire, la dérogation pour les contrats de faible valeur, la dérogation fondée sur les caractéristiques structurelles et géographiques du marché et du réseau concernés et la dérogation permettant d'attribuer directement ou de proroger un contrat en cas d'urgence.

¹⁶³ Communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route – C(2023) 3978 final, 22 juin 2023.

¹⁶⁴ La directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE et la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

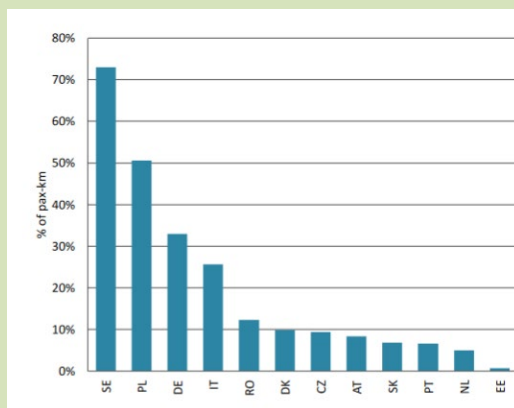
¹⁶⁵ Quatre villes françaises sont déjà dotées d'un « téléphérique urbain » (Grenoble, Brest, Toulouse, Saint-Denis de La Réunion) et plusieurs autres villes prévoient d'en créer sur leur territoire (Nice, Ajaccio, Marseille, plusieurs projets en Île-de-France, etc.).

La part du transport ferroviaire de voyageurs avec OSP en Europe

En 2020, les services de transport ferroviaire de voyageurs fournis en vertu d'une OSP ont représenté en moyenne 64 % de l'ensemble des voyageurs-kms dans l'Union européenne (contre 60 % en 2019). Les compensations versées au titre des OSP demeurent une source de recettes importantes pour les entreprises ferroviaires dans la majorité des États membres. Sur les 149 millions de voyageurs-kms relevant d'une OSP en 2020, 28 % concernaient des services ayant fait l'objet d'un appel d'offres concurrentiel (voir figure 13).

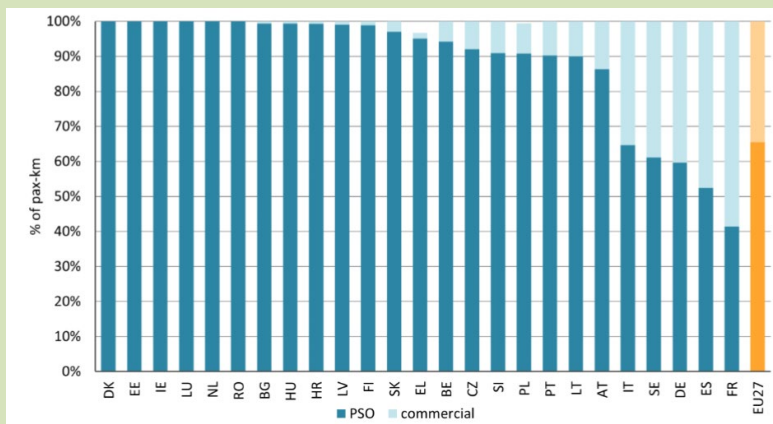
En 2020, les nouveaux entrants détenaient une part de marché de 18,5 % sur ces marchés nationaux du transport de voyageurs relevant d'une OSP (voir figure 11). Cette proportion recouvre des réalités extrêmement différentes selon les États, puisqu'en 2020 il n'y avait effectivement de nouveaux entrants **que dans 12 États** de l'Union européenne sur le marché du transport ferroviaire conventionné (Suède, Pologne, Allemagne, Italie, Roumanie, Danemark, République tchèque, Autriche, Slovaquie, Portugal, Pays-Bas et Estonie) :

Figure 11 : Part de marché des nouveaux entrants sur le marché du transport de voyageurs soumis à des OSP par État (en pourcentage en 2020)



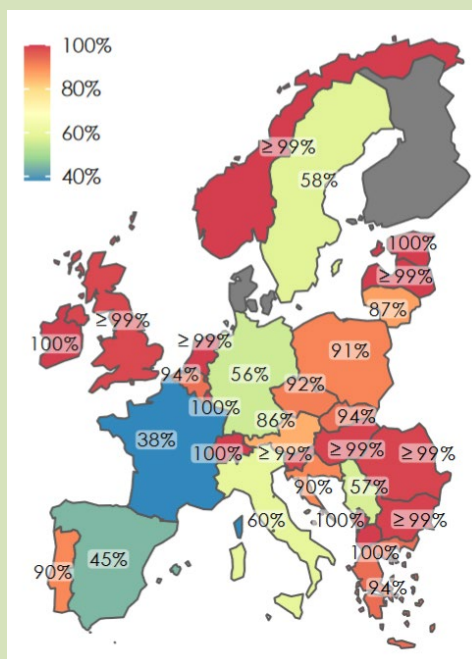
S'agissant de l'ensemble des services de transport ferroviaire de voyageurs (conventionné ou non), la part de marché des nouveaux entrants était de 14 % en 2020, en hausse de deux points par rapport à 2015 comme le montre la figure 12.

Figure 12 : Répartition des passagers-kms entre services « OSP » et services commerciaux par État en 2020



Source : Commission européenne, Huitième rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire au titre de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (COM (2023) 510 final – 13 septembre 2023) et Annexe au huitième rapport (« Commission Staff Working Document ») (SWD(2023)288 final).

Figure 13 : Poids des services conventionnés au sein de l'ensemble des services de transport ferroviaire de voyageurs en 2021



Source : ART, Le marché européen du transport ferroviaire en 2021 (juin 2023).

3. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ÉTAT, LES REGIONS ET LES INTERCOMMUNALITES

a) L'organisation des transports publics est une compétence partagée

551. L'organisation des services publics de transport en France a profondément évolué à partir de 2014 et demeure une compétence partagée entre plusieurs échelons administratifs et territoriaux. Avant les réformes opérées par le législateur en 2014-2015 et en 2019, la

répartition des responsabilités d'organisation des transports était restée inchangée depuis la « LOTI » du 30 décembre 1982¹⁶⁶, qui avait structuré le paysage institutionnel par mode de transport : l'État et les régions étaient alors seuls compétents pour organiser les services publics de transport ferroviaire, les départements organisaient les transports routiers non urbains et les transports scolaires, et les communes et groupements de communes étaient compétents pour les transports urbains.

552. Trois lois ont transformé le schéma de la gouvernance de la mobilité en France : la loi « MAPTAM » de 2014¹⁶⁷, la loi « NOTRe » de 2015¹⁶⁸ et la « LOM » de 2019¹⁶⁹. Les deux premières ont élargi les compétences des régions au transport non-urbain et au transport scolaire en sus du transport ferroviaire régional (les départements demeurant compétents pour le transport scolaire des élèves handicapés) et le bloc communal a vu également ses compétences élargies pour englober un large éventail de services publics de transport, notamment pour les mobilités actives et les mobilités partagées.
553. Afin de clarifier et de simplifier la répartition des compétences, et de prendre en compte le renforcement considérable de l'échelon intercommunal au fil des lois de décentralisation, la LOM a parachevé l'évolution en érigeant comme AOM les régions, d'une part, et les intercommunalités, d'autre part. L'objectif était qu'il ne reste plus aucun territoire en France dépourvu d'autorité publique organisatrice des mobilités exerçant effectivement cette compétence.
554. La LOM a ouvert une période courant jusqu'en mars 2021 durant laquelle les communautés de communes avaient la possibilité de demander que leur soit attribuée une compétence en matière de transport. Sur le territoire des collectivités qui n'en ont pas manifesté la volonté, la région est AOM de substitution. Une étude réalisée par Intercommunalités de France et Transdev et parue en septembre 2023¹⁷⁰ pointe les retards de la réflexion sur la mobilité dans ces territoires. Ainsi, si 28 % des communautés de communes AOM comptent au moins un pôle d'échange multimodal, c'est le cas de seulement 12 % des communautés de communes où la région est AOM de substitution. Ces communautés de communes disposent malgré tout de leviers pour être associées à l'élaboration des politiques de transport comme la délimitation des bassins de mobilité¹⁷¹, les contrats opérationnels de mobilité ou la possibilité de former de nouveaux syndicats mixtes.
555. L'État demeure l'autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs « *d'intérêt national* » (article L. 2121-1 du code des transports) ; à ce titre, c'est l'État qui attribue des contrats de service public pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (ci-après « TET »).

¹⁶⁶ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

¹⁶⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

¹⁶⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

¹⁶⁹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

¹⁷⁰ Intercommunalités de France, Transdev, Focus Mobilités : L'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie - point d'étape de la loi d'orientation des mobilités, septembre 2023.

¹⁷¹ Périmètre défini par la région pour y organiser les transports et à l'échelle duquel elle doit signer un contrat opérationnel de mobilité avec les autres AOM du territoire et d'autres acteurs, dont la liste est définie par la loi (notamment les gestionnaires de gares de voyageurs). Un bassin de mobilité englobe le périmètre d'une ou plusieurs AOM infrarégionales.

556. Durant la même période, la carte des régions a été considérablement modifiée, le législateur ayant décidé¹⁷², avec effet au 1^{er} janvier 2016, de réduire leur nombre en France métropolitaine de 21 à 12. Les délimitations de cinq régions sont demeurées à l'identique, même si certaines ont changé de nom (Bretagne, Centre – devenue Centre-Val de Loire –, Île-de-France, Pays de la Loire, PACA). La collectivité de Corse, collectivité territoriale à statut particulier, détient les mêmes compétences que les régions en matière de transports. Les seize autres régions ont fusionné pour n'en former plus que sept (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie). Quatre de ces nouvelles « grandes régions » regroupent au moins dix départements.
557. Du fait du redécoupage des régions et de la création des « grandes régions », certaines lignes de TET qui avaient auparavant un caractère interrégional et étaient donc considérées comme d'intérêt national sont devenues des lignes à caractère régional. En conséquence, six régions ont signé en 2016-2017 avec l'État des conventions de reprise de ces lignes, pour en devenir les autorités organisatrices (cf. *infra* § 707). L'État conserve sa qualité d'autorité organisatrice pour huit lignes de TET de jour et quatre lignes de trains de nuit.
558. Dans les territoires ultramarins, l'organisation des services peut revêtir des formes particulières¹⁷³.
559. Dans le cadre de la présente enquête, pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences des AOM, les services d'instruction ont interrogé les régions de France métropolitaine ainsi que deux collectivités d'outre-mer ayant le statut de région : la Martinique et La Réunion. Ont également été interrogées les plus grandes intercommunalités, qui ont le statut juridique de métropole (cf. § 525 568).

b) Les missions des AOM

560. Les compétences conférées aux AOM par le législateur englobent la responsabilité d'organiser les transports publics au sens classique du terme (services réguliers et services à la demande) mais vont désormais au-delà. Bien que la LOM ne définisse pas la notion de « mobilités » par rapport à celle de « transports », la liste des missions confiées aux AOM montre que leur compétence en matière de « mobilités » recouvre les moyens de transport et les actions ou services qui concourent aux déplacements des personnes et des marchandises – par exemple la création de services numériques, de services « *de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite* » (article L. 1231-1-1 du code des transports) ou de services de « *conseil en mobilité destiné aux employeurs* ». S'agissant des mobilités actives et des activités d'usage partagé de véhicules, les AOM intercommunales peuvent soit les organiser directement, soit contribuer à leur développement.

¹⁷² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹⁷³ En Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et en Martinique, la LOM donne la possibilité de conférer toutes les compétences d'AOM régionale et locales à une AOM unique. Cette possibilité s'est concrétisée en Martinique : l'établissement public Martinique Transport a la qualité d'AOM unique sur le territoire. Pour la région Martinique, c'est donc Martinique Transport qui a répondu aux questions des services d'instruction.

561. Les AOM ont l'obligation de contribuer à l'atteinte des « *objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain* » (article L. 1231-1-1).

c) La région, « chef de file » de l'intermodalité

562. Les régions n'ont toutefois pas attendu la LOM pour prendre des initiatives en faveur de la complémentarité des modes de transport sur leur territoire. En 2018, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi d'orientation des mobilités constatait que « *la quasi-totalité d'entre elles a mis en place un service d'information multimodale (SIM), qui implique la création d'une plateforme de données, et certaines d'entre elles (Île-de-France Mobilités, Nouvelle-Aquitaine, SMIRT [devenu Hauts-de-France Mobilités], Grand Est,...) ont déjà pris l'initiative de créer une plateforme régionale de données* ».

563. La responsabilité de chaque région est d'inclure un volet « intermodalité » dans ses documents de planification (principalement le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, qui est un document juridiquement contraignant). Au-delà de cette obligation de se doter d'une stratégie intermodale, ou du moins d'inclure l'intermodalité dans l'organisation des services régionaux, les réponses des régions aux services d'instruction montrent que la notion de « chef de file » n'est pas interprétée de manière identique par toutes les AOM régionales. La région Grand Est et la région Occitanie pilotent des coopérations entre les AOM de leurs territoires, la région Pays de la Loire privilégie le soutien technique et financier à la construction de pôles d'échanges multimodaux (ci-après « PEM »). La région Bourgogne-Franche-Comté a créé la marque régionale « MOBIGO Bourgogne Franche-Comté » qui rend plus lisible, pour les habitants comme pour les visiteurs, l'ensemble des transports qu'elle organise, quel que soit l'opérateur délégataire ; la région attribue une licence d'utilisation de cette marque à chacun des opérateurs d'une solution de mobilité dans des conditions définies par contrat.

564. Peu de régions ont, à ce stade, spécifiquement consacré une procédure de mise en concurrence ou un lot à l'intermodalité. En Bretagne, la région porte les appels d'offres relatifs au dispositif d'information multimodale « MobiBreizh », mais en ce qui concerne la billettique, chaque AOM sur le territoire régional passe ses propres marchés, même si la région coordonne les normes d'interopérabilité entre les différents systèmes. La région PACA, en revanche, s'apprête à confier à un opérateur, par DSP, la gestion, l'exploitation et la maintenance du système d'information et de billettique régional qui sera mis à disposition de tous les exploitants ferroviaires et routiers conventionnés.

d) Les futurs services express régionaux métropolitains, un test pour la capacité des AOM à coopérer pour provoquer un « choc d'offre » et des chantiers aux enjeux concurrentiels à anticiper

565. La LOM a fixé un objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains. Cette ambition d'améliorer la desserte ferroviaire, notamment périurbaine, des grandes agglomérations a été reprise par SNCF Réseau. Le gestionnaire d'infrastructure a présenté, en octobre 2020, un « schéma directeur » pour les « étoiles » ferroviaires affichant l'objectif de développer des « *services express métropolitains* » (SEM) ou « *RER métropolitains* »¹⁷⁴. Le 27 novembre 2022, le Président de la République a

¹⁷⁴ SNCF Réseau, *Étoiles ferroviaires et services express métropolitains – Schéma directeur*, octobre 2020.

annoncé que ce projet constituait une priorité nationale pour décarboner les transports et améliorer la vie quotidienne.

566. Ce qui ne semblait concerner au départ qu'une augmentation et une amélioration de la qualité de l'offre de transport ferroviaire, avec une vision portée par l'État et le gestionnaire du réseau ferré national (SNCF Réseau) promettant une amplitude horaire importante et des arrêts fréquents en zone dense, comportait une dimension intermodale dès la présentation du projet de SNCF Réseau. Le gestionnaire d'infrastructure indiquait que *« de manière générale, [la] mise en place des [SEM] devrait avoir pour finalité de renforcer la fluidité du parcours du voyageur par des arrêts cohérents pour faciliter les interconnexions, des installations adaptées sur le parcours (parkings, aires de covoiturage, bornes de recharge...) et un aménagement du matériel roulant (possibilité d'accueil de vélos...) »*. Or, la desserte ferroviaire des territoires relève au premier chef de la compétence des régions, tout comme l'élaboration d'une stratégie territoriale de l'intermodalité et la coordination des actions des AOM en la matière.
567. À ce volet intermodal s'ajoute désormais une dimension multimodale. Les travaux législatifs en cours¹⁷⁵ définissent chaque *« service express régional métropolitain »* (ci-après « SERM ») comme *« une offre multimodale de services de transports collectifs publics »*. Le renforcement de la desserte ferroviaire demeure au cœur du projet, mais chaque SERM doit aussi comporter la mise en place de services publics routiers (« cars express ») et de réseaux cyclables, et peut intégrer la mise en place d'autres services de transport et la création ou l'adaptation de gares ou de pôles multimodaux.
568. Selon le député rapporteur de la proposition de loi, M. Jean-Marc Zulesi, *« il s'agit avant tout de créer un choc d'offre de services, et non pas uniquement un projet de réseaux ou d'infrastructures de transports collectifs publics. C'est d'abord la qualité de service qui doit être recherchée, le réseau en n'étant que le support. En offrant des solutions de mobilité périurbaine nouvelles, les Serms doivent entraîner des changements de comportements des usagers dans leurs trajets quotidiens ; ils constituent à ce titre un véritable enjeu sociétal »*¹⁷⁶.
569. L'ambition affichée est de concevoir l'offre de services publics de transport à une échelle « métropole + territoires qui l'entourent », ce qui nécessite d'associer à la région, à l'État, à SNCF Réseau et à la métropole l'ensemble des AOM dont le territoire est limitrophe de celle-ci.
570. Ni la liste des territoires métropolitains concernés, ni les modalités de gouvernance et de financement de chaque SERM ne sont à ce stade définies. L'objectif fixé par la loi est ambitieux : mettre en place au moins dix SERM dans un délai de dix ans à compter de la promulgation du texte. L'Autorité relève que la coopération efficace entre les différentes AOM dès la conception des SERM sera une condition préalable de la réalisation du choc d'offre espéré. Elle appelle ces AOM à faire jouer pleinement la concurrence à chaque étape, qu'il s'agisse des marchés publics d'ingénierie liés à la conception et au réaménagement d'infrastructures ou du choix des opérateurs qui seront chargés, le cas échéant, d'exploiter de nouveaux services.

¹⁷⁵ Proposition de loi n° 1166 relative aux services express régionaux métropolitains, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 16 juin 2023.

¹⁷⁶ Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (n° 1290, 31 mai 2023).

571. Le texte législatif adopté en commission mixte paritaire le 8 novembre 2023 prévoit que des filiales de la Société du Grand Paris, actuellement chargée de la réalisation du Grand Paris Express et qui va être rebaptisée « Société des grands projets » (ci-après « SGP »), seront créées pour participer à la conception des SERM, lorsque les AOM concernées le demanderont. Dans ce cas, la SGP ou ses filiales participeront à l'élaboration des projets conjointement avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions en ce qui les concerne. Par ailleurs, la SGP ou ses filiales pourront être choisies comme maîtres d'ouvrage de certaines infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'un SERM, en particulier les infrastructures ferroviaires nouvelles (y compris les gares), les nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire et la création ou l'extension d'infrastructures de transport public urbain comportant une correspondance avec l'une des lignes du SERM. L'Autorité souhaite que les modalités des marchés qui seront passés dans ce cadre favorisent la participation du plus grand nombre possible d'opérateurs.

4. MARCHES PUBLICS ET DEVELOPPEMENT DURABLE

572. Dans le secteur du transport conventionné, la concurrence s'exerce au moment des appels d'offres lancés par les AOM. Le droit des marchés publics évolue dans le sens d'une prise en compte croissante des préoccupations de développement durable, au niveau européen comme national, principalement par l'intégration d'exigences environnementales.

573. Au niveau européen, la Commission a présenté dès 2001, dans une communication interprétative¹⁷⁷, les possibilités offertes par le cadre juridique existant pour intégrer des considérations environnementales dans les marchés publics de travaux, de services et de fournitures.

574. Au stade du choix de l'objet de chaque marché, le pouvoir adjudicateur « *a toute latitude pour tenir compte de considérations environnementales et choisir un produit ou un service qui respecte l'environnement* », dans les limites fixées par la législation européenne et nationale. Ensuite, le pouvoir adjudicateur peut définir des exigences environnementales applicables à la conception et à l'exécution des travaux (consommation d'eau, gestion des déchets sur et autour des chantiers, etc.) ou prescrire un mode opérationnel pour l'exécution des services (par exemple décider qu'un service de transport public devra être assuré par des véhicules électriques), à condition de s'interdire de définir l'objet du marché de manière à réserver l'accès à celui-ci à des entreprises nationales au détriment d'entreprises d'autres États membres.

575. En matière de décision d'attribution des marchés, la Commission rappelle que le droit européen offre l'alternative entre l'offre la moins-disante et « *l'offre économiquement la plus avantageuse* », considérant que « *des éléments environnementaux peuvent servir à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse* ». La jurisprudence de la CJUE permet par ailleurs aux autorités adjudicatrices, à certaines conditions, d'inclure dans leurs

¹⁷⁷ Communication interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés – COM (2001) 174 final (JOCE du 28 novembre 2001).

critères de sélection des offres des critères pouvant être rattachés à la dimension sociale du développement durable¹⁷⁸.

576. En droit national, l'article L. 3-1 du code de la commande publique, introduit par la loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021¹⁷⁹, dispose que la commande publique doit participer « à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code ».
577. Cette obligation est placée au même niveau que la liberté d'accès et la transparence des procédures, principes fondamentaux plus anciens du droit des marchés publics. Elle est ensuite déclinée, dans le code de la commande publique, à chaque étape des procédures, de façon plus ou moins contraignante. La loi « climat et résilience » a transformé plusieurs facultés en obligations, même si cette transformation est à entrée en vigueur différée.
578. Les pouvoirs adjudicateurs ont déjà l'obligation de prendre en compte les objectifs de développement durable au moment de la définition des besoins à satisfaire (article L. 2111-1 du code de la commande publique), y compris pour les contrats de concession (article L. 3111-1 du même code).
579. Pour l'achat d'un véhicule, les acheteurs doivent « tenir compte des incidences énergétiques et environnementales de ce véhicule sur toute sa durée de vie » (article L. 2621-2 du même code).
580. À partir du 23 août 2026 au plus tard, il deviendra obligatoire d'inclure au moins un critère environnemental dans les critères d'attribution des marchés publics, tandis que les spécifications techniques relatives aux prestations à réaliser dans le cadre de tout marché public et les clauses relatives aux conditions d'exécution devront prendre en compte des objectifs de développement durable.
581. La loi permet donc aujourd'hui à la concurrence de s'exercer, entre autres, sur des paramètres environnementaux à travers la commande publique. Cette intégration croissante de considérations liées aux ODD va, généralement, dans le sens d'un enrichissement de la notion de concurrence par les mérites dans le champ de la concurrence pour les marchés.
582. Les collectivités territoriales interrogées par les services d'instruction ont, de manière unanime, considéré que le droit en vigueur encadrant les contrats publics (délégations de service public et marchés publics) dans le domaine des transports intègre de manière satisfaisante ces préoccupations, et que l'achat public est ainsi un levier d'action pour la protection de l'environnement et le développement durable.
583. Dans sa contribution à la consultation publique, le GART fait valoir que la mise en concurrence des marchés de transport publics « peut avoir un impact positif sur le développement durable sous réserve d'être bien encadrée. En effet, la concurrence peut favoriser l'innovation, la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement et une plus grande efficacité économique. Toutefois, il est important de veiller à ce que la mise en concurrence ne conduise pas à des pratiques préjudiciables à l'environnement ou au développement durable, notamment de procéder à du dumping environnemental. Les entreprises peuvent être tentées de réduire les coûts en favorisant l'utilisation de véhicules polluants. Il est donc important de mettre en place des critères environnementaux stricts

¹⁷⁸ Par exemple un critère d'attribution « emploi de chômeurs de longue durée » (jurisprudence présentée dans la communication précitée de la Commission).

¹⁷⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

pour sélectionner les opérateurs ». Anticipant l'entrée en vigueur des dispositions législatives précitées, les collectivités interrogées incluent dans leurs critères de sélection des offres un ou plusieurs critères environnementaux, avec un « poids » relatif variable. Il peut s'agir d'un critère favorisant le « verdissement » des flottes de véhicules utilisés pour les services de transport scolaire, d'une obligation de formation des chauffeurs à l'écoconduite, d'engagements portant sur les émissions polluantes, sur la gestion des déchets dans leurs installations fixes (ateliers de maintenance, stations de lavage, etc.), sur la limitation du nombre de trajets à vide effectués par les véhicules et matériels roulants, etc.

584. Les collectivités intègrent plus rarement des critères relatifs aux autres dimensions du développement durable. Des exemples d'inclusion de critères sociaux dans des marchés publics passés ou en préparation ont cependant été cités par les régions Grand Est, Normandie et PACA, ou encore par le syndicat mixte responsable des transports collectifs de l'agglomération de Clermont-Auvergne et la métropole de Nice. En matière de critères sociaux, la FNTV propose des engagements en termes d'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, une politique de formation, l'adhésion à une charte sociale ou encore l'engagement sur un volume horaire minimum pour les contrats à temps partiel¹⁸⁰.

B. SUR LES MARCHES DU TRANSPORT URBAIN : FACE A LA FAIBLE INTENSITE CONCURRENTIELLE, LES AUTORITES ORGANISATRICES DOIVENT JOUER PLEINEMENT LEUR ROLE POUR DYNAMISER LA CONCURRENCE

585. En ville, l'essentiel des déplacements en transport public se fait dans le cadre de réseaux de transport denses, parfois multimodaux, organisés à l'échelle de l'agglomération. Depuis la LOM du 24 décembre 2019, les AOM chargées par le législateur d'organiser les services de transports urbains sont, en principe, les intercommunalités.
586. 22 intercommunalités, les plus grandes et les plus densément peuplées, ont le statut juridique de métropole¹⁸¹. Comme les autres intercommunalités, les métropoles ont « dessaisi » les communes qu'elles regroupent de leurs compétences d'organisation des transports, à l'exception de la métropole du Grand Paris en raison du statut particulier d'IdFM.
587. Dans certains cas, la compétence d'AOM a été transférée à un regroupement de communes encore plus vaste que le territoire de la métropole, afin d'organiser les transports publics à l'échelle d'un « bassin de vie » plus large (avec le cas particulier de l'agglomération lyonnaise, dans laquelle la compétence d'AOM est partagée entre la métropole et le regroupement SYTRAL).

¹⁸⁰ Ces propositions de la FNTV sont citées dans le guide « Transports scolaires et marchés publics » qui présente les conclusions du groupe de travail mis en place par le Plan interministériel « Transport scolaire » (juillet 2023).

¹⁸¹ Le statut juridique de métropole a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et leurs compétences ont été considérablement renforcées par la loi dite « MAPTAM » (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). Toute agglomération de plus de 400 000 habitants située dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants peut demander à entrer dans cette catégorie juridique ; la qualité de métropole est attribuée par décret. L'organisation des transports publics, la voirie, la signalisation, la création de parcs de stationnement et l'élaboration du plan de mobilité font partie des compétences automatiquement transférées à la métropole par les communes qui en sont membres.

588. Ces réseaux peuvent coexister avec d'autres modes de transport collectifs avec lesquels ils s'articulent, notamment le transport conventionné régional. Un réseau de transports urbains peut être multimodal, c'est-à-dire regrouper plusieurs modes de transport, interconnectés ou non : transports guidés, autobus, vélos en libre-service, etc.
589. L'existence d'un marché national du transport public urbain de voyageurs hors Île-de-France a été identifiée par le Conseil de la concurrence en 2005¹⁸². Sur ce marché, la demande est portée par les AOM ; en 2013, 87 % des réseaux de transports urbains étaient exploités en gestion déléguée (essentiellement en DSP) et 13 % l'étaient en gestion directe par les AOM (en régie directe, ou par une société publique locale ou un établissement public local)¹⁸³.
590. L'Île-de-France constitue un marché distinct, notamment parce que, comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2022¹⁸⁴, l'organisation des transports publics y est singulière : des besoins sans commune mesure avec les autres parties du territoire national (les trois quarts des déplacements en transports collectifs urbains en France ont lieu en Île-de-France, qui représente moins d'un cinquième de la population française), de nombreuses dispositions juridiques dérogatoires au droit commun, le monopole historique de la RATP, un système de financement particulier, et la compétence d'une AOM unique pour l'ensemble du territoire de la région (IdFM).
591. Du côté de l'offre, la Cour des comptes a relevé en 2005¹⁸⁵ le caractère extrêmement concentré du secteur en France, trois grands groupes se partageant alors la majeure partie du marché français (Keolis, filiale de SNCF ; Connex ; Transdev). Si Connex, devenue Veolia Transport en 2006, a fusionné en 2011 avec Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, le nombre d'opérateurs majeurs est toujours de trois aujourd'hui, du fait de la création en 2002 et de l'expansion de RATP Dev, filiale du groupe RATP.
592. Par définition, du fait de leur taille et de leur population, les métropoles sont les territoires dotés des réseaux de transports collectifs urbains les plus importants. Aussi les services d'instruction ont-ils interrogé l'ensemble des métropoles sur les services de transport qu'elles assurent, les modalités de leur organisation et de leur exploitation, les procédures de mise en concurrence auxquelles elles ont recours pour la création ou l'exploitation de ces services, la mise en œuvre des recommandations de l'Autorité formulées en 2009, 2010 et 2020, et leur vision de l'intermodalité.
593. 19 métropoles ou syndicats incluant une métropole ont répondu aux questionnaires des services d'instruction : les métropoles de Bordeaux, Brest, Dijon, Lille, Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg et Toulon, le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (le SMTC-AC, dont le périmètre géographique inclut Clermont Auvergne Métropole), SYTRAL Mobilités (dont le périmètre inclut la métropole du Grand Lyon), le syndicat mixte TISSEO (dont le périmètre inclut la métropole de Toulouse) et le Syndicat des mobilités de Touraine (SMT), dont le territoire inclut la métropole de Tours.

¹⁸² Décision n° 05-D-38 du 5 juillet 2005 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs.

¹⁸³ Groupement des autorités responsables de transports (GART), *L'année 2013 des transports urbains*.

¹⁸⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2022*, Partie 6 : « Les transports collectifs en Île-de-France » (février 2022).

¹⁸⁵ Cour des comptes, *Les transports publics urbains*, avril 2005.

594. Des éléments d'information ont également été fournis aux services d'instruction par les contributions recueillies dans le cadre de la consultation publique et par les réponses de plusieurs cabinets de conseil spécialisés qui assistent les AOM dans la préparation et le déroulement de leurs appels d'offres.
595. En matière de transports collectifs urbains, l'Autorité a été saisie à deux reprises par des autorités organisatrices : la CUB en novembre 2009 et IdFM (alors dénommé le Syndicat des transports d'Île-de-France), en février 2019.

1. LA VIGILANCE DES AOM A LAQUELLE A APPELE L'AUTORITE RESTE DE MISE FACE A LA FAIBLE INTENSITE CONCURRENTIELLE

596. En 2009, dans son avis n° 09-A-55 précité, l'Autorité avait appelé les collectivités territoriales à se montrer vigilantes face au risque potentiel que représente, pour le jeu normal de la concurrence pour les marchés de transport urbain, la conjonction d'un degré élevé de concentration des opérateurs et la présence de l'opérateur historique du transport ferroviaire via sa filiale Keolis.

a) L'offre de services de transport pour ces marchés est insuffisante et appelle à un plus grand rôle des autorités organisatrices

597. Dans son rapport précité de 2005, la Cour des comptes avait relevé que, dans ce secteur concentré autour d'un très petit nombre d'opérateurs, la mise en concurrence effective des contrats d'exploitation était « *problématique* », l'ouverture à d'autres opérateurs restant dans la pratique « *quasi inexistante* » et les appels d'offres portant le plus souvent sur l'intégralité du réseau urbain concerné. La situation n'a pas changé significativement depuis.

L'état des lieux de la concurrence

598. Les réseaux de transport urbain des métropoles (présentés dans le tableau 4) dont les AOM ont fait le choix de la mise en concurrence sont tous exploités par des filiales des trois groupes SNCF/Keolis, Transdev et RATP.

Tableau 4 : Exploitation des réseaux de transport dans les 22 métropoles

Métropole ou syndicat comprenant une métropole	Opérateur principal du réseau de transport urbain et nature du contrat
Aix-Marseille	Régie des Transports Métropolitains (EPIC) : contrat de service public portant sur le réseau des transports de la ville de Marseille. Transdev et Keolis : DSP portant sur des réseaux de bus sur le fondement d'un strict allotissement géographique, héritier du regroupement de plusieurs autorités organisatrices au sein de la métropole.
Bordeaux	Keolis Bordeaux : DSP portant sur les lignes régulières de bus, le tramway, le transport à la demande (ci-après « TAD »), y compris pour les personnes à mobilité réduite (ci-après « PMR »), les navettes fluviales, les parkings relais et les vélos en libre-service.

Brest	RD Brest (filiale de RATP Dev) : DSP portant sur les lignes de bus, les bus scolaires, le tramway, le téléphérique et le TAD.
SMTC-AC (Clermont)	T2C (EPIC) : contrat de service public (contrat de quasi-régie) portant sur la ligne de tramway et la grande majorité des lignes de bus.
Dijon	Keolis Dijon : DSP portant sur les lignes régulières de bus, les bus scolaires, le tramway et les TAD.
Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (Grenoble)	M TAG (société publique locale) : contrat de service public avec le Syndicat mixte.
Île-de-France Mobilité (Paris)	RATP (EPIC) : réglementation dérogatoire fondée sur le monopole légal de la RATP sur les lignes de métro existantes et sur le réseau d'autobus parisien et de petite couronne – cf. <i>infra</i> § 590. Membres du réseau Optile (Transdev, Keolis, RATP Cap Île-de-France Groupe Lacroix, SAVAC) : différentes DSP portant sur les lignes d'autobus de la grande couronne
Lille	Keolis Lille : DSP portant sur les bus, le métro et le tramway.
SYTRAL (Lyon)	Keolis Lyon : DSP portant sur le réseau de transport urbain « TCL » (métro, tramway, bus, funiculaire), qui dessert le territoire de la métropole.
Metz	TAMM , société anonyme d'économie mixte locale dont le capital est détenu par la métropole (60 %), Keolis (25 %) et SNCF (15 %) : DSP portant sur l'ensemble du réseau de transports urbains, sur le transport de PMR et sur la gestion de parkings relais.
Montpellier	TaM , société dont le capital est détenu principalement par la métropole (69 %) et Transdev (20 %) : DSP portant sur l'ensemble des services publics réguliers de transport (tramway, bus, vélos en libre-service) ainsi que sur les parkings relais et les parkings dédiés aux vélos.
Nancy	Keolis Grand Nancy : DSP portant sur la totalité du réseau des services organisés par la métropole (tramway, bus, transport des PMR, bus scolaires, etc.)
Nantes	SEMITAN , société d'économie mixte locale dont les principaux actionnaires sont la métropole (65 %) et Transdev (15 %) : DSP pour l'ensemble des services : tramway, bus, liaisons fluviales, navette vers l'aéroport, TAD, transports pour les PMR, bus scolaires.
Nice	Régie Lignes d'Azur (EPIC) : contrat de service public portant sur le tramway, les bus et les services de TAD.
Orléans	Keolis Métropole Orléans : DSP portant sur deux lignes de tramway et un réseau de bus.
Rennes	Keolis Rennes : DSP portant sur le métro, les bus, le service de TAD destiné aux PMR, les vélos en libre-service, le covoiturage, etc.

Rouen	Transdev Rouen : DSP portant sur un tramway, des lignes régulières de bus, des lignes scolaires, un service PMR et un service de navette fluviale.
Saint-Étienne	Transdev : DSP portant sur l'ensemble du réseau de transports urbains (services réguliers et services de TAD)
Strasbourg	Compagnie des transports strasbourgeois (société publique locale) : contrat de service public portant sur le réseau de transport de la métropole.
Tisseo (Toulouse)	Tisseo Voyageurs (EPIC) : contrat de service public portant sur le réseau de transport de la métropole.
Toulon	RMIT (filiale de RATP Dev) : DSP portant sur le réseau de transport de la métropole (à l'exception du téléphérique).
SMT (Tours)	Keolis Tours : DSP portant sur le réseau de transport de la métropole.

599. Transdev est particulièrement active sur le segment des sociétés d'économie mixte et des activités qui y sont liées, comme l'assistance technique et la sous-traitance. Ce modèle recule toutefois, avec le passage en régie des services de transport public jusque-là gérés par des sociétés d'économie mixte à Grenoble (2021) et à Montpellier (2021).
600. RATP Dev, très active sur les marchés internationaux, se positionne en *challenger* sur les marchés métropolitains nationaux. D'autres entreprises – y compris étrangères – peuvent également se porter candidates aux appels d'offres, comme Azienda Trasporti Milanese (ATM) à Bordeaux pour un contrat commençant en 2023.
601. Les procédures d'appel d'offres, moment pendant lequel s'exerce la concurrence pour le marché, reflètent toutefois un marasme concurrentiel persistant. Les appels d'offres récents de plusieurs métropoles n'ont en effet vu qu'un seul candidat déposer une offre : Lyon en 2017 (Keolis), Dijon en 2023 (Keolis), Nantes en 2018 (Semitan, dont Transdev est actionnaire), Rennes en 2018 (Keolis). À Montpellier en 2017, l'autorité organisatrice a eu à choisir entre une offre de Transdev et une offre de la société d'économie mixte TAM dont Transdev est actionnaire ; Keolis a fait acte de candidature mais n'a finalement pas déposé d'offre. Dans les agglomérations de taille moyenne, Transdev et Keolis coexistent parfois avec des acteurs de plus petite taille, parfois étrangers. L'opérateur Vectalia, filiale d'un groupe espagnol, exploite ainsi le réseau de transport urbain de Béziers et a exploité dans le passé ceux de Sète, Narbonne, Perpignan en Occitanie également mais aussi ceux d'Amiens et d'Antibes. Moventis, filiale du groupe espagnol Moventia, exploite les réseaux de Montbéliard et de Grasse. Ces situations demeurent toutefois exceptionnelles et le marché est dominé par les trois grands opérateurs précités. RATP Dev exploite les réseaux de transport urbain d'un nombre important d'agglomérations de taille intermédiaire comme Lorient, Brest, Saint-Malo, Vannes, en plus du réseau de la métropole de Brest en Bretagne, mais également La Roche-sur-Yon, Laval, Angers, Annemasse, Roanne ou Thonon-les-Bains.
602. Les marchés de transport de plus petite taille et n'incluant pas de modes lourds (tramways, métros) semblent pouvoir intéresser un plus grand nombre d'opérateurs. Les stratégies des opérateurs semblent de plus avoir une dimension régionale.
603. La fréquence de changement d'opérateurs fluctue selon les périodes à des niveaux faibles – puisque sur un échantillon de services de transport étudié par deux économistes du

Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), entre 2005 et 2021 dans 74 % des cas, l'opérateur en place est renouvelé à la suite d'une procédure de mise en concurrence¹⁸⁶ :

- en 2011-2012, le marché connaît plusieurs transformations importantes : Transdev fusionne avec Veolia Transport tandis que la RATP sort de son capital. Les marchés d'Orléans, Metz et Aix-en-Provence passent de Transdev à Keolis, qui perd quant à elle ceux de Besançon et Arles. RATP Dev récupère au terme de ces évolutions les marchés de La Roche-sur-Yon, Roanne, Bourges et Charleville-Mézières ;
- sur la période 2013-2016, le marché connaît une période de stabilité importante. Les changements d'opérateurs concernent essentiellement des opérateurs dont l'activité est peu développée sur le marché français (Vectalia, Courriers Rhodaniens, Car Postal), à l'exception de la résiliation anticipée de la DSP de Transdev à Valenciennes, confiée à partir de 2015 à RATP Dev ;
- la période 2017-2019 est marquée par plusieurs changements d'opérateurs. Nancy, Chambéry et Besançon passent ainsi de Transdev à Keolis tandis que Transdev conquiert les marchés de Nîmes et Lens-Béthune. RATP Dev dont les conquêtes avaient été peu nombreuses dans la période précédente remporte les marchés de Vannes, Lorient, Brest, Angers, Saint-Malo et Creil – succès qui se poursuivent jusqu'en 2023 avec la conquête du marché de la métropole de Toulon.

Le choix de la gestion directe

604. Les AOM peuvent faire le choix de s'investir davantage dans l'exploitation de leurs réseaux de transport, en particulier à travers la gestion directe. En 2006, Toulouse a ainsi retiré la DSP qui avait été attribuée à Connex (devenue Transdev) pour reprendre l'exploitation en régie. En 2021, Grenoble a racheté les parts de Transdev dans la Société d'économie mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise, pour la transformer en société publique locale.
605. De manière générale, l'interruption des DSP semble être l'un des rares leviers à la main des AOM insatisfaites de l'offre de transport. Ces dernières années, Valenciennes (à compter de 2015) et Nîmes (à compter de 2019) ont ainsi résilié les contrats qui les liaient respectivement à Transdev et Keolis.
606. M. Christian Desmaris et M. Didier van de Velde, du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET, CNRS – Université de Lyon 2 - ENTPE), ont étudié dans un article de 2023¹⁸⁷ les phénomènes de « remunicipalisation » des transports publics urbains. Rares en France avant 2012, ces passages en gestion directe de l'exploitation de réseaux urbains se multiplient depuis. La société publique locale a la faveur des AOM qui souhaitent « remunicipaliser », signe que la rupture avec la gestion déléguée n'est pas brutale.
607. Selon ces deux auteurs, les quatre motivations les plus fréquemment évoquées par les AOM ayant fait ce choix sont la volonté de « *répondre plus efficacement et plus globalement aux enjeux de mobilité du territoire* », « *Gagner en performances productives, économiques et financières (productivité, coûts, subvention)* », « *Raccourcir et fiabiliser la chaîne décisionnelle* » et de « *Gagner en performances commerciales (dynamisme commerciale, recettes et fréquentation)* ».

¹⁸⁶ Christian Desmaris, Didier van de Velde, « *La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?* », *Working Papers* du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), 2023.

¹⁸⁷ Christian Desmaris, Didier van de Velde, article précité.

608. Il apparaît que pour de nombreuses AOM, la gestion déléguée, telle qu'elle est organisée actuellement, limite leur capacité à piloter finement l'exploitation de réseaux de transport au service de leur politique de transport. Compte tenu du contexte oligopolistique, elle pourrait, en outre, ne pas être porteuse d'économies significatives.

Le rôle des AOM

609. Le choix des AOM ne se résume toutefois pas à un choix entre déléguer l'exploitation de leur service de transport au risque de perdre la main sur leur politique de transport et reprendre en direct sa gestion.

610. La concurrence offre de nombreux leviers aux AOM au service de leur politique de transport. Les saisir peut nécessiter des réflexions sur l'organisation du service, son découpage mais aussi un investissement important des services concernés des collectivités.

611. Le présent avis s'attache à identifier les principaux facteurs qui concourent à la concurrence dans le secteur des transports urbains.

b) Le rôle des monopoleurs historiques dans le secteur

612. Un autre point de vigilance relatif à la concurrence sur le marché du transport conventionné tient aux liens entre certains opérateurs et les monopoleurs historiques.

Les recommandations antérieures de l'Autorité

613. Il convient de rappeler que l'Autorité ne s'oppose pas par principe aux stratégies de diversification des opérateurs historiques dès lors qu'elles peuvent stimuler la concurrence par l'arrivée de nouveaux acteurs sur un marché. Mais, comme l'Autorité l'a notamment souligné en 2010¹⁸⁸, la diversification d'un ancien monopoleur qui conserve une activité de service public est porteuse de risques pour la concurrence qui appellent des précautions particulières.

614. L'Autorité a signalé dans son avis de 2009 précité la nécessité d'être vigilant face à la diversification des activités de la SNCF sur les marchés de transport connexes au marché du transport ferroviaire de voyageurs, la SNCF s'appêtant alors à prendre le contrôle de Keolis, d'une part, et d'Effia, spécialisée dans la gestion de parcs de stationnement, d'autre part. L'Autorité faisait valoir que la place particulière du mode ferroviaire dans les transports en France « *est de nature à conférer à l'opérateur historique et à ses filiales un avantage concurrentiel significatif* » sur les marchés des autres modes de transport.

615. L'Autorité avait, d'une part, invité la SNCF à faire preuve de prudence dans son intervention sur les marchés connexes à son marché historique et, d'autre part, appelé les collectivités organisatrices à explorer les avantages potentiels et les conditions de mise en place d'un allotissement de leurs réseaux de transports urbains, dans le but de rendre possible ou de préserver une compétition effective et équitable sur les marchés concernés.

616. S'agissant des activités « connexes » des groupes RATP et SNCF via leurs filiales, les contributions recueillies dans le cadre de la consultation publique et les réponses des métropoles révèlent que la vigilance des AOM et de l'Autorité reste de mise, compte tenu

¹⁸⁸ 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.

du développement des activités de Keolis, de RATP Dev et de leurs filiales. RATP Dev se positionne d'ailleurs comme Transdev pour devenir un opérateur du transport ferroviaire régional¹⁸⁹ (cf. *infra* § 600 et suivants).

Le cas particulier de l'Île-de-France

617. Les enjeux de la diversification du groupe RATP, opérateur historique détenteur d'un monopole légal dont la filiale RATP Dev est en pleine expansion (cf. *supra* § 600), sont similaires. L'Autorité a été amenée à analyser la participation de RATP Dev à un ensemble d'appels d'offres, en réponse à la saisine consultative du STIF qui portait sur les modalités de l'ouverture à la concurrence du transport public par autobus en Île-de-France.
618. En application du règlement OSP et à l'issue d'une période transitoire prévue par celui-ci, l'attribution des contrats de service public pour l'exploitation des lignes de bus de moyenne et grande couronne est soumise depuis 2021 aux règles de mise en concurrence européennes. Avant cette date, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice, avait attribué ces lignes par des contrats de gré à gré aux entreprises membres de l'association OPTILE. OPTILE compte 79 membres de taille très diverses, dont des entreprises familiales et des acteurs de grande taille comme Transdev, Keolis et RATP Dev.
619. Or la RATP exploite l'ensemble du réseau de lignes d'autobus à Paris et dans les départements limitrophes (petite couronne), au titre d'un monopole légal en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2025 au moins. Elle détient aussi des monopoles légaux pour la gestion des infrastructures et l'exploitation des lignes existantes du métro parisien, de plusieurs lignes de tramway, du RER A et, conjointement avec la SNCF, du RER B, avec des échéances plus lointaines pour la fin de ces monopoles. De son côté, la SNCF n'exploite pas directement de lignes de bus en Île-de-France, mais exploitait déjà, au moment de la saisine, les lignes Transilien (dont les autres lignes de RER) et une ligne de tramway.
620. Pour l'ouverture à la concurrence des lignes du réseau OPTILE, les filiales de la RATP et de la SNCF ont pu se porter candidates au même titre que les autres opérateurs, et le STIF a interrogé l'Autorité sur les éventuels avantages concurrentiels dont pourraient bénéficier, sur des marchés en concurrence, ces deux acteurs du fait de leur adossement à des entreprises en monopoles. Se posait alors la question de savoir comment assurer une « *étanchéité des moyens* » entre chaque entreprise en monopole et sa filiale, tant pendant la phase de mise en concurrence que pendant la période d'exploitation.
621. Dans son avis de 2020, l'Autorité constatait que, dans ce contexte d'un marché contesté composé principalement d'opérateurs importants et marginalement d'entreprises indépendantes de plus petite taille, la diversification d'opérateurs en situation de monopole sur leur marché d'origine pouvait tendre « *à stimuler la concurrence entre les grands opérateurs, avec un risque d'éviction des autres intervenants* » en raison de plusieurs facteurs possibles de distorsion de concurrence : les filiales de la RATP et de la SNCF bénéficient d'atouts comme la notoriété, l'accès à moindre coût à des financements externes, les compétences techniques (brevets, recherche, etc.) et, le cas échéant, la mise à disposition de personnels et l'accès à des matériels utilisés dans le cadre de l'activité en monopole.

¹⁸⁹ Entendus par le collège le 14 septembre 2023, les représentants de RATP Dev ont indiqué que l'entreprise était candidate à des appels d'offres TER, et a notamment participé à la première procédure de mise en concurrence de la région Pays de la Loire.

622. En réponse aux interrogations soulevées par IdFM, l’Autorité a rappelé sa pratique décisionnelle antérieure et a appelé chaque entreprise en monopole légal à « *ne pas avantager indûment sa filiale par un effet de levier tenant à des actifs ou à des informations en situation exclusive qui seraient mis à la disposition de l’entreprise soumissionnaire dans des conditions privilégiées* ».
623. La problématique de l’adossement d’un soumissionnaire à un opérateur historique réunissant en un seul groupe la gestion d’infrastructures et l’exploitation de services sur celles-ci demeure d’actualité pour le réseau d’autobus francilien en grande couronne. Plusieurs lots n’ont pas encore été concédés et la libéralisation va également concerner la mise en concurrence des lignes de bus sous monopole de la RATP à Paris et en petite couronne, que prépare la région Île-de-France avec le lancement d’appels d’offres sur douze lots. Le code des transports dispose que le monopole de la RATP sur l’exploitation de ces lignes ne peut se poursuivre au-delà du 31 décembre 2024 (article L. 1241-6) mais une proposition de loi en cours d’examen au Parlement vise à permettre à IdFM de prolonger le dispositif contractuel en vigueur jusqu’au 31 décembre 2026.
624. Dans son avis du 16 mars 2023 précité, l’ART souligne qu’en Île-de-France la même problématique s’étend au transport guidé, avec la mise en service prochaine de quatre nouvelles lignes de métro (les futures lignes 15, 16, 17 et 18 du Grand Paris Express). Deux de ces lignes viennent d’être attribuées à Keolis et la troisième à RATP Dev¹⁹⁰. Or l’ART considère qu’au sein de la RATP les activités de gestionnaire d’infrastructure et les activités d’opérateur de transport « *ne font pas l’objet d’une séparation fonctionnelle robuste en interne* ».
625. En réponse, dans sa contribution écrite à la consultation publique pour l’instruction du présent avis, l’EPIC RATP fait valoir qu’il a pris en compte les préoccupations de l’Autorité et de l’ART en procédant à une séparation juridique complète entre les activités sous monopole et les activités sur les marchés concurrentiels qui sont ou seront exercées par les filiales RATP Dev et RATP CAP Île-de-France, et en garantissant une étanchéité financière, comptable et informationnelle « *suffisante* ».
626. L’Autorité réitère l’appel à la vigilance qu’elle avait adressé en 2020 aux autorités organisatrices, responsables de l’animation concurrentielle des marchés de transports urbains, sur les risques concurrentiels que peut présenter l’adossement d’un soumissionnaire à un opérateur historique réunissant en un seul groupe la gestion d’infrastructures et l’exploitation de services sur celles-ci. L’Autorité recommande le cas échéant aux opérateurs concernés de renforcer les mesures de séparation entre filiales. L’Autorité recommande à l’État actionnaire de veiller à la séparation entre les filiales des sociétés qu’il détient pour garantir le respect du droit de la concurrence.

¹⁹⁰ IdFM a récemment attribué l’exploitation des lignes 16 et 17 à Keolis, et de la ligne 15 à un groupement incluant RATP Dev et Alstom. La procédure de mise en concurrence pour l’exploitation de la ligne 18 est en cours. La création d’une ligne 19 est désormais envisagée.

2. LES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE L'AUTORITE AYANT TRAIT A L'ORGANISATION DES APPELS D'OFFRES DEMEURENT PERTINENTES ET MERITENT D'ETRE REITEREES

a) Malgré les recommandations de l'Autorité, l'allotissement demeure marginal en pratique

627. Pour organiser leurs services de transport urbain, les AOM peuvent faire le choix de confier l'exploitation du réseau à un seul opérateur (modèle mono-opérateur) ou de l'allotir afin que plusieurs entreprises puissent en exploiter des segments différents (allotissement).
628. Dans son avis n° 09-A-55, l'Autorité invitait « *les autorités organisatrices à engager une réflexion sur l'allotissement de leurs appels d'offres de transport public, tout en prenant en considération les intérêts des usagers* » dans la mesure où l'allotissement est susceptible d'augmenter la concurrence et de limiter la dépendance des AOM vis-à-vis des quelques très gros opérateurs présents sur le marché.
629. L'allotissement peut se concevoir par mode de transport, par zone géographique, mais aussi par « détachement » de certaines activités connexes à l'exploitation des services de transport (la maintenance ou la billettique par exemple). Le découpage peut aussi être fait, au sein d'un même mode de transport, en lots regroupant plusieurs lignes ; c'est ainsi qu'a procédé IdFM pour l'ouverture à la concurrence du réseau des lignes d'autobus en grande couronne (réseau OPTILE), processus en cours qui comporte 36 lots¹⁹¹.

L'allotissement, un choix marginal des AOM

630. Dans la plupart des métropoles et des autres grandes agglomérations, les AOM ont fait le choix de confier la totalité de leurs services de transport, ou du moins l'essentiel de ces services, à un opérateur unique. Lorsque cet ensemble de services n'est pas confié à une régie, la concurrence pour l'exploitation des services de transport s'exerce lors d'un appel d'offres unique qui se répète généralement tous les cinq à dix ans.
631. Un découpage en plusieurs segments est parfois pratiqué par cet opérateur unique pour confier certains éléments du réseau à des sous-traitants – la location de vélos et les services de transport de PMR sont particulièrement concernés par la sous-traitance.

Organisation de l'exploitation des réseaux de transport urbain dans quelques métropoles

À Lille, l'ensemble des transports urbains de la métropole est exploité par Ilévia (Keolis Lille Métropole) depuis les années 80 dans le cadre de DSP successives dont la dernière a pris effet au 1^{er} avril 2018. Dans le cadre de la DSP, l'entreprise exploite tant un réseau de bus, de métro et de tramway, des parcs relais, un service de vélos en libre-service et un service de transport des PMR.

À Strasbourg, la Compagnie des Transports Strasbourgeois, appartenant à 80 % à l'Eurométropole de Strasbourg et à 20 % à la région Grand Est, est le principal exploitant des services de transport organisés par l'Eurométropole de Strasbourg. La société publique locale exploite un réseau de tramway, de bus à haut niveau de service (ci-après « BHNS »),

¹⁹¹ <https://presse.iledefrance-mobilites.fr/bus-en-grande-couronne-ile-de-france-mobilites-attribue-4-nouveaux-contrats/>.

de bus et de vélos en libre-service ; elle sous-traite toutefois l'exploitation de certaines lignes de bus à d'autres opérateurs sur le fondement d'un allotissement par ligne.

Le service de transport pour PMR fait l'objet d'un marché public distinct, passé par l'Eurométropole et attribué à l'entreprise Antoni.

Le réseau de transport de **la métropole de Rouen** est organisé sous la marque Astuce, qui regroupe des lignes de tramway (localement le métro), des bus à haut niveau de service, des bus urbains et interurbains, et même des navettes fluviales. Cette cohérence apparente dissimule une organisation *ad hoc* des services de transport.

Le réseau est organisé autour d'une importante DSP portant sur l'agglomération de Rouen (tramway, BHNS, bus, transport scolaire et PMR, navette fluviale) confiée à Transdev.

La métropole est toutefois également autorité organisatrice d'un second service de transport (bus, transport scolaire et à la demande) exploité par une régie sur le territoire de l'agglomération d'Elbeuf.

À l'ouest de la métropole, l'entreprise Cars Hangard assure une desserte scolaire tandis que plusieurs lignes périurbaines sont exploitées par Transdev dans le cadre d'un marché public distinct. Enfin, dans les zones plus périphériques de la métropole, Keolis Rouen Vallée de Seine exploite un service de transport à la demande, le réseau Fil'or.

Sur le territoire de la métropole de Lyon et dans le département du Rhône, le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération Lyonnaise (SYTRAL) est l'autorité organisatrice des mobilités.

Le réseau de transport urbain « TCL » (métro, tramway, autobus, funiculaire), qui dessert le cœur de l'agglomération lyonnaise, est en grande partie exploité par Keolis (dans le cadre d'une DSP) mais comporte une plus petite DSP octroyée à l'opérateur Cars Berthelet sur l'est de son territoire. Sur le territoire couvert par le réseau TCL, Keolis est également chargé, par un marché public distinct de sa DSP, d'un service de transport destiné aux PMR (Optibus).

Sur le territoire de l'agglomération de Villefranche- Beaujolais-Saône, Transdev exploite le réseau Libellule, également en DSP.

Quatre services de transport en bus (Bus du Rhône) exploités en DSP desservent les zones moins denses du département, tandis que la liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport St-Exupéry est exploitée par Transdev (marché public).

632. Le modèle dominant reste le réseau essentiellement montransporteur, organisé autour d'un lot principal et de quelques lots accessoires. Les AOM dont les réseaux de transport urbain sont exploités par plusieurs gros opérateurs (Aix-Marseille, Rouen, Lyon dans une moindre mesure) ont hérité de la compétence de plusieurs autorités organisatrices. Les réseaux historiques étaient mono-opérateurs et s'additionnent aujourd'hui sans cohérence forte.

Des expériences isolées

633. Interrogées par les services d'instruction, les métropoles ont porté des opinions nuancées sur l'allotissement. Les métropoles de Bordeaux, Brest, Lille et Metz, par exemple, ne prévoient pas, à ce stade, d'avoir recours à l'allotissement lorsque la convention de l'opérateur unique de leur réseau arrivera à son terme. En revanche, plusieurs métropoles, comme Clermont, Dijon, Nantes et Saint-Étienne envisagent de procéder à un allotissement de certains services de transport ou, du moins, incluent cette hypothèse dans leurs réflexions en cours en vue de

la préparation des prochains appels d'offres. Plusieurs métropoles font notamment valoir, en défaveur du découpage en lots :

- la commodité de conserver un opérateur unique comme interlocuteur unique pour la collectivité, offrant une expérience « sans coutures » aux voyageurs ;
- le souci des AOM d'assurer une qualité de service identique en tout point du territoire, notamment pour la bonne information des voyageurs ;
- la complexité du pilotage qu'impliquerait un allotissement.

634. Le modèle monopracteur est toutefois actuellement remis en cause pour les deux plus gros réseaux de transport urbain en France, l'agglomération lyonnaise et l'Île-de-France.
635. À Lyon, pour sa prochaine mise en concurrence, le SYTRAL a décidé d'allotir son réseau de transport urbain entre modes lourds (tramway, métro) et modes légers (bus) – chaque lot faisant l'objet d'une procédure distincte. Le SYTRAL estime qu'en l'absence d'allotissement, l'opérateur historique se trouverait une nouvelle fois en position de force pour imposer à l'AOM ses conditions financières sans concurrence réelle.
636. Le SYTRAL est conscient que la pluralité d'opérateurs peut créer de nombreux problèmes en termes de qualité des correspondances et d'information des voyageurs sur l'un des réseaux en cas de perturbation du trafic sur un autre réseau. Il a neutralisé ce risque en créant une société publique locale (SPL) dédiée à l'information des voyageurs, à la distribution, à la communication, ainsi qu'à la gestion des parkings relais pour vélos et véhicules légers, et a confié la gestion des correspondances entre les lignes à l'un des opérateurs, à charge pour celui-ci de gérer les interfaces avec les autres opérateurs pour assurer la continuité du service.
637. L'exemple du SYTRAL montre que le choix d'allotir nécessite l'élaboration par l'AOM d'une stratégie globale dotée des moyens nécessaires pour assurer un niveau élevé de qualité de service malgré la complexité inhérente d'un réseau « pluri-opérateurs ».
638. Ce dispositif est encore trop récent pour disposer du recul nécessaire. L'expérience est toutefois suivie par de nombreux acteurs du secteur.
639. Le réseau de transport urbain parisien fera également l'objet d'un allotissement aux enjeux considérables dans les années à venir selon un calendrier qui pourrait évoluer, conduit par IdFM (cf. *supra* § 721). Pilotée au niveau régional, soumise à un cadre juridique et réglementaire particulier, l'expérience francilienne suscite toutefois une moins grande attention des acteurs du secteur.

Débat sur la pertinence de l'allotissement des réseaux de transport urbain

640. La prédominance du modèle « mono-opérateur » soulève la question de la pertinence de l'allotissement des réseaux de transport urbain et donc de la recommandation émise en 2009 par l'Autorité.
641. Concevoir et adjudger par appel d'offres plusieurs lots distincts peut représenter une difficulté supplémentaire pour les autorités organisatrices. Ces dernières disposent généralement d'une information insuffisante sur les services de transport qu'elles organisent et sont confrontées au poids de la SNCF et de ses filiales dans le secteur du transport et au rôle de cabinets de conseil dont l'indépendance n'est pas toujours acquise (cf. § 679). À l'inverse, le choix de la DSP, qui couvre tout le territoire et tous les modes de transport, constitue une solution plus légère pour les services de l'AOM. Ces difficultés liées à l'allotissement sont à mettre au regard de ses bénéfices et de ses inconvénients sur les autres plans.

642. Dans son avis de 2009, l’Autorité faisait valoir que « *l’allotissement des réseaux, qu’il soit organisé suivant les modes de transport (métro, tramway, bus) ou par secteur géographique, pourrait permettre de stimuler la concurrence, de faciliter l’entrée de nouveaux opérateurs et l’émergence de nouveaux services* » mais admettait que « *la perspective de l’allotissement des réseaux urbains soulève un certain nombre de questions, relatives notamment à l’arbitrage entre, d’une part, les gains d’efficacité attendus d’un accroissement de la concurrence et, d’autre part, les coûts potentiels liés à la coordination entre les différents délégataires des lots d’un même réseau* ». Elle relevait ainsi que la juxtaposition de plusieurs opérateurs au sein d’un même réseau pouvait aboutir « *à une segmentation de la tarification ou des titres de transport* », ce qui rendrait l’offre plus complexe pour les voyageurs et « *irait à l’encontre de la logique d’intermodalité* » et signalait que si l’allotissement venait à se développer pour ce type de marchés, la capacité des opérateurs à assurer des prestations intermodales constituerait un critère qualitatif important d’évaluation des offres¹⁹².
643. Or, le développement de l’intermodalité au bénéfice des voyageurs est l’un des principaux objectifs des politiques de transport des AOM.
644. Les éléments d’information communiqués par certaines métropoles aux services d’instruction sur les entreprises candidates aux appels d’offres confirment le très faible nombre d’opérateurs qui sont en mesure de présenter des offres pour des marchés de transports urbains, du moins en ce qui concerne les réseaux de transport « classiques » (autobus, métro et tramway), autres que les trois acteurs majeurs déjà cités.
645. En revanche, sur les plus petits segments de marché de transport, les opérateurs sont plus nombreux et sont rarement liés à l’un des trois grands groupes. Les AOM bénéficient de la concurrence plus forte qui existe sur les marchés de transport scolaire, de transport routier interurbain, de TAD dédié aux PMR ou pour l’exploitation de services conventionnés de location de vélos.
646. Dans sa contribution écrite, le GART se fait l’écho des visions divergentes de ses membres sur le sujet : il reconnaît que l’octroi des marchés par lots peut favoriser l’émergence de nouveaux opérateurs, permettre de proposer des solutions plus innovantes et d’améliorer la qualité des véhicules et des infrastructures, mais fait valoir que le choix d’un opérateur unique peut permettre des économies d’échelle, faciliter l’interconnexion entre les lignes et les modes et garantir la cohérence des services fournis sur le réseau en termes de tarification et de billettique.
647. Un autre facteur qui peut présider à la décision d’allotir un réseau de transport est la question des incitations que l’autorité organisatrice souhaite mettre en place. À différentes décisions d’allotissement correspondent différents types de contrats qui sont le reflet de politiques de transport. Lorsqu’une autorité organisatrice confie l’exploitation d’un réseau non alloti à un opérateur, elle le fait souvent sous la forme d’une délégation de service public. L’appel d’offres porte alors sur les coûts nets de l’opérateur (les coûts bruts de l’opérateur desquels on déduit les recettes qu’il anticipe) et prévoit donc un transfert important du risque d’exploitation à l’opérateur. Ce dernier est intéressé à la fréquentation du réseau et la concurrence porte également sur la capacité des opérateurs à augmenter cette fréquentation. Inversement, lorsque le réseau de transport est très alloti (par exemple le transport routier régional conventionné, cf. *infra* § 688 et suivants), à chaque lot correspond un marché public attribué au coût brut. L’autorité organisatrice couvre les coûts majorés de l’opérateur,

¹⁹² Avis n° 09-A-55 précité, § 153.

qui n'est pas intéressé à la fréquentation. La concurrence porte alors essentiellement sur les coûts d'exploitation.

648. Allotissement et engagement de l'opérateur sur les recettes sont faiblement conciliables. Lorsque le réseau est alloti, les actions qui seraient entreprises par un opérateur pour augmenter la fréquentation (publicité, amélioration de la réputation du service, etc.) bénéficieraient également à ses concurrents, sur le mode de l'externalité positive. Ainsi sur le réseau alloti du SYTRAL, les opérateurs reversent mensuellement leurs recettes d'exploitation au SYTRAL (sauf pour le lot Optibus), tandis qu'à Toulon, par exemple, l'exploitant est considéré propriétaire des recettes.
649. Le fort investissement par les autorités organisatrices de leur compétence en matière de transport urbain pour en augmenter la fréquentation et améliorer la qualité pourrait expliquer leur faible enthousiasme pour l'allotissement. Les réponses des métropoles et syndicats mixtes aux services d'instruction de l'Autorité mettent ainsi en avant le développement de marques uniques, d'intégration tarifaire et de communication – les efforts de communication prévus étant souvent notés dès la phase d'appel d'offres. Allotir n'implique cependant aucunement de renoncer à de tels objectifs : comme indiqué *supra* (§ 636), dans son schéma d'allotissement le SYTRAL a choisi de créer un lot de relations avec les usagers, confié à une société publique locale, pour mener à bien ce volet de sa politique de transport.
650. Le choix de l'allotissement dépend enfin de considérations pratiques et techniques qui varient d'un réseau de transport à l'autre. Les contributions de plusieurs cabinets de conseil spécialisés dans le secteur, Artelia, Trans Missions et la fédération professionnelle Syntec Ingénierie, recueillies par les services d'instruction permettent de dresser une liste indicative des paramètres qui sont pris en considération dans la décision d'une AOM d'allotir ou de ne pas allotir un réseau :
- la taille critique : en dessous de certains seuils, l'allotissement peut comporter plus d'inconvénients (gestion non intégrée du réseau, coûts plus élevés pour la collectivité en raison des frais de gestion de plusieurs contrats) que de sources d'économies ; cet argument est par exemple mis en avant par la métropole de Strasbourg (s'agissant du marché du transport dédié aux PMR) ;
 - la configuration du réseau : l'allotissement semble plus pertinent lorsque le réseau dessert des pôles urbains bien distincts ou comporte des lignes ou groupes de lignes non interconnectés avec le reste du réseau ;
 - la propriété et la localisation des centres de maintenance et de remisage des véhicules : l'allotissement est plus aisé quand c'est l'AOM qui est propriétaire des dépôts et lorsque leur localisation est cohérente avec un éventuel découpage des lots en zones géographiques ;
 - la différenciation par mode : dans un réseau combinant plusieurs modes (transport guidé, transport routier, etc.), un lot distinct dédié au transport par autobus permet d'offrir un accès au marché à des opérateurs plus nombreux que les seuls opérateurs disposant du « savoir-faire » technique et des ressources indispensables pour créer et exploiter des services de métro ou de tramway ;
 - la vision stratégique de chaque AOM sur l'architecture optimale de son réseau de transports urbains.
651. L'allotissement des réseaux de transport urbain pourrait également être compliqué par les lacunes du cadre juridique actuel en ce qui concerne les transferts de personnel.

652. L'article L. 3317-1 du code des transports prévoit le transfert automatique des personnels en cas de changement d'opérateur à condition qu'un accord de branche soit conclu. Pour les services routiers interurbains, un avenant a été ajouté en novembre 2020 à la convention collective nationale des transports routiers pour organiser le transfert automatique des personnels au nouvel opérateur pour mettre en œuvre l'article L. 3317-1 du code des transports. En Île-de-France, le transfert des personnels de la RATP à de nouveaux opérateurs est régi par des dispositions spécifiques (introduites par un accord du 1^{er} décembre 2020 entre les partenaires sociaux).
653. En revanche, à ce stade aucun avenant n'a été introduit dans la convention collective applicable aux réseaux de transport urbains hors Île-de-France. Le droit commun du transfert des contrats de travail, c'est-à-dire l'article L. 1224-1 du code du travail, s'applique. Cet article dispose que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Les personnels qui sont ainsi automatiquement transférés bénéficient des garanties sociales définies aux articles L. 2261-14 et suivants du même code.
654. Le SYTRAL estime cependant que l'article L. 1224-1 du code du travail « *ne permet pas d'assurer sans risque ce transfert automatique en cas d'évolution sensible des organisations, pourtant nécessaire lors du passage d'un réseau intégré (un seul contrat) à un réseau comportant plusieurs lots (plusieurs contrats). Pour la mise en œuvre de l'article L1224-1 du code du travail, l'organisation du délégataire sortant doit comporter des entités économiquement autonomes correspondant à la configuration future des lots. Cette configuration de l'organisation du délégataire sortant peut difficilement être anticipée avant la décision du mode de gestion et de l'organisation du service par l'Autorité Organisatrice, qui intervient toujours nécessairement en cours d'exécution du contrat avec le sortant. Ce risque RH, qu'in fine elle devra intégralement supporter (licenciement des salariés qui pourraient refuser leur transfert si l'article L1224-1 du code du travail ne s'applique pas), peut peser lourd dans l'évaluation de l'opportunité pour une Autorité Organisatrice d'engager un allotissement de son réseau de transport public* ».
655. Interrogée par les services d'instruction, la DGITM reconnaît que, s'il a été nécessaire de créer un dispositif *ad hoc* pour le transfert des personnels des réseaux d'autobus RATP et OPTILE en Île-de-France, c'est bien parce que le choix d'allotissement fait par IdFM rendait le droit commun inadapté puisque celui-ci n'est applicable qu'en cas de transfert d'une entité économique autonome unique au nouvel employeur. La DGITM indique que « *l'allotissement retenu par IdFM pour le réseau de bus RATP consiste à passer d'un contrat unique à 13 contrats. L'allotissement retenu par IdFM pour le réseau de bus Optile consiste à passer de 138 contrats de gré à gré à 37 contrats mis en concurrence. Ces changements de périmètre entraînent l'absence de transfert d'une entité économique autonome unique et donc l'inapplicabilité du transfert du droit commun* » et ont rendu nécessaire l'élaboration d'un accord entre les partenaires sociaux.
656. S'agissant des transferts de personnel pour les transports urbains dans les autres régions, la DGITM indique ne pas avoir connaissance, à ce stade, de difficultés qui résulteraient de l'absence d'un dispositif *ad hoc*. Elle souligne que, en application de l'article L. 3317-1 du code des transports, il est loisible aux partenaires sociaux de définir par accord de branche les conditions de mise en œuvre de ces transferts.
657. Sur la base de ces éléments et retours d'expérience, l'Autorité invite tout d'abord les AOM à ne pas écarter par principe la solution de l'allotissement et à en étudier systématiquement

les impacts avant de prendre leurs décisions relatives aux prochaines échéances de leurs contrats.

658. Par ailleurs, lorsque les AOM prennent la décision de continuer à ne contractualiser qu'avec un seul opérateur, l'Autorité souligne la nécessité d'inclure dans le dispositif contractuel un ensemble robuste d'incitations à la qualité de service et à la performance et de pénalités, dans l'intérêt des usagers.
659. Qu'elles aient choisi le modèle « mono-opérateur » ou contractualisé avec plusieurs opérateurs, toutes les AOM ayant fourni des informations aux services d'instruction ont pris soin d'assortir leurs DSP de tels dispositifs, avec des modalités diverses mais qui comportent systématiquement la définition, dans le contrat, d'indicateurs faisant l'objet d'un suivi et un ou plusieurs mécanismes d'intéressement (en fonction des recettes, de la ponctualité, des économies réalisées, de l'efficacité de la lutte contre la fraude, etc.) et de sanctions pécuniaires.
660. Les modalités du contrôle, par l'AOM, des performances du délégataire sont très diverses (périodicité, méthodes de mesure, etc.), mais il convient de conférer aux clauses concernées le caractère le plus efficace ou dissuasif possible, particulièrement lorsque l'AOM est face à un opérateur unique qui exploite l'ensemble ou la majeure partie du réseau. L'AOM de l'agglomération de Clermont-Ferrand a ainsi indiqué aux services d'instruction que le renouvellement du contrat la liant à l'EPIC T2C, pour la période 2023-2028, a été l'occasion d'y introduire un dispositif de « malus » en cas de non atteinte de certains objectifs de performance.
661. L'Autorité recommande aux autorités organisatrices des transports urbains conventionnés :
- de ne pas écarter par principe la solution de l'allotissement et d'en étudier systématiquement l'impact avant de prendre les décisions relatives aux prochaines échéances de leurs contrats avec des opérateurs ;
 - d'inclure dans le dispositif contractuel un ensemble robuste d'incitations à la qualité de service et à la performance et de pénalités, dans l'intérêt des usagers, en particulier lorsqu'elles décident de ne contractualiser qu'avec un seul opérateur.

b) Les choix techniques initiaux contraignent les autorités organisatrices pour leurs marchés ultérieurs

662. Les choix technologiques opérés dans le cadre des appels d'offres pour les transports urbains peuvent se révéler cruciaux pour soutenir des opérateurs innovants, mais peuvent aussi créer un obstacle à la concurrence pour les opérateurs souhaitant candidater à des appels d'offres ultérieurs. L'Autorité s'est penchée sur ces questions dans son avis n° 10-A-22 précité, présenté *infra*.

L'avis n° 10-A-22 du 19 novembre 2010 relatif au projet de lancement par la Communauté Urbaine de Bordeaux d'un marché de rames de tramway

La CUB a saisi l'Autorité en 2009 pour savoir si elle pouvait se dispenser d'une mise en concurrence pour l'acquisition de nouvelles rames de tramway en invoquant une dérogation, prévue par le droit des marchés publics, fondée sur des raisons techniques ou sur la protection de droits d'exclusivité. Les rames déjà utilisées pour le tramway bordelais avaient été achetées à Alstom et étaient équipées d'un système d'alimentation électrique spécifique (alimentation par le sol et non par des lignes électriques aériennes), et les autres technologies d'alimentation existantes

à cette époque n'étaient considérées ni comme suffisamment opérationnelles, ni compatibles avec le système dont étaient équipées les rames Alstom. Or, il était techniquement indispensable que les nouvelles rames et leur équipement embarqué d'alimentation soient compatibles avec les infrastructures existantes.

Le marché de développement du réseau se trouvait donc contraint par le choix fait, dix ans auparavant, au moment du marché initial, d'une technologie particulière.

Au-delà du litige qui opposait la CUB à Alstom, dont le traitement n'entre pas dans la compétence de l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour avis, l'Autorité a présenté une analyse des enjeux concurrentiels aux différents stades des marchés de tramway afin d'identifier « *les moyens de favoriser l'intensité concurrentielle dans ces situations type* ». Cette analyse l'a conduite à distinguer le marché initial, portant sur la création d'un réseau de tramway, des éventuels marchés ultérieurs de développement de ce réseau ou de renouvellement du parc de matériel roulant.

Au stade du marché initial, la CUB avait pris la décision d'équiper certains tronçons d'une alimentation électrique sans fil et s'était donc trouvée en mesure de choisir librement entre plusieurs technologies concurrentes, chacune étant associée à un type de rames fabriqué par les entreprises détentrices de ces technologies. Mais le regroupement, dans un seul marché, du matériel roulant et de son système d'alimentation électrique avait constitué « *une autolimitation de la concurrence* » par la collectivité locale : les conditions de marché retenues par celle-ci n'étaient pas neutres au regard de l'intensité concurrentielle.

L'Autorité a donc recommandé – et cette recommandation s'adressait par nature à toutes les collectivités locales non encore dotées d'un réseau de tramway – que l'appel d'offres pour le marché initial soit « *le plus ouvert possible aux solutions techniques* » existantes « *pour éviter tout ciblage a priori de la technologie de l'un des soumissionnaires potentiels* ». Le degré de spécification du matériel roulant souhaité et son système d'alimentation ont une incidence sur le degré d'ouverture du marché. Par exemple, des caractéristiques extrêmement précises sur le matériel roulant à utiliser (gabarit, capacité, etc.) peuvent n'être satisfaites que par le catalogue existant d'un seul industriel.

L'Autorité a également recommandé aux collectivités d'anticiper les besoins d'interopérabilité qui apparaîtront au stade des marchés de développement ou de renouvellement, en obtenant communication des données nécessaires pour que d'autres opérateurs puissent à l'avenir assurer l'interopérabilité de leurs équipements avec les infrastructures existantes.

663. Les éléments fournis aux services d'instruction par plusieurs collectivités territoriales montrent qu'il est possible de mettre en œuvre les recommandations présentées dans cet avis de 2010. Ainsi, la métropole de Nancy a suivi la préconisation de l'Autorité et s'est prémunie contre le risque de dépendance envers un seul opérateur dans ses choix techniques, par exemple, en organisant des marchés distincts pour, d'une part, l'achat du matériel roulant pour son réseau de trolleybus et, d'autre part, le système de charge des batteries des véhicules au dépôt.
664. Dans leur réponse au questionnaire des services d'instruction, les services de la métropole de Nice Côte d'Azur ont indiqué s'être conformés aux recommandations de l'avis de 2010 pour l'acquisition de matériels roulants pour les lignes de tramway depuis 2013 et pour l'extension en cours du réseau de tramway par la création d'une quatrième ligne. Le fournisseur du matériel pour les lignes existantes, Alstom, détient, comme dans le cas de la CUB analysé par l'Autorité, des droits sur la technologie utilisée. La métropole niçoise a cependant obtenu d'Alstom les éléments techniques d'interfaces, tant pour le matériel roulant que pour les équipements d'alimentation en énergie, afin de les communiquer aux concurrents dans le cadre de la procédure de mise en concurrence pour la création de la quatrième ligne, afin de pouvoir exiger de tous les candidats que leurs projets pour la nouvelle ligne soient interopérables avec les lignes existantes.

665. Les recommandations de l’Autorité dans l’avis précité conservent toute leur pertinence et ont d’ailleurs vocation à guider les collectivités bien au-delà du transport par tramway : quel que soit le mode de transport, c’est bien au stade de l’investissement initial que se prennent les décisions essentielles pour le choix d’une technologie, les caractéristiques techniques des véhicules (par exemple leur gabarit et leur capacité) et celles de l’infrastructure, qui conditionnent les choix futurs.
666. L’Autorité souhaite donc appeler l’attention de l’ensemble des AOM sur le caractère « transposable » de ces recommandations à des modes de transport autres que le tramway. En particulier, le choix de recourir à des véhicules ou matériels alimentés par un certain type de carburant, qu’il s’agisse d’électricité, de biocarburant ou d’hydrogène, est un choix crucial pour tous les transports terrestres lorsque les AOM engagent, comme elles le font de plus en plus, leurs activités de transport dans une démarche de transition énergétique.
667. Il convient de noter à cet égard que la mise en place prévue de zones à faibles émissions dans les grandes agglomérations¹⁹³ amène nécessairement les AOM, par souci de cohérence dans le cadre de leur stratégie globale de transport, à privilégier le recours à des véhicules de moins en moins polluants pour les transports en commun puisque les particuliers et les entreprises devront le faire pour les véhicules qu’ils utilisent.
668. Dans un souci de bonne gestion des finances publiques et donc dans l’intérêt des usagers, le prix demeure évidemment le critère primordial dans les choix réalisés par les AOM parmi les offres des candidats, comme le montrent les réponses des collectivités interrogées, mais, de manière plus globale, l’intégration croissante de critères environnementaux dans l’analyse des offres présentées¹⁹⁴ constitue un signal favorable adressé par les AOM aux opérateurs innovants, soit pour offrir un débouché aux fabricants de matériels roulants et autres équipements « décarbonés », soit pour contribuer à inciter les opérateurs déjà en place à développer des comportements et pratiques responsables et durables pendant la durée du contrat.

c) Les informations stratégiques pour la participation aux appels d’offres et les actifs susceptibles de procurer un avantage concurrentiel significatif

669. Pour permettre aux opérateurs de préparer leur participation aux procédures de mise en concurrence, il appartient aux AOM d’assurer la publicité la plus large et la plus précoce possible sur le calendrier de leurs appels d’offres à venir, qu’il s’agisse de créer des infrastructures et des services ou d’en poursuivre l’exploitation.
670. De plus, lorsqu’il ne s’agit pas d’un appel d’offres portant création *ex nihilo* d’un réseau ou d’un service, l’opérateur sortant qui présente une offre pour obtenir le renouvellement de son contrat avec l’AOM dispose d’actifs matériels et immatériels, notamment des équipements et des informations, qui lui confèrent la capacité d’assurer la continuité du service public qui lui avait été confié mais dont l’AOM doit rendre possible la transmission à un nouvel opérateur si l’opérateur sortant ne remporte pas l’appel d’offres.

¹⁹³ L’article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la LOM du 24 décembre 2019 et de la loi dite « climat-résilience » du 22 août 2021, oblige toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants et les agglomérations dans lesquelles les seuils de pollution de l’air sont dépassés à délimiter des zones dans lesquelles les véhicules les plus polluants subiront des restrictions ou interdictions de circulation. À ce jour, 43 agglomérations en France métropolitaine (dont les 22 métropoles) sont concernées.

¹⁹⁴ Cf. *supra* (§ 553 et s.).

671. Cette transmission d'informations et ce transfert d'actifs ou de ressources ont fait l'objet de recommandations de l'Autorité dans son avis de 2020 précité adressé à IdFM, qui souligne en particulier une responsabilité essentielle de l'AOM, celle d'organiser elle-même le partage des données.

Avis n° 20-A-08 du 16 septembre 2020 relatif à une saisine d'Île-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du secteur du transport public de personnes par autobus en Île-de-France.

Le STIF, autorité organisatrice des transports de la région Île-de-France, devenue par la suite IdFM, a sollicité en 2019 l'avis de l'Autorité sur les questions de concurrence posées par l'ouverture à la concurrence, à compter du 1^{er} janvier 2021, du secteur du transport public de personnes par autobus en Île-de-France. L'Autorité a salué les orientations du plan d'ouverture à la concurrence d'IdFM et souligné que la concurrence pouvait être affectée par les conditions d'organisation des appels d'offres, en particulier par une mise à disposition imparfaite des moyens d'exploitation indispensables aux futurs concessionnaires (dépôts de bus), ainsi que par une transparence relative des données utiles aux soumissionnaires pour répondre de manière pertinente aux appels d'offres.

Les équipements permettant d'assurer la continuité des services

En l'espèce, les actifs nécessaires à la continuité de l'exploitation des services conventionnés étaient certains dépôts de bus, qualifiés de « stratégiques » sur la base de critères choisis par l'AOM, le parc de véhicules, les équipements embarqués dans ces véhicules ainsi qu'un ensemble d'informations relatives à ces installations et équipements (notamment sur les caractéristiques des véhicules).

IdFM avait fait le choix d'acquérir l'ensemble des dépôts de bus stratégiques, pour les mettre ensuite à la disposition des exploitants choisis après mise en concurrence, et d'affecter chaque dépôt à un seul lot, les opérateurs sortants conservant les installations non stratégiques ; toutefois, certains lots ne comportaient aucun dépôt mis à disposition de l'opérateur entrant par IdFM, alors que certains opérateurs sortants disposaient d'au moins un dépôt non stratégique.

L'Autorité avait préconisé que l'AOM mette à disposition de tout opérateur attributaire au moins un dépôt stratégique par lot et donc recommandé à IdFM, d'une part, de reprendre la totalité des dépôts stratégiques et, d'autre part, d'étendre sa démarche de reprise à des dépôts non stratégiques, « afin de supprimer tout avantage tenant à la détention à titre exclusif d'une telle infrastructure ».

S'agissant du parc de véhicules existant, IdFM avait annoncé que l'ensemble du parc (à l'exception des véhicules mal entretenus) serait repris aux opérateurs en exercice pour être mis à la disposition des opérateurs entrants. La reprise portant sur plusieurs milliers de véhicules, tous lots confondus, l'Autorité avait relevé qu'elle était « déterminante pour l'ouverture à la concurrence », que l'enjeu concurrentiel était l'information préalable des opérateurs sur les caractéristiques des véhicules et qu'il appartenait à l'AOM dans ce cas de figure de s'assurer que l'opérateur sortant, détenteur exclusif de ces données, ne procède pas à une rétention d'informations.

Les informations indispensables aux soumissionnaires puis aux nouveaux exploitants

Dans cet avis, outre les informations relatives au parc de véhicules, l'Autorité a identifié d'autres informations « utiles aux soumissionnaires pour répondre de manière adaptée aux appels d'offres », en soulignant que c'est à l'autorité concédante qu'il incombe, d'une part, d'identifier les informations utiles préalablement au lancement de l'appel d'offres et, d'autre part, d'assurer la transparence sur ces informations pour garantir une concurrence équitable.

L'Autorité a précisé que « la notion de données utiles, si elle est soumise en l'espèce à l'appréciation de l'autorité délégante, ne doit pas se limiter aux données nécessaires pour

répondre aux appels d'offres de la manière la plus pertinente, mais devrait s'étendre aux données qui permettent à tout opérateur (...) d'optimiser l'exploitation du service rendu à l'utilisateur, une fois le marché attribué ». Ainsi, les données dont l'AOM doit impérativement obtenir communication pour les transmettre aux soumissionnaires incluent les données relatives aux personnels susceptibles d'être transférés de l'opérateur sortant à un nouvel entrant et une information « *fiable et exhaustive sur la composition et l'état réel du parc de véhicules à reprendre* ».

Dans le cas des autobus d'Île-de-France, étaient également indispensables des informations auxquelles l'opérateur sortant avait « *un accès privilégié et quasi exclusif* » du simple fait de son appartenance à un groupe exerçant également la gestion d'une infrastructure ou l'exploitation de services sous monopole.

En ce qui concerne l'organisation des appels d'offres, l'Autorité a recommandé :

- d'étaler les appels d'offres dans le temps, afin de ne pas limiter la capacité d'anticipation et de réponse des opérateurs ;
- de donner à ceux-ci accès, en *open data*, aux informations suivantes concernant chaque lot : la consistance des lots, des données de volumétrie, et un calendrier prévisionnel (à horizon de six mois) des appels d'offres par lot mentionnant les dates envisagées pour les principales étapes de chaque procédure.

672. Il importe de souligner, là encore, que ces recommandations ont vocation à s'appliquer à toutes les AOM et à tous les transports conventionnés, et pas uniquement à IdFM ou aux services d'autobus. En effet, les AOM interrogées qui ont connaissance des recommandations de l'Autorité ne considèrent pas systématiquement que ces recommandations leur soient également adressées. Si le Syndicat mixte de l'agglomération de Clermont, par exemple, adhère à la démarche préconisée par l'Autorité pour étaler les appels d'offres dans le temps et fournir un calendrier prévisionnel, plusieurs métropoles considèrent, à tort, que l'avis de 2010 est spécifiquement destiné à Bordeaux et que l'avis de 2020 ne s'adresse qu'à l'Île-de-France.

3. NOUVELLES RECOMMANDATIONS

673. Face à la concurrence structurellement faible pour les marchés de transport urbain, les collectivités doivent jouer à plein leur rôle d'AOM en général, et d'animation concurrentielle en particulier, afin, notamment, de ne pas être « capturées » par des opérateurs oligopolistiques dont elles renouvelleraient la convention sans mise en concurrence effective.

674. Lorsqu'elles choisissent de faire appel à des opérateurs privés, la phase amont, préalable au lancement de la procédure d'appel d'offres, dure plusieurs mois et inclut notamment un audit de l'exploitation actuelle, l'élaboration de propositions d'évolution pour le futur contrat, une réflexion sur le mode de gestion approprié.

675. L'Autorité invite les AOM à intégrer dans cette phase de réflexion et de travail préparatoire les recommandations d'ordre général qu'elle a formulées dans ses avis précités relatifs à la CUB et à IdFM.

676. Lors de leur audition en séance, les représentants de la FNAUT ont souligné l'importance de la prise en compte des besoins des usagers dans la réflexion sur les modalités de l'exploitation des réseaux de transport. La consultation des usagers pourrait, lorsqu'elle a lieu, contribuer à définir un dispositif contractuel d'incitation à la qualité de service mesurée

selon des métriques pertinentes ou contribuer à ce que les réflexions sur l'allotissement prennent en compte l'expérience des usagers.

677. Un autre enjeu de l'animation concurrentielle est d'assurer la participation du plus grand nombre possible de candidats crédibles aux appels d'offres. Encourager une concurrence effective peut également nécessiter certains aménagements du cahier des charges, susceptibles de favoriser la participation d'une pluralité d'acteurs. L'Autorité recommande aux autorités organisatrices de mettre le coût de ces aménagements au regard des bénéfices d'une concurrence qui s'exerce réellement au moment de l'élaboration des offres par les candidats.
678. Enfin, l'Autorité a appelé de ses vœux « *une plus grande professionnalisation* » des autorités organisatrices¹⁹⁵ et suggéré qu'elles aient recours à des services d'AMO car ces services « *peuvent permettre de mieux identifier leurs besoins en matière de transport urbain* » et ainsi « *favoriser l'amélioration des critères de sélection employés dans le cadre d'appels d'offres* »¹⁹⁶. La demande croissante d'intermodalité étant susceptible de rendre la préparation et la passation des marchés publics encore plus complexe, les besoins des AOM en expertise technique, juridique et financière – satisfaits soit en interne, soit par appel à une expertise externe – sont importants.
679. Or, la concurrence pour ces marchés pourrait souffrir du rôle important de cabinets de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage affiliés à certains opérateurs, auprès des autorités organisatrices. Le cabinet Systra est ainsi principalement détenu par la SNCF et la RATP ; Transamo est détenu par Transdev ; Egis est partiellement détenu par la Caisse des dépôts et consignations, également actionnaire de Transdev.
680. Les AOM ont un rôle crucial à jouer face à ces risques.

Recommandations relatives au secteur du transport urbain

L'Autorité réitère l'appel à la vigilance qu'elle avait adressé en 2020 aux autorités organisatrices, responsables de l'animation concurrentielle des marchés de transports urbains, sur les risques concurrentiels que peut présenter l'adossement d'un soumissionnaire à un opérateur historique réunissant en un seul groupe la gestion d'infrastructures et l'exploitation de services sur celles-ci.

L'Autorité recommande, le cas échéant, aux opérateurs concernés de renforcer les mesures de séparation entre filiales, et recommande à l'État actionnaire de veiller à la séparation entre les filiales des sociétés qu'il détient pour garantir le respect du droit de la concurrence.

L'Autorité invite les autorités organisatrices des transports urbains à intensifier leurs échanges et leurs retours d'expérience sur l'organisation concurrentielle des transports urbains, notamment au sein des associations dont elles sont membres. Ces travaux pourraient utilement aboutir à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques. L'Autorité se tient prête à y contribuer dans la limite de ses compétences et invite les ministères concernés et l'ART à répondre, le cas échéant, aux sollicitations des AOM sur le sujet, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

¹⁹⁵ Décision n° 10-DCC-198 du 30 décembre 2010 relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des dépôts et consignations.

¹⁹⁶ Décision n° 10-DCC-198 précitée.

La place du développement durable dans la commande publique en matière de transport, notamment sous la forme d'inclusion de critères environnementaux, pourrait être évoquée dans le cadre de ces travaux.

Bonnes pratiques relatives au secteur des transports urbains

La liberté dont disposent les AOM pour organiser et mettre en œuvre leur politique des mobilités est un élément structurant du secteur des transports urbains. Toutefois, lorsque ces dernières ont recours à la concurrence, certaines bonnes pratiques sont susceptibles de leur donner de nouveaux leviers. Il en est ainsi du fait :

- d'intégrer dans leurs réflexions et travaux préparatoires au lancement des procédures de mise en concurrence les recommandations d'ordre général que l'Autorité a formulées dans ses avis précités ;
- en particulier, de ne pas écarter par principe la solution de l'allotissement et d'en étudier systématiquement l'impact avant de prendre les décisions relatives aux prochaines échéances de leurs contrats avec des opérateurs ;
- d'inclure dans tout dispositif contractuel un ensemble robuste d'incitations à la qualité de service et à la performance et de pénalités, dans l'intérêt des usagers, en particulier lorsqu'une AOM décide de ne contractualiser qu'avec un seul opérateur ;
- de sonder en amont des appels d'offres les différents opérateurs et de rendre plus transparent le calendrier prévisionnel des futurs appels d'offres afin de susciter des candidatures ;
- de veiller à l'indépendance des cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'elles consultent sur des facteurs susceptibles d'affecter la concurrence entre opérateurs et de conserver suffisamment de compétences internes pour contrôler la mise en œuvre des contrats.

C. SUR LES MARCHES DU TRANSPORT CONVENTIONNE REGIONAL : L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU FERROVIAIRE REPRESENTE UN DEFI MAJEUR AUQUEL LES REGIONS DOIVENT REpondre

681. Les régions, dans leur rôle d'AOM, sont des actrices majeures du transport de voyageurs conventionné.
682. La compétence des régions en matière de transports s'est construite progressivement. Après une phase d'expérimentation et depuis le 1^{er} janvier 2002, l'organisation des transports ferroviaires régionaux relève de la compétence des conseils régionaux. En 2015, la loi NOTRe a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports non urbains. En matière de transport routier, l'article L. 3111-1 du code des transports dispose ainsi que « *les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région* », à l'exception du transport de personnes handicapées vers les établissements existants et des cas où il préexisterait un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice du transport non urbain.
683. Ce transfert de compétence aux régions en deux temps illustre les deux champs d'intervention des régions en matière de transport, aux enjeux concurrentiels très différents :

- le transport routier de voyageurs, qui recouvre essentiellement le transport scolaire et le transport interurbain. Il peut être régulier ou à la demande. Les liaisons maritimes organisées par les régions peuvent être rapprochées de cette première catégorie ;
- le transport ferroviaire conventionné, organisé autour d'une offre ferroviaire régulière, éventuellement complétée ou remplacée par des liaisons routières.

684. Le transport routier de voyageurs est assuré dans un cadre concurrentiel, par un très grand nombre d'acteurs selon les modalités les plus diverses, tandis que le transport ferroviaire est encore assuré exclusivement par SNCF. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné, prévue par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 précitée, représente à ce titre un défi considérable pour les régions.

1. LE TRANSPORT ROUTIER CONVENTIONNE BENEFICIE D'UNE CONCURRENCE VIVE ENTRE DES FORMES D'ORGANISATION VARIEES

685. Les autorités organisatrices disposent d'une liberté importante dans la façon dont elles organisent le transport routier interurbain et scolaire conventionnés. Cette liberté, qui se traduit par la diversité des formes d'organisation locales, laisse aux régions l'opportunité de concilier des considérations historiques et pratiques, l'intérêt des voyageurs et les impératifs de concurrence.

La concurrence au service du verdissement des flottes de bus

La concurrence est un levier à la main des AOM pour verdir leurs politiques de transport. En région Hauts-de-France, l'introduction d'un critère environnemental valant 10 % de la note finale dans une procédure de mise en concurrence d'un service de transport routier interurbain a permis à un nouvel entrant de proposer une offre ambitieuse sur le plan écologique (80 % de la flotte verdie), que la région a finalement retenue.

a) L'allotissement des services conventionnés de transport routier interurbain reflète des considérations historiques et pratiques

686. Les formes retenues par les régions pour organiser le transport routier sont très variées :
- la région peut signer avec des autorités organisatrices locales des conventions pour leur déléguer cette compétence. Ainsi, en Normandie, 44 conventions de délégation de compétence ont été conclues avec des autorités organisatrices de second rang, dont 24 sont organisées en régies. En Nouvelle-Aquitaine, plus d'une centaine de services de transports scolaires sont exercés par délégation par des régies locales (le plus souvent communales sur l'ensemble des départements de la région) ;
 - la région peut notifier une obligation de service public directement à une régie. Celles-ci sont souvent d'anciennes régies départementales. En Nouvelle-Aquitaine, deux régies exploitent des services dans les Landes, en Lot-et-Garonne et en Haute-Vienne. La Régie des Transports de Martinique exploite plusieurs lignes de transport collectif sur site propre dans le secteur centre. La régie peut ensuite déléguer l'exploitation des lignes à des entreprises privées, comme la Régie régionale des Transports de l'Aisne à ses trois sous-traitants ;
 - la région peut contractualiser avec une société publique locale. Ainsi, la Compagnie des Transports du Bas-Rhin a été créée en 2019 sous l'impulsion de la région

Grand Est et de l'Eurométropole de Strasbourg pour exploiter des lignes de transport de voyageurs interurbaines sur le Bassin de Strasbourg, et la gare routière de Strasbourg ;

- la région peut enfin attribuer des DSP ou des marchés publics à des opérateurs. Ceux-ci peuvent être des groupements de transport composés de plusieurs entreprises. Dans le Pas-de-Calais, sept groupements de transport représentent ainsi 25 entreprises.

687. Toutes ces formes d'organisation coexistent généralement au sein d'une même région, voire d'un même département. Dans le Calvados, par exemple, 16 contrats et 44 conventions organisent les services de transport conventionnés :

- la principale DSP (31,5 millions d'euros) a été signée en 2014 pour l'exploitation de l'ensemble du réseau Bus Verts, avec Keolis Bus, filiale de Keolis Calvados. Elle regroupe du transport interurbain régulier et à la demande avec des composantes scolaires, ainsi que la gestion de la gare routière de Caen ;
- beaucoup de lignes scolaires ont été confiées à des transporteurs privés, au moyen de 15 contrats (6,2 millions d'euros) de type accord-cadre à bons de commande (dont trois à VTNI, aujourd'hui Transdev Normandie Interurbain, deux à Keolis et les dix autres à des opérateurs régionaux ou extrarégionaux) ;
- 44 conventions de délégation de compétence (1,4 million d'euros) ont été conclues avec des autorités organisatrices de second rang.

688. Les services régionaux de transport urbain sont encore souvent tributaires des choix des départements dont les régions se sont vu attribuer la compétence en 2017. Cet héritage explique tant l'allotissement essentiellement départemental des réseaux que la coexistence même au sein de chaque région d'un très grand nombre de structures et de formes d'organisation différentes des services. Ces découpages sont destinés à s'estomper et l'organisation des réseaux à être rationalisée, ce qui pourrait en retour stimuler la concurrence.

689. Toutefois, certaines dessertes ont déjà une logique régionale : la région Normandie a conclu cinq contrats de transport routier dits « TER » car reprenant d'anciennes dessertes ferroviaires. Dans le cadre de la politique régionale de mobilité, transport routier et transport ferroviaire sont ainsi partiellement substituables.

690. Le choix de l'allotissement et de l'organisation des réseaux de transport reflète aussi des considérations pratiques et l'orientation des politiques de transport des AOM. Un réseau complètement alloti (dans lequel chaque ligne fait l'objet d'un marché public distinct) permet un pilotage bien plus fin du service par l'AOM qu'une DSP (qui couvre un nombre important de lignes) mais nécessite un investissement matériel et humain plus important au moment de la mise en concurrence.

691. Au total, l'allotissement se fait à une maille très fine. Ainsi, depuis 2017, la région Bretagne a attribué 1 654 marchés publics, obligations de service public (en cas de régie) et DSP à plus d'une centaine de structures différentes. 110 de ces contrats, passés avec 18 structures différentes, concernaient le transport interurbain – les autres ayant trait au transport scolaire. Transdev et Keolis coexistent sur ce marché avec des PME comptant quelques dizaines de salariés. La région organise également neuf liaisons maritimes de transport de voyageurs avec quatre entreprises différentes, dont la Compagnie Océane, filiale de Transdev, et la compagnie Penn ar Bed, filiale de Keolis.

692. La région Grand Est a, quant à elle, passé 588 marchés publics de transport depuis 2017, et la Nouvelle-Aquitaine, plus de 700.

b) La concurrence pour les marchés

693. Cet allotissement très fin permet aux régions de faire face à un très grand nombre d'acteurs et à de petites entreprises d'avoir accès à la commande publique. Toutefois, la concurrence pour un même marché demeure souvent limitée, bien que les situations soient très variables.
694. Ainsi, en Bretagne pour les 794 procédures d'attribution de marché public et DSP sur lesquels la région a communiqué des informations :
- 565 procédures n'ont concerné qu'un seul candidat ; toutes avaient trait exclusivement au transport scolaire, activité sans doute faiblement rentable ;
 - dix attributions de DSP de transport interurbain se sont jouées en moyenne entre 2,2 candidats, mais ont été remportées par huit entités différentes (elles couvrent des zones géographiques différentes et parfois éloignées) ;
 - 27 procédures relatives au transport scolaire vers l'enseignement spécialisé, sans doute plus rentable, ont attiré 12,4 candidats en moyenne.
695. Pour les neuf DSP de transport interurbain pour lesquelles elle a communiqué des informations, la région Nouvelle-Aquitaine a dû examiner les offres d'en moyenne 4,3 candidats, une seule ne suscitant d'offre que de la part d'une seule entreprise. Toutefois, toutes les entreprises n'étaient pas candidates à tous les lots de chaque appel d'offres, la concurrence s'est souvent jouée entre un ou deux candidats.
696. De petites entreprises sont actives sur ces marchés, d'autant que les régions sont sensibles à la question de l'accès à la commande publique. En région Occitanie, 88 % des marchés publics de transport sont aujourd'hui attribués à des TPE-PME, dont 75 % sont issues du tissu régional. Toutefois, Keolis et Transdev sont très actives sur ces marchés. Dans les Côtes-d'Armor, Keolis Armor et Transdev CAT 22 sont ainsi actifs dans le transport scolaire. En Charente-Maritime, Transdev, Keolis Littoral et le groupement Keolis – Autocar Metereau sont les trois attributaires des lots d'une DSP de transport interurbain. En Bretagne, Transdev (à travers sa filiale la Compagnie Océane) et Keolis (à travers sa filiale Penn ar Bed) exploitent certaines liaisons maritimes.
697. Les situations susmentionnées semblent représentatives de la situation décrite par les régions, consultées par questionnaire par les services d'instruction.
698. Toutefois, la faible concurrence ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de pression concurrentielle sur le marché. Le nombre relativement faible de participants à chaque procédure pourrait s'expliquer par les faibles enjeux financiers que représente chaque marché pris individuellement, mais aussi par les pénuries de conducteurs de cars. Le transport scolaire est particulièrement touché puisqu'il repose principalement sur des « contrats période scolaire » (600 heures de travail par an). La situation pourrait se dégrader dans les années à venir compte tenu des exigences environnementales accrues qui pourraient nécessiter des investissements importants dans les flottes de véhicules.
699. Ce manque de concurrence est de plus à relativiser compte tenu de la profondeur du marché du transport interurbain et scolaire pris dans son ensemble, et de la possibilité qu'ont les très nombreuses entreprises présentes sur des marchés publics connexes de se porter candidates à chaque appel d'offres.
700. La massification des lots, en particulier ceux de transport scolaire, pourrait permettre de faciliter le recrutement de conducteurs de car et l'amortissement des véhicules. Elle encouragerait la consolidation locale des entreprises de transport, susceptibles dans un second temps de postuler à un plus grand nombre d'offres. Toutefois, les modèles les plus

allotis favorisent indéniablement l'accès des PME à la commande publique et permettent aux autorités organisatrices de disposer d'un vivier important de fournisseurs de services de transport.

701. En effet, comme pour le transport urbain (cf. *supra*) et le transport ferroviaire conventionné (cf. *infra*), bien que dans une moindre mesure, les AOM sont responsables au premier chef de l'animation concurrentielle. La concurrence est un levier important à leur main en matière de prix, de qualité de service mais aussi d'organisation de leurs services de transport.
702. La diversité des modèles d'organisation concurrents présents sur le territoire de chaque région constitue pour chaque AOM une opportunité d'identifier les modalités d'organisation du transport routier conventionné les mieux à même de répondre à leurs objectifs.

2. L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNE REPRESENTE UNE OPPORTUNITE DONT LES REGIONS DOIVENT SE SAISIR

a) État des lieux de l'ouverture à la concurrence

Les régions en ordre dispersé

703. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné a été lancée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 précitée. Transposant pour partie le quatrième paquet ferroviaire européen, la loi dispose que :
- à partir du 3 décembre 2019, les contrats de service public de transport ferroviaire conventionné peuvent être attribués par voie de mise en concurrence ;
 - à partir du 25 décembre 2023, tout nouveau contrat de service public ferroviaire doit être attribué après mise en concurrence, à l'exclusion de toute attribution directe, sauf dérogations prévues par le règlement OSP (cf. § 491 et suivants) lorsque les AOM souhaitent procéder à une attribution directe ;
 - à partir du 25 décembre 2033, compte tenu des durées maximales prévues pour les contrats conclus sans mise en concurrence avant 2023 (dix ans), tout le transport ferroviaire conventionné aura fait l'objet d'une mise en concurrence.
704. Le transport ferroviaire conventionné a deux volets :
- le transport ferroviaire conventionné dont les régions sont les AOM, connu pour l'essentiel sous l'appellation TER, désormais marque commerciale de la SNCF¹⁹⁷ ;
 - les TET dont l'État est l'autorité organisatrice depuis 2010, connus sous leur marque commerciale « Intercités ».
705. Les deux catégories ne sont pas étanches puisque 18 lignes TET ont été transférées de l'État aux régions qui en ont fait la demande (Normandie, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, Occitanie, Centre-Val de Loire). Les conventions de transfert sont assorties de clauses définissant d'éventuelles contreparties financières versées par l'État. La distinction demeure néanmoins structurante puisqu'il incombe à l'autorité organisatrice

¹⁹⁷ En Île-de-France, le transport conventionné régional est assuré par le réseau de lignes Transilien, incluant les 5 lignes de RER et 11 lignes « non-RER ». Comme « TER », « Transilien » est une marque commerciale appartenant à SNCF Voyageurs.

d'organiser l'ouverture à la concurrence et que chaque autorité organisatrice poursuit sa propre politique de transport.

706. Au niveau régional, l'ouverture à la concurrence est déjà une réalité :
- la région PACA a lancé dès 2019 la mise en concurrence de l'exploitation de deux lots TER. En juin 2021, SNCF Voyageurs a remporté le lot dit « Azur » (Les Arcs/Draguignan-Nice-Vintimille, Cannes-Grasse et Nice-Breil-Tende) qui comprenait la construction d'un centre de maintenance à Nice Saint-Roch. En septembre 2021 Transdev a remporté l'exploitation à partir de l'été 2025 de la ligne Marseille – Toulon – Nice, mettant fin au monopole du groupe SNCF sur le TER ;
 - la région Hauts-de-France a également ouvert à la concurrence le lot « étoile d'Amiens » qui a été remporté par SNCF Voyageurs. Le contrat débutera fin 2024, pour neuf ans.
707. La mise en concurrence semble montrer de premiers effets au stade de la signature des contrats. En PACA¹⁹⁸, SNCF Voyageurs s'est, entre autres, engagée à un objectif de régularité de 98,5 % et à une augmentation de l'offre mesurée en train-kilomètre de 9,5 %. Les pénalités seront multipliées par quatre et la région pourra résilier le contrat en cas de faute sans verser d'indemnités.
708. En dehors de ces deux exemples, les régions ont adopté des attitudes diverses vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence de leur transport ferroviaire conventionné, présentées dans le tableau 5 et la figure 14 *infra*.
709. La période 2022-2023 a été marquée par une forte incertitude quant au calendrier de l'ouverture à la concurrence du transport conventionné régional dans chaque région. Cette incertitude était essentiellement liée aux négociations de conventions TER entre SNCF Voyageurs et un certain nombre de régions (en Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine), ainsi qu'à d'importants débats politiques (en Bourgogne-Franche-Comté).
710. Toutefois, seule la région Occitanie a fait le choix de résilier la convention qui la liait à SNCF Voyageurs pour en signer une nouvelle dans la foulée et avant la date limite du 24 décembre 2023 fixé par la loi.
711. Parmi les régions, deux groupes se distinguent :
- les régions PACA, Hauts-de-France, Grand Est, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Normandie se sont lancées résolument dans la mise en concurrence ;
 - les régions Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Centre-Val de Loire repoussent au moins jusqu'à la fin des années 2020 la mise en concurrence de SNCF Voyageurs.
712. La région Bourgogne-Franche-Comté a annoncé un calendrier de mise en concurrence s'étalant entre 2027 et 2032.

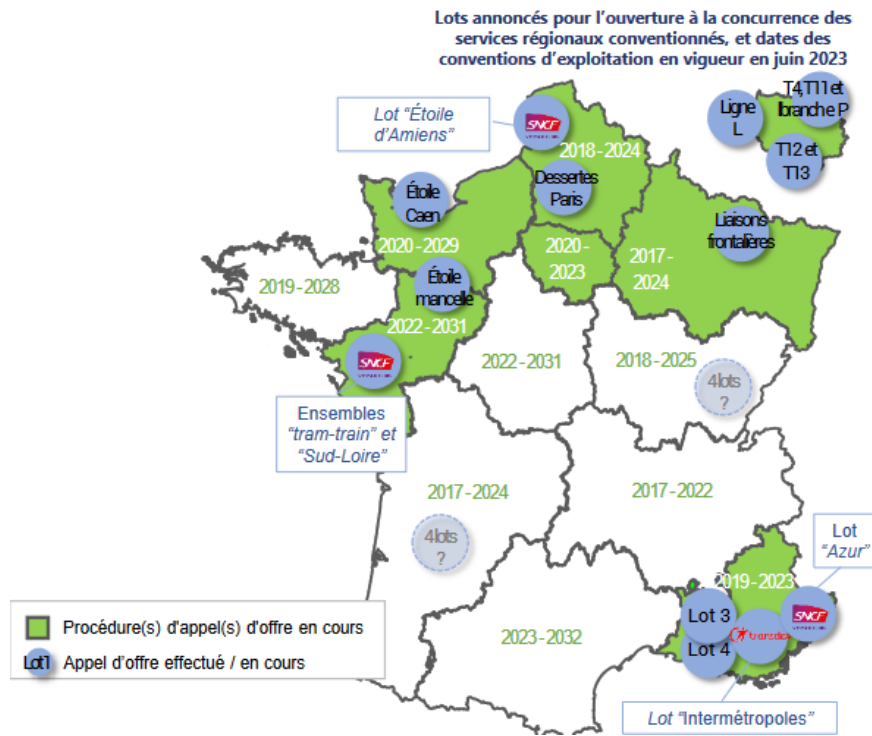
¹⁹⁸ « La SNCF écartée pour les TER en région PACA : « Une bonne occasion pour le groupe de se challenger », selon le sénateur Hervé Maurey », *publicsénat.fr* (8 septembre 2021).

Tableau 5 : État des lieux de la mise en concurrence des services de transport ferroviaire conventionné dans chaque région

<p>Auvergne-Rhône-Alpes</p>	<p>La convention qui liait SNCF Voyageurs et la région Auvergne-Rhône-Alpes a expiré en 2022. SNCF Voyageurs a continué, à partir de cette date, d’opérer sous le régime de l’obligation de service public.</p> <p>Un long litige entre la région et SNCF Voyageurs aurait retardé la signature d’une nouvelle convention.</p> <p>Finalement, le 26 juin 2023, la région a annoncé que la mise en concurrence du réseau régional se ferait selon un découpage en six lots dont un pour gérer la billettique, l’information voyageurs et le service client de l’ensemble du réseau. Leur mise en exploitation s’échelonne entre 2029 et 2035.</p>
<p>Bourgogne-Franche-Comté</p>	<p>La région Bourgogne-Franche-Comté a hésité sur l’ouverture à la concurrence :</p> <ul style="list-style-type: none"> – au printemps 2018, la région a présenté une nouvelle convention conclue avec la SNCF, qui prévoit la libéralisation d’une portion du réseau (Dijon-Besançon et Besançon-Belfort), avant d’y renoncer. La convention finalement signée pour 2018-2025 ne prévoyait pas l’ouverture à la concurrence ; – en janvier 2022, la région annonce que l’ouverture à la concurrence aura lieu à l’expiration de la convention en 2026, et que les procédures d’appel d’offres seraient lancées dès 2023 ; – finalement, en décembre 2022, la région reporte la libéralisation à 2027 et annonce signer une convention avec SNCF Voyageurs pour la période allant du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2032, invoquant la livraison d’un nouvel atelier de maintenance et un retard de la « rénovation lourde » du matériel roulant.
<p>Bretagne</p>	<p>La Bretagne a signé en janvier 2020 avec SNCF Voyageurs une convention n’incluant aucune mise en concurrence, pour dix ans.</p>
<p>Centre-Val de Loire</p>	<p>Une nouvelle convention a été signée entre la région et SNCF Voyageurs en septembre 2022, après dix-huit mois de négociation. Elle s’étend jusqu’en 2031.</p> <p>La convention prévoit la possibilité d’une mise en concurrence durant les deux dernières années de la convention, soit 2030 et 2031.</p>
<p>Grand Est</p>	<p>La convention entre la région et SNCF Voyageurs court de 2017 à 2024. La mise en concurrence de certaines lignes est prévue :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l’avis de préinformation d’un appel d’offres concernant l’exploitation de l’« étoile de Reims » a été publié en mars 2023 ; – l’avis d’appel public pour l’exploitation des liaisons transfrontalières a été transmis en avril 2023 et l’attribution du marché est prévue début 2025.

Hauts-de-France	<p>Une convention liant les Hauts-de-France et SNCF Voyageurs a été adoptée en 2019.</p> <p>Après un long conflit avec la SNCF accusée de freiner l'ouverture à la concurrence, l'exploitation de l'« étoile d'Amiens » a été attribuée après une mise en concurrence à SNCF Voyageurs en mars 2023.</p> <p>Les trois autres lots – Paris-Beauvais et les radiales parisiennes, l'« étoile de Saint-Paul » et les lignes du Nord-Pas-de-Calais – et les TER-GV seront eux attribués respectivement pour une exploitation fin 2026, 2027 et 2028, pour des périodes de six à neuf ans.</p>
Île-de-France (IdFM)	<p>L'Île-de-France a lancé la mise en concurrence de ses services de transport conventionnés, commercialisés sous la marque Transilien par SNCF Voyageurs, dont le calendrier détaillé ci-après obéit à un cadre réglementaire propre.</p>
Normandie	<p>La convention signée par la région Normandie et SNCF Voyageurs court de 2020 à 2029.</p> <p>Elle prévoit la faculté pour la région de mettre en concurrence pour une exploitation possible à partir de 2026 une partie du réseau (représentant maximum 15 % des trains-km).</p> <p>Le processus de mise en concurrence du lot « étoile de Caen » a été lancé.</p>
Nouvelle-Aquitaine	<p>La convention signée par la région Nouvelle-Aquitaine et SNCF Voyageurs expirait naturellement en 2023.</p> <p>La région a voté au mois de juin pour que la nouvelle convention prévoie l'ouverture à la concurrence, le réseau régional étant divisé en quatre lots. Le premier lot concerné serait le lot « Poitou-Charentes », pour lequel le lancement d'un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été annoncé pour 2023, avec une mise en service prévue en 2027.</p>
Occitanie	<p>La convention TER a été résiliée et re-signée dans la foulée en 2023 pour dix ans sans mise en concurrence, sauf pour le transport ferroviaire transfrontalier qui sera mis en concurrence en 2030-2031.</p>
Pays de la Loire	<p>La convention TER signée par la région Pays de la Loire et SNCF Voyageurs court jusqu'en 2031. Elle prévoit l'ouverture à la concurrence.</p> <p>Pour le lot dit « Tram-train » au nord de Nantes, l'appel d'offres a été lancé en octobre 2021, avec l'objectif de choisir l'opérateur d'ici le second semestre 2023 pour une mise en service en décembre 2024, pour dix ans.</p>
PACA	<p>La région a déjà attribué à Transdev et à SNCF Voyageurs deux lots TER.</p> <p>En février 2023, la région a publié l'avis de préinformation pour la mise en concurrence de son lot 3 et de son lot 4. La procédure doit démarrer en février 2024, pour une signature du contrat entre fin 2025 et courant 2027 et une exploitation au plus tôt pour 2029.</p>

Figure 14 : Lots annoncés pour la mise en concurrence des services régionaux de transport ferroviaire conventionné



Source : ART, « Marché français du transport ferroviaire - Premiers chiffres 2022 »

713. Enfin, la région Île-de-France a annoncé en 2020 un calendrier d'ouverture à la concurrence, dont les échéances ont ensuite été repoussées, présenté dans le tableau 6 ci-après.

Tableau 6 : Calendrier de mise en concurrence tel que validé par le conseil d'administration d'IdFM le 13 décembre 2022

A ce titre, le scénario d'allotissement et le calendrier d'ouverture à la concurrence associé ont été présentés et validés par le Conseil d'Administration d'Île-de-France Mobilités du 9 décembre 2020 et mis à jour par le CA du 13 décembre 2022.

Date prévisionnelle de la première circulation après appel d'offres du nouvel opérateur	Date prévisionnelle de désignation de l'opérateur	Début prévisionnel de la procédure d'appel d'offres (publication AAPC)	Lignes ou lots de lignes concernées Scénario de base
déc. 2024 (SA 2025)	Mi-2023	Mi-2021	Un lot des lignes trams-trains T4, T11 et la branche Esbly-Crécy
Juin. 2025 (SA 2025)	Début 2024	Mi 2022	Lot T12 et T13
déc. 2025 (SA 2026)	2024	Début 2023	Ligne L
déc. 2026 (SA 2027)	2025	Début 2024	Ligne J
déc. 2026 (SA 2027)	2025	Début 2024	Ligne N
déc. 2027 (SA 2028)	2026	Début 2025	Ligne R
déc. 2028 (SA 2029) ou déc. 2029 (SA 2030)	2027 ou 2028	Début 2026 ou 2027	Lot Ligne P et RER E
déc. 2028 (SA 2029)	2027	Début 2026	Un lot des lignes H et K
déc. 2030 (SA 2031)	2029	Début 2028	Un lot des lignes N et U (renouvellement de la ligne N et regroupement avec la ligne U)
déc. 2032 (SA 2033)	2031	Début 2030	RER D
déc. 2033 (SA 2034)	2032	Début 2031	RER C

Source : Réponse des services d'IdFM

714. La procédure de mise en concurrence pour le premier lot du réseau Transilien (lignes T4 et T11 et une branche de la ligne P) a abouti à l'attribution de ce lot, le 12 octobre 2023, à un groupement composé de SNCF Voyageurs et Keolis.
715. La question de la souplesse dont disposent les autorités organisatrices pour repousser l'ouverture à la concurrence se pose ailleurs dans l'Union européenne. Ainsi, le 14 juillet 2023, la Commission a mis en demeure les Pays-Bas pour avoir attribué directement le contrat de concession pour le transport ferroviaire à l'opérateur historique Nederlandse Spoorwegen. Le contrat commence le 1^{er} janvier 2025, soit un an après l'expiration de la période pendant laquelle une autorité organisatrice peut attribuer directement et sans condition ce type de contrat. La Commission considère qu'il s'agit d'une façon de contourner l'obligation d'ouverture à la concurrence¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Commission européenne, « *July Infringements Package: Key Decisions* » (14 juillet 2023).

716. Le niveau de satisfaction des régions vis-à-vis de l'offre TER actuelle de SNCF Voyageurs pourrait expliquer en partie leur entrain variable à lancer l'ouverture à la concurrence. Les régions Hauts-de-France et PACA ont ainsi annoncé publiquement que l'ouverture à la concurrence devait répondre à l'inadéquation entre la qualité de service offerte dans le cadre monopolistique et l'ambition de leur politique de transport^{200, 201}.
717. Selon une étude de 2021 du LAET portant sur la période 2012-2016²⁰², il existerait des écarts considérables entre l'efficacité productive²⁰³ des différentes régions TER. La direction TER de la région Haute-Normandie serait ainsi près de 40 % moins performante en termes d'efficacité productive que celle des régions Rhône-Alpes et Bretagne. L'étude montre aussi que l'efficacité productive est corrélée avec la complétude des contrats et l'existence d'incitations financières pour les opérateurs.

Une intensité concurrentielle incertaine

718. La réussite de l'ouverture à la concurrence repose notamment sur le fait que plusieurs opérateurs soumettent des propositions solides lors des appels d'offres TER des régions, et se positionnent en cela comme des concurrents crédibles de SNCF Voyageurs.
719. Toutefois, à l'heure actuelle, cette condition ne semble pas garantie.
720. À ce jour, seul Transdev est l'attributaire d'un marché de transport ferroviaire conventionné, en région PACA. D'autres entreprises ont candidaté ou manifesté leur intérêt pour des marchés TER.
721. Se sont ainsi manifestées auprès de la région PACA en 2021²⁰⁴ :
- SNCF Voyageurs ;
 - Arriva, filiale de Deutsche Bahn, l'opérateur historique allemand ;
 - Keolis, filiale de la SNCF ;
 - MTR, entreprise basée à Hong-Kong ;
 - RATP Dev, filiale de la RATP ;
 - RDT 13 (la Régie départementale des Bouches-du-Rhône, opérateur de fret) ;
 - Thello, filiale de la compagnie historique italienne Trenitalia ;
 - Transdev, filiale de la Caisse des Dépôts et de Veolia.
722. Se sont, par ailleurs, manifestées auprès de la région Pays de la Loire en 2022²⁰⁵ :

²⁰⁰ *Mobilités magazine*, « Sud PACA veut accélérer l'ouverture des TER à la concurrence » (29 janvier 2018).

²⁰¹ « La SNCF obtient le premier lot de TER ouvert à la concurrence par la région Hauts-de-France », *Le Monde* (1 mars 2023).

²⁰² Christian Desmaris, Guillaume Montchambert, « Regional Passenger Rail Efficiency, Measurement and Explanation in the case of France », *Working Papers du LAET* (2021).

²⁰³ En l'espèce, l'efficacité productive est mesurée en ramenant la quantité de train-kilomètre produite aux coûts engagés pour la produire, représentés par les coûts de personnel et les coûts liés à l'approvisionnement en énergie.

²⁰⁴ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/ouverture-concurrence-ter-10-candidats-potentiels-paca-1446355.html>.

²⁰⁵ « TER : qui sont les cinq opérateurs candidats dans l'ouverture à la concurrence ? », *Ouest-France* (20 octobre 2022).

- SNCF Voyageurs ;
- Transdev ;
- Régionéo (né du partenariat entre RATP Dev et Getlink) ;
- My Train J'V (né du rapprochement d'Edeis et TTH-GTF) ;
- Arriva, filiale de Deutsche Bahn.

723. Parmi ces entreprises, toutes n'ont pas les moyens matériels de construire des offres concurrentielles pour tous les lots en jeu. SNCF Voyageurs a ainsi été le seul soumissionnaire à aller au terme de la procédure de mise en concurrence pour le lot « Azur » en PACA en 2021. Lors de l'appel d'offres pour le lot de « l'étoile d'Amiens », deux entreprises ont abandonné au cours de la procédure.

L'échec de la mise en concurrence de l'exploitation des lignes de TET

La mise en concurrence en 2020 par l'État de l'exploitation de lignes de TET qui n'avaient pas été reprises par des régions (Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon) offre à ce titre un exemple préoccupant.

L'État a abandonné la mise en concurrence faute de candidature alternative à celle de SNCF Voyageurs, et a signé une nouvelle convention avec l'opérateur historique, repoussant ainsi l'ouverture à la concurrence. Le contexte de la crise sanitaire, le faible enjeu économique que représentent les TET et des difficultés liées à l'accès aux installations de maintenance ont pu jouer.

Le trafic sur les axes considérés ne justifiait pas l'utilisation d'un site de maintenance dédié à Nantes, si bien que l'opérateur aurait été obligé d'utiliser des centres de maintenance existant par ailleurs, en l'espèce ceux de SNCF Voyageurs. Cette situation aurait été un facteur majeur de l'échec de l'appel d'offres.

724. Les intentions affichées des opérateurs longtemps évoqués comme intéressés par les marchés TER pourraient rendre la situation critique :

- Transdev, concurrent le plus crédible de la SNCF, aurait annoncé ne pas avoir la capacité de répondre à plus de deux appels d'offres en même temps. Puisque les appels d'offres TER s'étalent sur deux ans en moyenne, cela pourrait représenter seulement une fraction des appels d'offres lancés par les régions ;
- Keolis comme Trenitalia ne souhaiteraient se positionner sur les appels d'offres TER en France que ponctuellement ;
- l'opérateur allemand Deutsche Bahn et le néerlandais NS envoient des signaux contradictoires sur leur intention d'entrer sur les marchés du transport ferroviaire conventionnés à l'étranger ;
- les autres opérateurs qui ont participé à des appels d'offres ne sont, à ce jour, jamais allés au bout d'une procédure.

725. Face à ce risque, il est indispensable qu'encourager les opérateurs qui en ont les moyens à déposer des offres soit au cœur des préoccupations des régions et soit un aspect central de leurs procédures de mise en concurrence. Les recommandations suivantes accordent une place importante à cet impératif.

b) Les obstacles à la concurrence pour le marché sont nombreux

Des appels d'offres trop fréquents et trop coûteux pour les opérateurs

Des procédures lourdes

726. Le rythme et la lourdeur des procédures de mise en concurrence sont deux des principaux facteurs qui pourraient expliquer le trop faible nombre d'entreprises candidates à chaque appel d'offres, et donc, à terme, faire échouer l'ouverture à la concurrence.
727. Le calendrier fixé par la loi pour l'ouverture à la concurrence des lignes TER est assez court – dix ans, entre 2019 et 2029. De plus, les conventions TER sont actuellement établies pour une durée moyenne inférieure à dix ans. L'ensemble des appels d'offres de lots TER doit donc être conclu sur une période relativement courte.
728. Ces appels d'offres concernent à chaque fois un nombre limité d'acteurs puisque chaque région doit lancer un appel d'offres pour chaque lot et que, jusqu'à présent, seul un petit nombre d'opérateurs a manifesté de l'intérêt pour les lots TER.
729. Tous les acteurs interrogés au cours de l'instruction estiment que dans les conditions actuelles, l'étalement des appels d'offres est indispensable pour permettre aux opérateurs d'y répondre dans des conditions satisfaisantes.
730. Les services de l'ART ont ainsi signalé que même SNCF Voyageurs aurait des difficultés à répondre simultanément à plus de deux ou trois appels d'offres.
731. SNCF Réseau, qui intervient dans la préparation des appels d'offres et dans l'examen des offres, estime que compte tenu de leur longueur, de leur coût et du temps qu'ils prennent, les entreprises ferroviaires ne pourraient pas répondre à la totalité ou même à une grande partie des appels d'offres, au détriment de la concurrence. À l'inverse, l'ouverture progressive à la concurrence est susceptible d'intéresser de nouveaux opérateurs.
732. Transdev estime également que le cadencement des appels d'offres diminue l'incitation à entrer sur le marché des services conventionnés. En effet, le calendrier de transposition de l'ouverture à la concurrence en France et les choix des différentes AOM dans sa mise en œuvre conduisent à une multiplication et à une concomitance des procédures d'appel d'offres.
733. Le plan de charge des cabinets spécialisés dans l'AMO pourrait également limiter la capacité du marché à produire des offres compétitives.
734. À cette problématique s'ajoute celle du coût important pour les opérateurs de la construction de telles offres et des procédures de mise en concurrence en général. Le coût d'une réponse à un appel d'offres pourrait atteindre 3 millions d'euros par opérateur - une équipe de 5 à 10 personnes serait mobilisée au minimum durant 18 mois – Transdev évoquant même un coût de 5 millions d'euros pour son offre dans les Hauts-de-France. Ces coûts sont très éloignés du montant des indemnités versées par les régions aux soumissionnaires, à hauteur de 200 000 euros en Pays de la Loire, de 250 000 euros en Île-de-France (sur le lot T4/T11/ligne P), et aucune indemnité dans le cas du premier lot des Hauts-de-France (Étoile d'Amiens).
735. Si on peut anticiper que les entreprises bénéficient d'économies d'échelle et d'effets d'apprentissage susceptibles de réduire ces coûts à moyen terme, cette situation bénéficie pour l'instant à SNCF Voyageurs, déjà installée. Les nouveaux opérateurs n'ont, de plus,

pas de garantie qu'ils peuvent gagner un seul contrat dont le résultat permettrait de couvrir les coûts engagés lors d'autres appels d'offres.

736. Ces coûts sont encore accentués par les très nombreux hésitations, retards et litiges qui ont marqué les procédures de mise en concurrence TER jusqu'à aujourd'hui. Les opérateurs sont légitimement amenés à douter des calendriers annoncés par les autorités organisatrices. La région Grand Est a ainsi annoncé en 2020 le lancement d'un appel d'offres sur la ligne « Nancy Contrexéville » et sollicité les entreprises intéressées mais le dossier de consultation des entreprises (ci-après « DCE ») n'est toujours pas publié à ce jour. La région a également voté en janvier 2022 l'engagement d'une procédure d'appel d'offres pour ses lignes transfrontalières et, là encore, les DCE ne sont toujours pas publiés. Les hésitations de la région Bourgogne-Franche-Comté contribuent également à cette incertitude et au manque de crédibilité des AOM régionales.
737. Cette situation est particulièrement dommageable dans la mesure où elle prive les opérateurs de toute visibilité, ne cesse de repousser leurs perspectives économiques et ainsi les empêche d'organiser la montée en charge de leur activité en lien avec les appels d'offres. Elle soulève des doutes, par ailleurs, quant à l'existence de volontés politiques favorables à l'ouverture à la concurrence.

Un calendrier contraint

738. Les régions disposent de marges de manœuvre pour repousser et étaler les mises en concurrence. Beaucoup ont fait ce choix, permettant l'ouverture progressive à la concurrence que l'on peut observer aujourd'hui (cf. *supra* tableau 5). Les régions ont plusieurs outils à leur main pour cela :
- les conventions signées avant le 24 décembre 2023 peuvent courir pendant dix ans et prévoir une ouverture à la concurrence progressive ou même que l'ouverture à la concurrence ne se fera qu'à leur expiration, c'est-à-dire jusqu'en décembre 2033 ;
 - après cette date, une autorité organisatrice pourra faire valoir que des « circonstances exceptionnelles » justifient l'attribution directe d'un nouveau contrat sans mise en concurrence. En effet, l'article 5, paragraphe 3 bis, du règlement OSP prévoit que « *sauf interdiction en vertu du droit national, pour les contrats de service public relatifs à des services publics de voyageurs par chemin de fer attribués dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, l'autorité compétente peut, pour une période de temps limitée, décider d'attribuer directement de nouveaux contrats lorsqu'elle considère que l'attribution directe est justifiée par des circonstances exceptionnelles* ».
739. Toutefois, ce dispositif dérogatoire est encadré :
- la durée des contrats attribués sur ce fondement doit être « *proportionnée à la circonstance exceptionnelle concernée et ne dépasse en aucun cas cinq ans* » ;
 - les circonstances exceptionnelles ne peuvent être invoquées qu'une seule fois pour un même contrat ;
 - en France, cette possibilité est soumise à l'avis conforme de l'ART qui élabore actuellement des lignes directrices pour l'encadrer.
740. L'Autorité rappelle que le recours à cette disposition du règlement OSP doit demeurer exceptionnel. La procédure entamée par la Commission contre les Pays-Bas (cf. § 715) rappelle que la mise en concurrence doit devenir la norme.

741. De plus, il apparaît que, compte tenu du nombre de lots TER en France (cinq pour la région Pays de la Loire, quatre pour la région PACA, etc.), de la durée choisie pour les contrats (inférieure à dix ans) et de la durée d'une procédure de mise en concurrence, les appels d'offres sont appelés à coïncider et à se succéder à un rythme soutenu durant les dix prochaines années. À partir de 2029, la région Auvergne-Rhône-Alpes pourrait être amenée à lancer un appel d'offres par an.
742. Le rythme de l'ouverture à la concurrence est donc représentatif du rythme auquel se succéderont les appels d'offres une fois cette période passée.

Le rôle des régions

743. La politique de transport des régions est tributaire de cette situation complexe. L'Autorité estime que les autorités organisatrices disposent de plusieurs leviers leur permettant d'y faire face.
744. L'Autorité recommande à chaque région de publier un calendrier de mise en concurrence lot par lot, aussitôt que possible et de s'y tenir, afin d'envoyer un signal clair aux opérateurs et de permettre l'articulation entre les appels d'offres des différentes autorités organisatrices.
745. Le niveau des indemnités attribuées aux soumissionnaires des appels d'offres, en particulier à ceux qui vont jusqu'au bout de processus longs et coûteux, mérite également l'attention des régions. Ces indemnités sont particulièrement cruciales lors des premiers appels d'offres dans chaque région.
746. Les régions doivent être particulièrement attentives à tous les facteurs susceptibles :
- d'augmenter le coût des appels d'offres pour les opérateurs et plus particulièrement pour les concurrents de SNCF Voyageurs. Ces facteurs sont évoqués en détail *infra* (cf. § 823) ;
 - de favoriser SNCF Voyageurs, et donc de décourager les autres entreprises ferroviaires qui pourraient avoir l'impression d'être utilisées comme simple outil de négociation entre les régions et SNCF Voyageurs.
747. Le risque que les offres concurrentes à SNCF Voyageurs demeurent très rares est réel. Les appels d'offres dans les Hauts-de-France puis en Pays de Loire ont, à ce titre, laissé une certaine amertume aux opérateurs concurrents de SNCF Voyageurs²⁰⁶. En effet, après une longue procédure, marquée dans les Hauts-de-France par des litiges importants entre la région et SNCF Voyageurs, SNCF Voyageurs a remporté les deux lots, notamment grâce à des clauses défavorisant les nouveaux opérateurs (en l'espèce, le fait que les coûts de préexploitation sont à la charge de l'opérateur).
748. L'Autorité espère que la mise en place de telles garanties incite tous les acteurs du transport ferroviaire conventionné à organiser la montée en charge progressive de leur activité afin, à terme, de répondre de manière efficace et concurrentielle aux appels d'offres TER.

Les obstacles communs avec le SLO

749. Les différents obstacles et sujets d'attention évoqués à propos de l'ouverture à la concurrence du SLO ferroviaire jouent également en matière de transport ferroviaire conventionné. Ils

²⁰⁶ Communiqué de l'AFRA « Attribution des TER en Pays de la Loire : que de temps perdu pour une nette amélioration de l'offre ferroviaire ! » (31 mai 2023).

peuvent être liés à la structure et à l'indépendance de SNCF Réseau, au mauvais état de l'infrastructure ferroviaire ou résulter du passé monopolistique de SNCF Voyageurs.

750. Les plus saillants sont repris ici, sans prétention à l'exhaustivité, en tant qu'ils ont des effets structurants sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné.

Les installations de service

751. L'implantation et l'accès aux installations de service, et en particulier aux centres de maintenance, constituent un facteur déterminant de l'organisation du transport ferroviaire conventionné comme sur le SLO (cf. § 376). Les régions, autorités organisatrices, ont plusieurs leviers à leur main pour prendre en charge la question de la maintenance :
- organiser la reprise d'installations appartenant à SNCF Voyageurs et essentiellement consacrées au service conventionné ;
 - prévoir dans l'appel d'offres (ou en parallèle) la construction d'installations de maintenance dédiées. Les deux appels d'offres lancés par la région PACA en 2021 incluait ainsi chacun la construction d'un centre de maintenance dédié.
752. Certaines autorités organisatrices ont toutefois fait le choix de ne pas prendre en charge la question des installations de maintenance, au risque de fortement limiter la concurrence. Ainsi, pour la mise en concurrence par l'État des lignes TET en 2020, le trafic sur les axes considérés ne justifiait pas l'utilisation d'un site de maintenance dédié à Nantes, si bien que l'opérateur sélectionné aurait été obligé d'utiliser des centres de maintenance existant par ailleurs, en l'espèce ceux de SNCF Voyageurs. Cette situation aurait été un facteur majeur de l'échec de l'appel d'offres.
753. Il semble acquis que le fait de disposer d'un centre de maintenance dédié ou, tout du moins, de la possibilité de ne pas avoir recours à ceux d'un opérateur concurrent, est un facteur qui encourage la concurrence lors des mises en concurrence TER.
754. Associer marché TER et reprise ou construction d'un site de maintenance pose toutefois des difficultés pour les opérateurs. L'acquisition d'un site de maintenance peut nécessiter de réaliser des travaux de dissociation du réseau ferré national, de dissociation électrique des bâtiments SNCF et de consignation des caténaires. Ces travaux requièrent éventuellement l'intervention de SNCF Réseau qui doit être prévue deux ans à l'avance. La région PACA a ainsi laissé à Transdev deux ans et demi pour construire le site de maintenance prévu dans son appel d'offres.

La qualité de service et l'ouverture à des modèles économiques différents

755. Les problèmes de qualité des infrastructures et des services proposés par SNCF Réseau pèsent également sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné, dans les mêmes termes que pour les SLO (cf. § 365 et suivants). Les difficultés de SNCF Réseau à s'adapter à des organisations industrielles différentes de celles de SNCF Voyageurs jouent également.
756. Un opérateur estime ainsi que, pour améliorer la qualité de service, il conviendrait de « *standardiser les catalogues de sillons, de systématiser l'utilisation des voies en gare, et permettre à tous les opérateurs d'accéder à l'infrastructure dans des conditions beaucoup plus lisibles et anticipables* ».
757. Les nouveaux entrants sont amenés à interagir fréquemment avec SNCF Réseau mais leurs demandes, hors commandes de sillons, ne sont pas traitées via un guichet unique et les délais

sont parfois très longs (cf. *supra* § 754). Il leur est encore difficile d'avoir accès aux informations et tarifs d'accès de certaines installations, incontournables à un niveau très local.

758. Les procédures de SNCF Réseau peuvent apparaître à de nombreux titres comme manquer de la souplesse nécessaire à l'arrivée de nouveaux concurrents :
- des ouvertures de postes d'aiguillage sont ainsi refusées aux opérateurs les week-ends et en début ou fin de journée lorsqu'ils ne correspondent pas à l'organisation interne de SNCF Réseau ;
 - la pratique des « plages de surveillance » (cf. § 389) freine certains opérateurs.
759. Dans le cadre de ses avis successifs relatifs au DRR, l'ART suit et travaille avec le gestionnaire d'infrastructures sur la façon dont il répond aux demandes des entreprises ferroviaires et organise leur accès au réseau. L'Autorité rappelle que l'usage optimal du réseau et le développement du transport ferroviaire peuvent impliquer que SNCF Réseau adapte plus largement son organisation au plan de transport de l'opérateur qui remporte l'appel d'offres.
760. Dans le cadre de l'ouverture des TER à la concurrence, l'Autorité recommande à SNCF Réseau, dès la phase d'appel d'offres, de faire preuve de souplesse vis-à-vis des demandes des candidats et des autorités organisatrices, pour ne pas décourager les nouveaux entrants et l'innovation sur le marché.

La question du transfert du matériel amianté

761. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné repose sur la possibilité pour les opérateurs successifs d'utiliser le même matériel roulant, éventuellement détenu par la région.
762. La loi du 27 juin 2018 précitée prévoit que le matériel roulant utilisé pour le transport conventionné doit être transféré à l'autorité organisatrice, à sa demande et contre le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable du matériel, nette de toute subvention d'achat.
763. Toutefois, les régions rencontrent, lors de l'ouverture à la concurrence, les mêmes difficultés que les entreprises ferroviaires pour obtenir le transfert du matériel roulant jusque-là détenu par l'opérateur historique. Une partie du matériel roulant utilisée pour le service TER serait amiantée. SNCF Voyageurs, s'appuyant sur le règlement européen REACH du 18 décembre 2006 et sur un avis de la DGITM du 27 octobre 2020, refuse de transférer aux régions le matériel roulant utilisé jusque-là sur les lignes TER lorsqu'il est amianté. La région Hauts-de-France en particulier se verrait opposer l'intransférabilité présumée d'une part significative du matériel roulant utilisé sur l'étoile de Lille dont la mise en concurrence est prévue fin 2027²⁰⁷. Si cette situation perdurait, la région serait contrainte de renouveler la convention de SNCF Voyageurs ou d'investir près d'un milliard d'euros et de repousser l'ouverture à la concurrence.
764. Cette situation préoccupe les acteurs engagés dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Comme indiqué *supra* (§ 329), l'Autorité invite les services de l'État à expertiser

²⁰⁷ Courrier précité du président de la région Hauts-de-France au président de l'Autorité de la concurrence le 20 juin 2023.

cette question, sur le fondement des travaux en cours de l'ART, afin notamment d'assurer une égalité de traitement entre les entreprises ferroviaires.

Un allotissement du réseau qui, pour l'instant, ne semble pas poser de difficultés

765. Dans son avis n° 09-A-55, l'Autorité invitait, à propos des réseaux de transport urbain, « les autorités organisatrices à engager une réflexion sur l'allotissement de leurs appels d'offres de transport public, tout en prenant en considération les intérêts des usagers ». Cette recommandation est aussi valide pour les réseaux régionaux de transport TER.
766. Force est de constater que toutes les régions qui ont lancé l'ouverture à la concurrence le font par « lots » sur lesquels portent des appels d'offres successifs. Cet allotissement se fait sur une base géographique (lot « intermétropoles » de la région PACA attribué à Transdev) ou technologique (lot « tram-train » de la région Pays de la Loire). Les régions font des choix d'allotissement différents. En se fondant sur une base géographique, la région Hauts-de-France a ainsi choisi de rassembler en un lot toutes les lignes qui passent par Amiens (sauf une) quand la région PACA a inclus dans des lots différents des lignes passant par les mêmes villes, en se fondant sur la base d'itinéraires plus longs (comme présenté par la figure 15). Chaque région prend en effet en compte l'organisation du réseau régional qui est le fruit de son histoire ferroviaire et les spécificités locales.

Figure 15 : Exemple de réseau alloti dans la région PACA



Source : Nice Matin²⁰⁸

767. La réflexion sur l'allotissement intervient en amont des procédures d'appels d'offres. Les régions peuvent s'appuyer sur des prestations de SNCF Réseau ou de cabinets de conseil spécialisés. Les réflexions des régions sur l'allotissement suivent les grandes lignes esquissées pour l'allotissement des réseaux de transport urbain (cf. § 640 et suivants). Il apparaît toutefois que les difficultés sont moindres.
768. Pour déterminer la taille des lots, les régions arbitrent, d'une part, entre le souhait d'établir des lots de plus petite taille pour lesquels l'asymétrie d'informations avec l'opérateur est moins forte et qui permettraient à de plus petites entreprises d'entrer sur le marché et, d'autre

²⁰⁸ <https://www.nicematin.com/faits-de-societe/cout-du-billet-frequence-des-trains-fiabilite-on-fait-le-point-sur-la-prochaine-concurrence-des-ter-en-region-paca-672712>.

part, la nécessité d'atteindre une taille critique du point de vue du modèle économique (économies d'échelle, incitations plus importantes à développer et promouvoir les services de transport sans externalités, etc.). La région Bourgogne-Franche-Comté avait ainsi envisagé de rassembler toutes ses lignes TER en un seul lot, avant de se résoudre à l'allotir. Ouvrir le transport ferroviaire à la concurrence en un seul lot serait susceptible de favoriser l'opérateur historique, seul à même de le prendre en charge.

769. Pour déterminer les frontières de chaque lot, les régions prennent en considération :
- les contraintes techniques et notamment l'accès à des ateliers de maintenance stratégique. Les appels d'offres incluent toutefois parfois la construction de nouveaux ateliers de maintenance (cf. § 751) ;
 - les facteurs susceptibles d'affecter la qualité de service, préoccupation centrale des régions avec l'ouverture à la concurrence (interconnexion, correspondances, coexistence d'opérateurs concurrents sur les mêmes lignes, etc.).
770. En matière d'allotissement, les régions font ainsi des choix différents qui permettront au fur et à mesure des retours d'expérience d'identifier les modalités qui favorisent la concurrence pour le marché.

Les réticences de SNCF Voyageurs à l'égard de l'ouverture à la concurrence

771. L'instruction a révélé que les acteurs du transport ferroviaire conventionné tiennent largement l'opérateur historique pour responsable d'un nombre considérable de retards et blocages de la mise en concurrence du transport conventionné.
772. Au sein d'une gouvernance complexe, l'ouverture à la concurrence accorde une place centrale à SNCF Voyageurs, au carrefour de plusieurs rôles. Une fois, l'appel d'offres lancé, SNCF Voyageurs et sa filiale *ad hoc* sont un candidat comme les autres. Elle demeure néanmoins l'opérateur historique, duquel la région doit obtenir toutes les informations nécessaires à l'ouverture à la concurrence et face auquel elle reprend ses droits après une longue période de conventions monopolistiques. SNCF Voyageurs demeure enfin l'interlocuteur des autorités organisatrices pour ses autres activités, notamment son SLO encore en monopole sur la grande majorité des itinéraires, mais aussi sur des questions sociales, foncières et environnementales.
773. Les sujets de litige entre SNCF Voyageurs et les régions lors de la préparation des appels d'offres sont nombreux et variés :
- impossibilité d'obtenir, dans le cadre de la dernière convention monopolistique, de SNCF Voyageurs une trajectoire financière qui tienne compte de l'ouverture à la concurrence progressive de lignes ;
 - difficultés à obtenir de SNCF Voyageurs un stock suffisant ou des engagements en matière de pièces détachées en amont de l'ouverture à la concurrence, compte tenu du décalage entre les textes réglementaires et l'organisation industrielle de SNCF Voyageurs ;
 - litiges sur les données (cf. § 779).
774. L'Autorité rappelle qu'en tant qu'opérateur en position dominante, SNCF Voyageurs est soumis à des obligations particulières par le droit de la concurrence.

L'accès aux pièces détachées

775. L'accès aux pièces de rechange du matériel roulant est une préoccupation essentielle des opérateurs du transport ferroviaire conventionné. Certaines pièces dites « de parc » ne sont plus produites : leur stock est détenu intégralement par SNCF Voyageurs, qui le mutualise à l'échelle nationale bien que des régions aient pu en financer l'acquisition.
776. La filiale Masteris de SNCF Voyageurs gère et exploite ce stock.
777. Cette situation échappe au cadre juridique : les dispositions de la loi du 27 juin 2018 prévoyant le transfert des pièces détachées en même temps que le matériel roulant ne sont pas appliquées dans la mesure où les pièces détenues par Masteris ne sont pas associées à une région en particulier.
778. Les opérateurs qui veulent candidater aux appels d'offres TER doivent donc entrer en contact avec Masteris, qui serait, selon eux, réticente à s'engager sur l'accès et le prix de ses pièces détachées, et à leur communiquer de nombreuses informations sensibles sans engagement de confidentialité.
779. Les régions PACA et Hauts-de-France ont également indiqué avoir eu de grandes difficultés à se voir communiquer les informations qu'elles souhaitaient relativement aux pièces détachées.
780. Plusieurs décisions de l'ART portant règlement de différends entre SNCF Voyageurs et la région Hauts-de-France²⁰⁹ ainsi qu'entre SNCF Voyageurs et la région PACA²¹⁰ ont pu tout au moins clarifier la question de la transmission aux autorités organisatrices des informations liées à certaines de ces pièces détachées. Dans le cadre de sa décision n° 2021-032 du 17 juin 2021 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs, l'ART a ainsi estimé qu'il y avait lieu « *d'enjoindre à SNCF Voyageurs de communiquer à la Région les plans et les références des pièces de rechange pour les matériels roulants Regio 2N, TER2N NG et XGC* ».

L'accès aux données

781. Dans ses avis n° 09-A-55 et n° 20-A-08, l'Autorité avait souligné le rôle essentiel de la transmission de données lors des appels d'offres. Entre temps, la loi du 27 juin 2018 précitée a considérablement encadré le sujet.
782. En effet, la préparation des appels d'offres requiert que les autorités organisatrices puis les soumissionnaires aient accès à un grand volume de documentation et de données relatives au service ferroviaire conventionné. Ces données peuvent avoir trait à l'état de l'infrastructure, au matériel roulant, à ses spécifications, aux opérations de maintenance réalisées, aux systèmes d'information associés au service, etc.

²⁰⁹ ART, décision n° 2020-044 du 30 juillet 2020 portant règlement du différend entre la région Hauts-de-France et SNCF Voyageurs concernant la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution de services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public conclu entre la région et SNCF Voyageurs, et décision n° 2022-001 du 4 janvier 2022 portant mise en demeure de SNCF Voyageurs pour non-respect de la décision n° 2020-044 du 30 juillet 2020.

²¹⁰ ART, décision n° 2021-032 du 17 juin 2021 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs concernant la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public conclu entre la Région et SNCF Voyageurs.

783. Beaucoup de ces informations sont détenues, de par leur nature même, par des entreprises du groupe SNCF – que ce soit le gestionnaire d’infrastructure, les entreprises ferroviaires ou leurs filiales (Masteris). Une importante asymétrie d’informations prévaut donc *ex ante* sur le marché.
784. Les premiers appels d’offres ont montré la grande difficulté des autorités organisatrices puis des opérateurs concurrents à avoir accès à certaines données, dans un contexte juridique imprécis et incomplet.
785. Dans son étude de 2022 sur l’ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs²¹¹, l’ART évoque ainsi la nécessité de « *compléter et clarifier le décret n° 2019-851 relatif aux données sur la justification du caractère indisponible des données, l’extension du périmètre temporel des données à transférer, les garanties d’exactitude et de complétude et la possibilité d’obtenir des données prévisionnelles* ».
786. La situation a été clarifiée par la pratique décisionnelle de l’ART dans ses décisions de règlement de différend n° 2020-044 et n° 2021-032 susmentionnées, confirmées par la cour d’appel de Paris respectivement dans des arrêts du 6 mai 2021²¹² et du 23 juin 2022²¹³.
787. Un certain nombre de difficultés persiste toutefois. Ainsi par exemple :
- SNCF Réseau se prévaut du Règlement général sur la protection des données (RGPD)²¹⁴ pour refuser de communiquer aux autorités organisatrices les comptes rendus de visite d’installations réalisés par ses agents identifiés personnellement sur les documents pour des raisons de sécurité. Elle exige des garanties de confidentialité des régions, qui les refusent ;
 - SNCF Voyageurs se prévaut du secret des affaires pour refuser de communiquer aux autorités organisatrices des informations relatives à la conduite des opérations lourdes de maintenance sur le parc de matériels roulants ferroviaires (opérations mi-vie). Dans les Hauts-de-France, la convention conclue entre SNCF Voyageurs et Masteris n’a pas été communiquée aux soumissionnaires, qui auraient dû en faire la maîtrise d’ouvrage en cas de victoire.
788. Dans ce domaine, l’ART annonce qu’elle « *sera vigilante à ce que SNCF Voyageurs en tire les enseignements et ne retarde pas indûment les procédures de mise en concurrence organisées par les AOT, en transmettant à chacune d’elles, dans un délai approprié, des informations fiables, complètes et facilement exploitables* ».

La question des transferts de personnel

789. La dernière étape de l’ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné est la question des transferts de personnel de l’opérateur historique vers un autre opérateur dans les cas où ce dernier aurait remporté un marché TER.

²¹¹ ART, *Annexes de l’étude sur l’ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs - Édition 2022*.

²¹² Arrêt de la Cour d’appel de Paris le 6 mai 2021, n° 20/05166.

²¹³ Arrêt de la Cour d’appel de Paris le 23 juin 2022.

²¹⁴ Règlement 2016-679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « Règlement général sur la protection des données »).

790. Il est trop tôt pour appréhender exactement les risques pour la concurrence que représente ce point délicat.

791. Le cadre actuel défini par les articles L. 2121-20 à L. 2121-24 du code des transports et un décret du 26 décembre 2018²¹⁵ soulève en effet un certain nombre de difficultés, liées au fait que les transferts de personnel ne correspondent pas automatiquement aux besoins du nouvel opérateur :

- le nombre de salariés transférables est déterminé au regard du nombre d’ETP à la date de publication de l’appel à manifestation d’intérêt, c’est-à-dire en début de procédure, et non en fonction de l’organisation de l’opérateur historique à la fin de la procédure, ni évidemment de l’organisation du nouvel opérateur ;
- le nombre de salariés doit faire l’objet d’un accord entre la région et SNCF Voyageurs ;
- le degré de granularité des emplois à transférer est encore trop général. Par exemple, la catégorie « maintenance du matériel roulant » recouvre aussi bien les mécaniciens que les agents électrotechniques dont les compétences ne sont pas interchangeables ;
- plusieurs volets de la convention collective de la branche ferroviaire sont encore en cours d’élaboration, créant de l’incertitude sur la masse salariale que vont représenter les salariés transférés (les conventions incluent toutefois une clause de « rebasage » de la masse salariale, mais qui ne coïncide pas parfaitement avec l’obligation de maintien du salaire net) ;
- l’organisation de SNCF Voyageurs étant relativement intense en main-d’œuvre, en particulier pour la maintenance et l’encadrement direct, ces transferts font peser un risque social (licenciement du personnel surnuméraire ou que le manque de granularité des transferts rend redondant) sur les nouveaux opérateurs, renforcé par le fait que SNCF Voyageurs peut plus facilement affecter le personnel surnuméraire à d’autres activités ;
- l’appel à volontariat ne peut pas se faire par lieu d’affectation envisagé par l’opérateur entrant et lui fait donc courir le risque de se voir transférer des personnels qu’il souhaiterait affecter à des lieux qui ne leur correspondent pas, ou que ceux-ci refusent de se porter volontaires, faute de garantie sur leur lieu d’affectation ;
- ces transferts reposent sur le volontariat ou, le cas échéant, sur la désignation des personnes par SNCF Voyageurs. Compte tenu du manque de volontaires (30 agents volontaires pour 160 postes à pourvoir pour le lot remporté par Transdev), les opérateurs redoutent que les transferts ne se déroulent pas dans les meilleures conditions.

792. Les lacunes du cadre juridique pourraient aboutir à la désorganisation des entreprises ferroviaires. Ainsi, en région PACA, faute de transferts suffisants, SNCF Voyageurs pourrait se trouver en situation de sureffectif, tandis que Transdev peinerait à constituer les effectifs nécessaires au service, en particulier concernant les conducteurs.

²¹⁵ Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d’attributaire d’un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

c) Les régions doivent s'approprier la question de l'ouverture à la concurrence pour bénéficier de ses avantages

793. Les régions, autorités organisatrices de l'essentiel du transport ferroviaire conventionné, ont beaucoup à gagner de l'ouverture à la concurrence.
794. Cela nécessite que malgré les coûts et les efforts que cela peut représenter, les régions se saisissent pleinement de la mise en concurrence et de ses modalités. Les régions ont en effet un rôle considérable à jouer non seulement pour définir leur politique de transport et ses leviers, mais aussi pour garantir l'effectivité de la concurrence pour les marchés de transport.

Le cycle vertueux de l'ouverture à la concurrence

795. Les bénéfices de l'ouverture à la concurrence pour les régions sont nombreux. Le transport conventionné est en effet susceptible de bénéficier des effets de la libéralisation sur le secteur au sens large évoqué *infra* (cf. § 139 et suivants) pour le SLO ; le rôle prééminent des régions en la matière en fait toutefois les principales bénéficiaires. Les régions peuvent choisir entre plusieurs candidats et ont ainsi accès à une plus grande offre de services de transport. Elles disposent aussi de davantage de leviers face à SNCF Voyageurs qui perd son monopole légal. Il appartient alors à chaque région de choisir, le cas échéant, comment allouer les bénéfices (par exemple tarifaires) de l'ouverture à la concurrence, là où dans le SLO, la structure du marché en détermine l'allocation. Ce choix plus grand pour les régions va dans le sens de l'intérêt général, tant pour les contribuables que pour les usagers.
796. Comme évoqué *supra*, la mise en concurrence sur le coût du transport conventionné régional semble déjà montrer de premiers signes positifs à la phase d'appel d'offres, en région PACA et en région Hauts-de-France, premières régions à s'être engagées dans la libéralisation. Transdev a ainsi remporté son lot en promettant un doublement de l'offre à coût constant. Dans les régions Hauts-de-France comme Pays de la Loire, les lignes réattribuées à SNCF Voyageurs vont connaître une baisse significative du coût du service, de 20 à 25%²¹⁶.
797. Les régions ont plus de liberté dans les termes de la convention qu'elles souhaitent conclure avec un opérateur. Elles peuvent choisir de promouvoir l'intermodalité et la soutenabilité, et ainsi l'offre de mobilité dans son ensemble. Elles peuvent également choisir de demander ou ouvrir la possibilité d'une augmentation de l'offre. Cette solution est bénéfique pour les nouveaux entrants qui peuvent absorber les coûts de l'organisation existante et l'optimiser. Transdev, sur la ligne de TER Marseille/Toulon/Nice, a prévu de doubler l'offre de services existante en passant la fréquence quotidienne de 7 à 14 allers-retours.
798. Les investissements réalisés par les régions au moment de la mise en concurrence sont porteurs de bénéfices à long terme. Ainsi, les réflexions et le développement des équipes et de leurs compétences en amont des appels d'offres permettent un pilotage plus fin de la politique de transports. Les investissements en infrastructures ne peuvent, par ailleurs, qu'améliorer la qualité de service.

²¹⁶ Sudouest.fr et l'AFP (le 20 juin 2023) citant M. Patrick Vieu, vice-président de l'ART.

La concurrence au service d'une politique des transports écologique

La mise en concurrence des services de transport conventionnés stimule l'innovation sur le marché. Dans les Hauts-de-France, l'ouverture à la concurrence du lot de « l'étoile d'Amiens » a permis, sur proposition d'un candidat, l'optimisation du service à horaire de service constant pour éviter les retours à vide des trains roulant au diesel.

La mise en concurrence requiert néanmoins des efforts matériels et humains importants de la part des régions

799. La réalité des bénéfices de la mise en concurrence de l'exploitation du transport ferroviaire conventionné ne doit pas occulter le fait qu'à court terme, elle nécessite des investissements matériels et humains importants de la part des régions. En effet, ultimement, les régions animent, seules, la concurrence pour le marché.
800. Chaque région dispose de sa propre organisation. L'instruction a permis d'estimer que s'il s'écoulait deux ans et demi entre la publication de l'avis de marché et la désignation de l'attributaire, la préparation de l'appel d'offres pouvait prendre deux ans et la mise au point entre un an et deux ans et demi. Les autorités organisatrices ne peuvent disposer de toutes les ressources en interne et font systématiquement appel à des cabinets spécialisés dans l'AMO.
801. Ces coûts pourraient toutefois se réduire fortement à mesure que les régions gagnent et partagent leur expérience (exemples de DCE ou de conventions).
802. En outre, les coûts directement liés à la mise en concurrence sont à relativiser dans la mesure où ils représentent une fraction du coût du TER – qui représentait un chiffre d'affaires de 5 milliards d'euros pour SNCF Voyageurs en 2019 – et des bénéfices qu'une région peut attendre de la concurrence.

Anticiper au maximum la mise en concurrence et identifier les facteurs qui concourent à son succès

803. Comme évoqué *supra*, de nombreux facteurs peuvent venir renforcer ou au contraire réduire la concurrence pour les marchés de transport ferroviaire conventionné. Il est essentiel que les régions les anticipent, d'autant que tout retard ou délai dans les procédures de mise en concurrence est susceptible d'affaiblir la concurrence (cf. § 736).
804. Le premier appel d'offres est en effet l'occasion pour l'autorité organisatrice de définir sa politique vis-à-vis de la libéralisation, mettre au point sa politique de transport dans ce nouveau contexte, décider de l'allotissement de son réseau et de l'équipe affectée à l'ouverture à la concurrence. La région PACA a ainsi anticipé l'ouverture la concurrence dès 2017, en prenant contact avec le gestionnaire d'infrastructure pour des contrats dont les attributaires ont été désignés en 2021 et qui commencent au plus tôt en 2024.
805. L'Autorité appelle l'attention des autorités organisatrices sur plusieurs points autour desquels une réflexion engagée le plus tôt possible apparaît être un facteur de la réussite de la mise en concurrence :
- les transferts de données dont la complexité, les réticences de SNCF Voyageurs et le cadre juridique incomplet engendrent des désaccords entre les parties prenantes et des délais ;

- les mécanismes liés à la prise en charge des risques, en particulier ceux exogènes aux actions de l’opérateur. Lorsque le lot comprend la construction d’un site de maintenance par exemple, la découverte de pollution sur le site lors des travaux peut peser lourdement sur la capacité de l’opérateur à respecter les délais prévus par le contrat. Si les risques liés à ces retards, notamment des pénalités qui y seraient associées, pèsent sur l’opérateur, les entreprises ferroviaires pourraient être réticentes à candidater aux appels d’offres) ;
- le matériel roulant, que ce soit les conditions de son transfert (cf. § 761 et suivants), ou son acquisition lorsqu’elle est nécessaire à l’augmentation du trafic, dans un contexte de tensions sur les marchés primaires et secondaires de rames (cf. § 315). Lorsque l’acquisition de matériel roulant neuf par l’opérateur est prévue par le contrat, ce dernier doit tenir compte des délais qu’elle implique ;
- la construction de sites de maintenance. La construction de sites de maintenance propres à chaque lot TER est très favorable à la concurrence pour les lots mais doit être préparée très en amont par les régions. Ces travaux préparatoires doivent inclure le choix des fonciers utilisés pour limiter le rôle *ex post* du groupe SNCF grand propriétaire de fonciers (cf. § 989), éventuellement la définition d’un avant-projet pour faciliter la tâche des opérateurs, la réalisation des études et diagnostics nécessaires, etc. La région PACA soulève ainsi des difficultés concernant le transfert des terrains afférents aux ateliers de maintenance, qui exige souvent des diagnostics complémentaires pour estimer leur valeur vénale, ainsi que des travaux conséquents de remise en état à la charge de la région²¹⁷ ;
- la question de la gestion des gares (cf. Troisième partie § 907).

806. L’Autorité recommande en outre aux régions d’être attentives aux nombreux autres sujets qui, pour certains, ne se révéleront qu’après le lancement des concertations. À titre d’exemple, la région Grand Est a fait état de points complexes en discussion avec SNCF Voyageurs, notamment concernant la répartition des risques en cas de défaut sur un matériel apparu après le transfert de propriétaire²¹⁸.

Les coûts de la réouverture de lignes

L’une des attentes mentionnées par les acteurs du monde ferroviaire lors de la consultation publique lancée par l’Autorité est la réouverture des « petites lignes » qui ont été fermées au cours des dernières décennies. La mise en concurrence peut servir de levier aux régions intéressées par cette perspective, en tant qu’elle leur permet de définir plus finement leur politique de transport et est susceptible de réduire les coûts des opérateurs et de favoriser l’innovation. Fin 2019, la LOM a donné la possibilité aux régions de demander un transfert des « *lignes d’intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national* », dont elles peuvent ensuite déléguer la gestion. Le transfert de la gestion de « petites lignes » aux régions peut inclure le transfert des gares de voyageurs exclusivement desservies par les lignes transférées (article L. 2111-1-1 du code des transports).

²¹⁷ Assemblée nationale, rapport d’information du 10 mai 2023 sur l’évaluation de l’impact de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

²¹⁸ Assemblée nationale, rapport d’information précité.

Toutefois, la mise en concurrence ne règle pas tout. Les régions en tant qu'autorités organisatrices ont joué un rôle dans la fermeture des petites lignes. Inversement, leur réouverture pourrait faire face à de nombreux obstacles qu'il est essentiel d'anticiper.

À titre d'exemple, la réouverture d'une ligne fermée depuis cinq ans doit être autorisée par l'EPSF qui examine notamment la question du « traitement » des passages à niveau²¹⁹. Ceux-ci doivent être supprimés par la construction de nouveaux ouvrages (ponts, tunnels) ou faire l'objet d'aménagements qui réduiraient grandement leur accidentologie²²⁰. Le coût associé à ces mesures est difficilement compatible avec l'équilibre économique des petites lignes et constitue un obstacle majeur à leur réouverture²²¹ (un pont-route coûterait 10 millions d'euros).

807. Ces réflexions doivent également permettre à la région de définir ses objectifs et ses besoins en termes clairs pour définir un cadre dans lequel les candidats peuvent bâtir leurs offres. En France, dans la tradition de la « DSP » les AOM laissent une liberté importante aux candidats, là où en Allemagne, par exemple, la concurrence se fait majoritairement via le prix, sur le fondement d'un cahier des charges précis assorti de dispositifs de contrôle et de sanction. Cette « créativité » française laissée aux opérateurs, que relèvent plusieurs acteurs interrogés par les services d'instruction, a plusieurs inconvénients :

- la comparaison des offres en est compliquée, puisque le prix des offres ne peut servir de point de référence. Une simple modification de la pondération des critères utilisés peut aboutir à faire gagner l'un ou l'autre opérateur, indifféremment de sa performance relative ;
- cette marge de manœuvre laissée aux soumissionnaires alourdit le processus de préparation des offres et le renchérit ;
- la créativité est susceptible de favoriser le monopoleur historique, supposé moins efficace mais dont la capacité à produire des offres est plus grande. Ainsi, SNCF Voyageurs dispose d'une grande expérience de maîtrise d'ouvrage d'installations de maintenance et est davantage susceptible de trouver du foncier pour les créer.

808. Toutes les régions ont prévu d'ouvrir à la concurrence au moins certaines de leurs lignes en 2030 au plus tard (cf. Tableau 5). Compte tenu des délais, qui atteignent actuellement deux ans et demi, liés à la construction d'un site de maintenance, parfois essentiel à la mise en concurrence et qui doit être achevé avant que circulent les premiers trains de l'attributaire du contrat, toutes les régions qui ne l'ont pas encore fait doivent entamer les travaux préparatoires à la mise en concurrence de leurs premiers lots dans l'année à venir.

Se doter des compétences nécessaires à l'ouverture à la concurrence et à son suivi

809. La mise en concurrence des services de transport conventionné nécessite des compétences spécifiques et multiples, et cela tout au long de la durée des conventions.

810. Le manque de compétence au niveau de l'autorité adjudicatrice menace directement la mise en concurrence puisqu'il peut contraindre les modalités de cette mise en concurrence et

²¹⁹ Rapport au Premier ministre de Mme Laurence Gayte, députée - *Propositions pour l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau* (avril 2019).

²²⁰ EPSF, « Méthode d'analyse des risques relatifs aux passages à niveau » (décembre 2021).

²²¹ Réponse de la secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargé de la biodiversité à M. Denis Bouad, sénateur (Gard - SER), 14 avril 2021.

alimenter la dépendance de l'autorité envers l'opérateur historique, ses conseils et même envers les soumissionnaires.

811. Certaines de ces compétences peuvent être développées en interne, tandis que d'autres ne sont accessibles qu'en externe – soit que les régions n'y ont recours que ponctuellement, soit que les régions ne sont pas en mesure d'attirer et de recruter les profils adéquats.
812. Toutes les régions font appel à ce titre à des cabinets d'AMO qui interviennent à différentes étapes de la mise en concurrence et du suivi des contrats. Ils peuvent intervenir sur des points très techniques (rédaction de pièces techniques du DCE, expertise des propositions des candidats) mais aussi comme chef de projet.
813. Sous réserve des risques liés à l'intervention d'AMO liées à des entreprises soumissionnaires ou à SNCF Réseau (cf. § 679), ces cabinets ont un rôle crucial à jouer dans l'ouverture à la concurrence, en assistant les régions mais également en faisant circuler les retours d'expérience des premiers contrats. L'arrivée de cabinets qui bénéficient de l'expérience de l'ouverture à la concurrence dans d'autres États paraît, à ce titre, prometteuse.
814. Les régions doivent toutefois pouvoir bénéficier d'une base de compétences en interne, au moins pour suivre et évaluer le travail des AMO et éviter des situations de dépendance ou de capture. De plus, compte tenu des choix d'allotissement et de durée des contrats (cf. § 727), les appels d'offres de transport ferroviaire conventionné vont être amenés à se succéder à un rythme soutenu – un tous les deux ans par exemple – et pour des durées conséquentes. Cette charge de travail peut justifier le développement d'une équipe en interne. Un cabinet indique ainsi qu'une équipe d'une demi-douzaine d'agents dont un directeur de projet expérimenté et un certain nombre de profils techniques pourrait être suffisante, dans un contexte de recours importants aux AMO. Selon lui, les conditions d'emploi des régions peuvent toutefois constituer un obstacle à la consolidation de compétences en interne, en particulier en ce qui concerne la direction de projet, compte tenu du niveau des salaires et de la précarité des contrats (CDD de 3 ans). La création d'une société publique locale permettrait de contourner ces difficultés.
815. Les régions doivent également développer des compétences supplémentaires en matière patrimoniale et contractuelle pour reprendre du matériel roulant, des gares ou d'autres installations de service (cf. *supra* § 751 et § 805 et *infra* § 907).
816. De même, l'ouverture à la concurrence permet aux régions de signer avec les opérateurs ferroviaires des contrats qui peuvent inclure des mécanismes d'incitation ou de sanctions complexes ainsi qu'une latitude importante laissée à la région pour gérer sa politique de transport et qui nécessitent, partant, un pilotage plus fin que pour les anciennes conventions monopolistiques. Les régions profitent également des bénéfices de l'ouverture à la concurrence au sens large, en termes de baisse des coûts et d'innovation (cf. § 795-798).

Fournir des armes égales aux concurrents de SNCF Voyageurs

817. Pour les marchés du transport ferroviaire conventionné, les autorités organisatrices sont seules chargées de l'animation de la concurrence pour le marché et jouent un rôle très important dans sa régulation concurrentielle. Elles doivent être particulièrement attentives à ne pas avantager l'opérateur historique, de quelque manière que ce soit.
818. De nombreuses dispositions des appels d'offres peuvent en effet tendre à défavoriser les opérateurs nouveaux entrants ou sont tout du moins perçues comme telles.
819. À ce titre, l'appel d'offres pour les premiers lots mis en concurrence dans les Hauts-de-France et les Pays de la Loire a été perçu comme biaisé en faveur de l'opérateur

historique, qui les a effectivement remportés, comme en témoigne le communiqué de l'AFRA sur le sujet²²². Le choix de la région de ne pas prendre en charge les coûts de l'opérateur durant la phase de mobilisation/préexploitation a grandement contribué à cette perception, puisque qu'il renchérisait considérablement l'offre des opérateurs compte tenu du coût du capital destiné à la financer.

820. Les régions doivent être très attentives à de tels choix et à leur perception puisqu'ils pourraient conduire à ce que les opérateurs alternatifs ne déposent pas d'offre lors des mises en concurrence qui leur apparaissent comme biaisées²²³.
821. Des facteurs sont, au contraire, susceptibles d'encourager la concurrence pour les services de transport ferroviaire conventionnés et notamment prévoir une augmentation des circulations qui donnerait à l'opérateur les moyens d'absorber les actifs et personnels transférés, une bonne préparation en amont des appels d'offres (cf. *supra* § 803 et suivants), le rôle circonscrit des entreprises du groupe SNCF dans le processus de mise en concurrence (cf. *infra* § 826 et suivants), le bon état du matériel roulant, la présence de centres de maintenance sur les lots, la prise en charge par la région des indemnités de licenciement des personnels transférés ou de la formation des conducteurs, etc.
822. Si les régions demeurent libres d'organiser leurs appels d'offres dans les conditions qui leur paraissent les plus à même d'accomplir les objectifs de leur politique de transport, l'Autorité recommande qu'elles mènent une réflexion sur l'économie générale des contrats TER qu'elles préparent et son effet sur la concurrence.
823. De nombreux facteurs sont susceptibles d'entraver ou, au contraire, de favoriser la concurrence entre soumissionnaires :
- la non-prise en charge des coûts de l'opérateur par l'autorité organisatrice durant la phase de mobilisation et de préexploitation semble très dissuasive voire rédhibitoire pour les nouveaux entrants ;
 - la croissance de l'offre permet aux nouveaux entrants d'absorber les effectifs et actifs transmis par SNCF Voyageurs sans perte de productivité ;
 - la prise en charge par la région des questions de données, des centres de maintenance et de pièces détachées ;
 - la complexité du marché et l'ampleur des sujets pour lesquels l'AO demande aux candidats de faire preuve de créativité (consistance des services aux voyageurs ou lutte antifraude par exemple) renchérisent la production des offres et compliquent leur comparaison, bien que ce type de demandes s'inscrive dans la tradition de la DSP française (par opposition aux marchés allemands par exemple) ;
 - l'accompagnement des opérateurs dans la reprise et éventuellement la formation ou le licenciement des personnels transférés ;
 - toute mesure de partage de risques, en particulier de ceux sur lesquels l'opérateur a une faible visibilité ;
 - une faible attention portée au lobbying de l'opérateur historique ;
 - le bon état du matériel roulant au début du contrat ;

²²² Communiqué de l'AFRA, « Attribution des TER en Pays de la Loire : que de temps perdu pour une nette amélioration de l'offre ferroviaire ! » (31 mai 2023).

²²³ Communiqué de l'AFRA *supra*.

- l'attention portée à ce que le début du contrat ne coïncide pas avec des travaux sur la ligne.

824. Cette liste n'est pas exhaustive et, compte tenu de la complexité du marché du transport ferroviaire, il est illusoire de penser que les autorités organisatrices puissent penser et agir sur tous les facteurs susceptibles de limiter la concurrence.
825. Toutefois, les régions doivent impérativement veiller à ne pas multiplier les décisions qui excluent ou défavorisent de fait les nouveaux entrants. L'accumulation de tels choix pourrait être lue comme un signal par le marché et encourager, à long terme, les opérateurs et, en particulier, SNCF Voyageurs à soumettre des offres plus élevées aux régions en question. Le bénéfice de l'ouverture à la concurrence serait ainsi perdu.

Redéfinir les relations avec SNCF Réseau et SNCF Voyageurs

826. Pour jouer pleinement leur rôle dans la mise en concurrence du transport conventionné, les régions doivent, enfin, redéfinir leurs relations avec les entités du groupe SNCF et créer un cadre susceptible de garantir l'égalité de traitement entre les candidats au moment des appels d'offres.
827. L'instruction a révélé que des régions demandent au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) d'examiner et de noter les offres non anonymisées qu'elles reçoivent au moment des appels d'offres, ne serait-ce que sur leurs modalités techniques. Or, SNCF Réseau ne dispose pas de garanties d'indépendance suffisantes, *a fortiori* sur son activité de conseil aux régions, pour jouer un tel rôle. De telles pratiques sont, au contraire, susceptibles d'exposer le contrat et les parties à des risques juridiques importants.
828. De même, l'Autorité rappelle aux régions qu'en tant qu'entités organisatrices, il appartient à elles seules d'organiser les appels d'offres.
829. La région Hauts-de-France aurait demandé que Réseau soit en relation directe avec les candidats pour leur faire visiter certaines installations. À la suite d'une réclamation d'un opérateur auprès de l'ART puis d'échanges entre les parties, il a été convenu que SNCF pourrait traiter directement avec les candidats. Des représentants de la région n'ont pas été présents lors de toutes les visites et échanges concernés.
830. L'Autorité recommande aux régions de limiter, dans la mesure du possible, les interactions entre les soumissionnaires et les entreprises du groupe SNCF, lorsque celles-ci sont indispensables à la conception des offres, et de tout mettre en œuvre pour formaliser et centraliser ces interactions. Auditionné par les services d'instruction, SNCF Réseau souligne ainsi le comportement vertueux de la région PACA « [qui] a voulu « sécuriser » au maximum ses appels d'offres et donc centraliser tous les contacts entre SNCF Réseau et les soumissionnaires ».
831. De manière générale, les régions ne doivent pas se défaire sur SNCF Réseau de leur rôle d'autorité organisatrice. L'instruction a révélé que la situation actuelle était préoccupante, d'autant que SNCF Réseau elle-même a alerté l'Autorité sur les risques de conflits d'intérêts. Ces situations de conflits d'intérêts se multiplieraient.
832. L'Autorité rappelle que, le cas échéant, le juge administratif pourrait être saisi de ces situations. En tout état de cause, l'Autorité souligne l'importance pour le processus concurrentiel que les interactions indispensables entre les soumissionnaires et les entreprises du groupe SNCF soient formalisées et centralisées. L'Autorité appelle les régions à affirmer leur rôle face à l'omniprésence des entités du groupe SNCF et de ne pas se reposer sur elles

durant les appels d'offres, que ce soit dans leurs fonctions d'opérateur historique, de gestionnaire d'infrastructure ou d'AMO.

833. En particulier, l'Autorité recommande aux régions de cesser de demander à SNCF Réseau d'analyser les offres qu'elles reçoivent au moment des appels d'offres.

Les partages d'expérience entre régions pourraient contribuer à la réussite de l'ouverture à la concurrence

834. Les régions font face à plusieurs points de difficultés successifs dans la mise en concurrence de leur service de transport ferroviaire conventionné, qui bloquent ou retardent les procédures jusqu'à ce qu'une solution ait pu leur être apportée. Ces difficultés, parfois d'ordre technique et chronophages, sont souvent similaires d'une région à l'autre.
835. À ce titre, la réussite de l'ouverture à la concurrence repose sur les partages d'expertise, d'informations et d'expérience entre régions. De nombreux éléments y concourent déjà : mobilité du personnel, recours à des cabinets d'AMO nationaux, occasions diverses d'échanger sur les politiques de transport et leur mise en œuvre.
836. L'Autorité s'interroge sur l'opportunité de créer un forum dédié, qui pourrait, par exemple, être institué auprès du GART, qui réunirait les services administratifs et techniques concernés des différentes régions pour échanger sur ces questions. Bien que les politiques de transport varient d'une région à l'autre, les enjeux techniques – qu'ils aient trait au droit des marchés publics, à l'innovation contractuelle, à des points d'ingénierie – sont les mêmes. De plus, l'ouverture à la concurrence d'un monopole national dont les marchés sont régionaux est porteuse d'un risque de déséquilibre dans les relations contractuelles et au moment de la mise en concurrence. Les échanges et retours d'expérience entre régions sont susceptibles de permettre le développement d'une puissance compensatrice d'achat qui en limiterait les effets.
837. Ces échanges pourraient donner lieu, dans un second temps, à des coopérations bilatérales ou multilatérales plus structurées, voire à la création d'un centre d'expertise mutualisé selon l'intérêt des régions.

Recommandations relatives au secteur du transport ferroviaire conventionné

L'Autorité recommande à SNCF Réseau, dès la phase d'appel d'offres, de faire preuve de souplesse vis-à-vis des demandes des candidats et des autorités organisatrices, pour ne pas décourager les nouveaux entrants et l'innovation sur le marché.

L'Autorité recommande à la DGITM de suivre avec les opérateurs les difficultés qu'ils rencontrent avec les transferts de personnel, et de faire évoluer, le cas échéant, le cadre réglementaire pour préciser leurs modalités (lieux, qualifications, nombre de personnes concernées).

L'Autorité invite les autorités organisatrices de services de transport ferroviaire à intensifier leurs échanges et leurs retours d'expérience sur l'organisation concurrentielle de ce mode de transport, notamment au sein des associations dont elles sont membres. Ces travaux pourraient utilement aboutir à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques, voire dans un second temps, à des coopérations bilatérales ou multilatérales plus structurées, voire à la création d'un centre d'expertise mutualisé selon l'intérêt des régions.

L'Autorité se tient prête à y contribuer dans la limite de ses compétences et invite les ministères concernés et l'ART à répondre, le cas échéant, aux sollicitations des AOM sur le sujet, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Bonnes pratiques relatives au secteur du transport ferroviaire conventionné

Si les régions sont libres d'organiser leurs appels d'offres dans les conditions qui leur paraissent les plus à même d'atteindre les objectifs de leur politique des mobilités, favoriser la concurrence au stade de la réflexion sur l'économie générale des contrats transport conventionné peut leur donner de nouveaux leviers pour atteindre ces objectifs. Cela peut passer pour les AOM par :

- définir précisément l'offre de services de transport et les mécanismes contractuels qu'elles veulent mettre en place et laisser les opérateurs différencier leurs offres par leur prix, leur qualité au sein de ces limites, et leur organisation industrielle en vue de l'exploitation ;
- lorsque des interactions entre les soumissionnaires et les entreprises du groupe SNCF sont indispensables à la conception des offres, formaliser ces interactions, les centraliser et les limiter dans la mesure du possible ;
- affirmer leur rôle face à l'omniprésence des entités du groupe SNCF et ne pas se reposer sur elles durant les appels d'offres, que ce soit dans leurs fonctions d'opérateur historique, de gestionnaire d'infrastructure ou d'AMO ; en particulier, l'Autorité recommande aux régions de cesser de demander à SNCF Réseau d'analyser les offres qu'elles reçoivent au moment des appels d'offres, et de se doter des moyens d'évaluer les offres sans les transmettre, même anonymisées, au gestionnaire d'infrastructure ;
- considérer que de nombreux facteurs sont susceptibles d'entraver ou, au contraire, de favoriser la concurrence entre soumissionnaires et en particulier :
 - i. la non-prise en charge des coûts de l'opérateur par l'autorité organisatrice durant la phase de mobilisation et de préexploitation semble très dissuasive voire rédhibitoire pour les nouveaux entrants ;
 - ii. la croissance de l'offre permet aux nouveaux entrants d'absorber les effectifs et actifs transmis par SNCF Voyageurs sans perte de productivité ;
 - iii. la prise en charge par la région des questions de données, des centres de maintenance et de pièces détachées ;
 - iv. la complexité du marché et l'ampleur des sujets pour lesquels l'AO demande aux candidats de faire preuve de créativité (consistance des services aux voyageurs ou lutte antifraude par exemple) renchérissent la production des offres et compliquent leur comparaison, bien que ce type de demandes s'inscrive dans la tradition de la DSP française (par opposition aux marchés allemands par exemple) ;
 - v. l'accompagnement des opérateurs dans la reprise et éventuellement la formation ou le licenciement des personnels transférés ;
 - vi. toute mesure de partage de risques, en particulier de ceux sur lesquels l'opérateur a une faible visibilité ;
 - vii. une faible attention portée au lobbying de l'opérateur historique ;
 - viii. le bon état du matériel roulant au début du contrat ;
 - ix. l'attention portée à ce que le début du contrat ne coïncide pas avec des travaux sur la ligne ;
 - x. de manière générale, le fait de ne pas multiplier les décisions qui excluent ou défavorisent de fait les nouveaux entrants. L'accumulation de tels choix pourrait être lue comme un signal par le marché et encourager, à long terme, les opérateurs et en

particulier SNCF Voyageurs à soumettre des offres plus élevées aux régions en question. Le bénéfice de l'ouverture à la concurrence serait ainsi perdu.

III. Les enjeux de l'intermodalité dans les transports : le rôle des gares dans la concurrence

838. Dans son avis n° 09-A-55 précité, l'Autorité a analysé les problématiques concurrentielles propres à une catégorie d'infrastructures dédiées aux services de transport de voyageurs : les gares ferroviaires. Ces problématiques liées à l'accès des opérateurs aux gares et à la gestion de celles-ci étaient alors nombreuses et, à l'issue de l'instruction du présent avis, s'avèrent toujours d'actualité.
839. Dans cet avis, l'Autorité a souligné combien ces installations ne sont pas « monomodales » mais doivent répondre aux besoins d'intermodalité. Le caractère multimodal des gares, qui pouvait au départ se limiter à la présence d'un parc de stationnement pour les voitures ou d'une station de taxis, n'a cessé de se développer depuis lors. Par ailleurs, la libéralisation du transport interurbain par autocar a rendu nécessaire le développement d'un second type de gares : les gares routières, qui peuvent aussi être multimodales, en particulier lorsqu'elles sont incluses ou proches d'une gare ferroviaire.
840. Pour les gares ferroviaires puis les gares routières, les recommandations de l'Autorité ont été globalement prises en compte dans la réglementation.
841. Qu'il s'agisse des gares routières ou des gares ferroviaires, et plus largement des pôles multimodaux, les problématiques concurrentielles sont communes en termes de potentielles barrières à l'entrée : les conditions d'accès pour les nouveaux entrants, les enjeux de gouvernance, de régulation et de qualité de service.
842. En revanche, à chacune de ces catégories correspondent des problématiques spécifiques :
- dans le secteur ferroviaire, les gares étant de longue date qualifiées par la jurisprudence d'« infrastructures essentielles », comme l'infrastructure du réseau ferré gérée par SNCF Réseau, se pose la question de l'indépendance et du modèle économique du gestionnaire d'infrastructure : SNCF Gares & Connexions ;
 - en revanche, les gares routières ne constituent pas un réseau d'infrastructures relevant de la responsabilité d'un seul gestionnaire pour l'ensemble du territoire national, et recouvrent des réalités très variables. Le problème majeur signalé par les contributions recueillies dans le cadre de la consultation publique est le maillage insuffisant du territoire en gares routières, qui constitue un frein au développement du marché du transport par autocar.

A. LES GARES FERROVIAIRES

843. Parmi toutes les infrastructures ferroviaires, les gares jouent un rôle particulier en ce qu'elles sont le trait d'union entre le réseau ferré et la ville.
844. Bien que longtemps considérées comme directement nécessaires à l'exploitation des services de transport, les gares ferroviaires ont traversé les mêmes évolutions législatives et réglementaires que le reste de l'infrastructure ferroviaire. Aujourd'hui, les gares ferroviaires sont détenues et exploitées par une filiale spécifique de SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, selon un régime assez proche de celui de l'ensemble des autres ouvrages.

L'article L. 2111-9 du code des transports consacre l'« *autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière* » de SNCF Gares & Connexions au sein de SNCF Réseau.

845. Ces évolutions ont accompagné l'ouverture à la concurrence sur la base des recommandations émises par l'Autorité dans ses différents avis. L'Autorité s'est montrée particulièrement vigilante à la question des gares en tant qu'elles constituent des infrastructures essentielles, dont l'usage est *rival*.
846. Sous réserve des différentes problématiques afférentes à l'organisation du groupe SNCF, exposées dans la Première partie du présent avis (cf. § 175 et suivants), l'organisation actuelle tend à garantir l'accès neutre et équitable des entreprises ferroviaires, et donc la libre concurrence, particulièrement pour le SLO ferroviaire.
847. Toutefois, il semble que le modèle qui sous-tend la gestion des gares n'est pas soutenable, particulièrement dans le cadre de l'ouverture à concurrence du transport ferroviaire conventionné. La gestion de la plupart des gares est en effet aujourd'hui assurée par l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, pour le compte de SNCF Réseau.

1. LE CONTEXTE

848. Le système ferroviaire national assure la desserte de plus de 3 000 gares et haltes ferroviaires. Les situations sont très hétérogènes : 295 gares ont reçu moins de 1 000 passagers en 2019 tandis que les gares d'Île-de-France accueillent en moyenne 5,5 millions de passagers chaque année. SNCF Gares & Connexions distingue :
- les gares d'intérêt national, au nombre de 114 ;
 - les gares d'intérêt régional, au nombre de 988 ;
 - les gares d'intérêt local, au nombre de 1 911.
849. SNCF Gares & Connexions est le gestionnaire unique des gares ferroviaires. Depuis le 1^{er} janvier 2020, elle est le gestionnaire de tous les ouvrages de gare.
850. Le décret du 5 mai 1997 qui créait Réseau ferré de France distinguait les quais des gares, y compris leurs ouvrages de couverture et les plateformes, les escaliers, rampes et ascenseurs de quais, les passages souterrains et les passerelles, transférés au nouveau gestionnaire d'infrastructure, et les gares elles-mêmes, jugées nécessaires à l'exploitation des services de transport, laissées à l'opérateur historique de services de transport SNCF. En 2009, une branche Gares & Connexions a été créée au sein de l'entreprise ferroviaire SNCF Mobilités (devenue ensuite SNCF Voyageurs) pour la gestion de ces dernières. La loi du 4 août 2014 précitée a fait de SNCF Réseau l'héritier de RFF pour les ouvrages de gare non affectés à l'exploitation des services de transport ferroviaire. Finalement, la loi du 27 juin 2018 précitée a prévu le transfert de tous les ouvrages de gare au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau), et plus précisément à sa filiale dédiée à l'exploitation des gares (SNCF Gares & Connexions).
851. Dès 2009, la création de la branche Gares & Connexions visait à créer les conditions de la libre concurrence pour le transport ferroviaire transfrontalier dont la libéralisation était prévue en 2010, en garantissant l'accès transparent et non discriminatoire des entreprises ferroviaires aux gares.

852. Au 31 décembre 2020, SNCF Gares & Connexions employait moins de 10 % du personnel de SNCF Réseau²²⁴.

853. En pratique, le modèle économique de SNCF Gares & Connexions repose sur deux ensembles d'activités distinctes :

- les activités « régulées », facturées aux entreprises ferroviaires, qui comprennent :
 - i. Les « prestations de base » offertes dans toutes les gares et facturées aux entreprises ferroviaires dès lors qu'elles utilisent la gare pour leur service ferroviaire. Le niveau et la qualité des prestations, et donc la réalité que recouvrent ces « prestations de base », ne sont pas normés puisque la régulation est surtout tarifaire et peuvent différer grandement d'une gare à l'autre. Les tableaux 7 et 8 présentent les différentes composantes de ces prestations et la réalité de l'équipement des gares.

Tableau 7 : Composantes de la prestation dite « de base » que SNCF Gares & Connexions doit fournir à tous les transporteurs

Prestations	Contenus
Mise à disposition et entretien des bâtiments, espaces et équipements nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès aux trains.	Espaces communs, quais, bancs, sièges, poubelles, accès aux passerelles et souterrains, escaliers mécaniques, ascenseurs, etc.
Mise à disposition des services nécessaires à l'accueil des voyageurs et à l'accès des voyageurs aux trains.	Ensemble des services rendus aux voyageurs dans l'ensemble des espaces publics de la gare.
Accueil général et mise à disposition de l'information collective des voyageurs en gare.	Information statique (affichage, signalétique), dynamique (temps réel) et/ou sonore (annonces) selon les gares. Information à distance le cas échéant (application En Gare, etc.).
Orientation dans la gare et information sur les services présents en gare, sur l'intermodalité et sur la desserte ferroviaire de la gare.	Accueil général des voyageurs, information multimodale (autres réseaux de transport accessibles à proximité, etc.).
Prise en charge des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite.	Assistance gratuite en gare pour faciliter l'accès aux trains.
Gestion opérationnelle des flux de voyageurs dans la gare.	Coordination des acteurs de la gare, adaptation aux événements et coordination de l'intervention d'acteurs extérieurs le cas échéant.

²²⁴ Sénat, *Situation de la SNCF et ses perspectives*, rapport d'information n° 570 (2021-2022), 9 mars 2022.

Gestion de site.	Respect des obligations relatives aux établissements recevant du public (ERP) : surveillance de l'état des bâtiments, déclenchement des interventions de maintenance nécessaires, surveillance du site et sollicitation des forces de sécurité le cas échéant.
Services divers d'accompagnement au voyage.	Objets trouvés, consignes, toilettes, Wi-Fi, etc.

Source : Cour des comptes

Tableau 8 : Niveau de prestations offertes dans les 463 gares accueillant plusieurs catégories de services ferroviaires en 2020

	Gares A	Gares B	Gares C
Espace et/ou salle d'attente	100 %	95 %	76 %
Abris sur les quais	89 %	88 %	76 %
Toilettes	100 %	66 %	31 %
Information dynamique et/ou sonore	100 %	89 %	48 %
Présence permanente d'équipes de sûreté	57 %	16 %	0 %
Service d'assistance aux personnes à mobilité réduite (PMR)	95 %	63 %	18 %
Wi-Fi	93 %	12 %	0 %
Consignes	14 %	1 %	0 %

Source : Cour des comptes

- ii. Des prestations facultatives que SNCF Gares & Connexions doit fournir aux entreprises ferroviaires qui en font la demande lorsque la gare est équipée pour les fournir, notamment la mise à disposition de portes d'embarquement et de locaux susceptibles d'accueillir un guichet ;
 - iii. Des prestations complémentaires, que SNCF Gares & Connexions peut proposer aux entreprises ferroviaires : préchauffage des rames, mise à disposition de locaux de service pour les personnels et/ou d'installations destinées aux prestataires des entreprises ferroviaires (avitaillement, nettoyage), etc.
- les activités « non régulées », qui correspondent à l'exploitation des espaces en gare non affectés au transport ferroviaire, notamment par la location d'espaces commerciaux.

854. En revanche, l'allocation des voies en gare n'est pas gérée par SNCF Gares & Connexions mais par SNCF Réseau puisqu'elles ne sont que le prolongement du sillon dont le gestionnaire d'infrastructure a la responsabilité.

855. Les coûts occasionnés par deux types d'activité pour SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau sont affectés à ces activités dans la mesure du possible. Les coûts qui ne sont pas attribuables au périmètre régulé ou non régulé (entretien, sécurisation) sont ventilés entre les

deux : à 31 % au périmètre régulé puis, pour les 69 % restants, au *pro rata* des surfaces au sol que représente chaque type d'activité²²⁵.

856. Ces coûts sont ensuite consolidés au niveau de « périmètres de gestion » qui rassemblent un certain nombre de gares comparables. Ces périmètres sont en constante évolution. Un certain nombre de très grandes gares ont leur propre périmètre de gestion, mais les gares de Paris Montparnasse, Paris Austerlitz, Paris Gare de Lyon et Paris Bercy ont été rassemblées en un seul périmètre de gestion. Les autres gares sont rassemblées par région et par catégorie (gares d'intérêt national, gares d'intérêt régional, gares d'intérêt local).
857. Par définition, la tarification des prestations régulées suit un cadre déterminé par voie réglementaire et est contrôlée par l'ART qui dispose d'un pouvoir d'avis conforme sur la dimension tarifaire du DRG. L'ART s'attache à contrôler la réalité de ces coûts et l'opportunité de les rattacher à un périmètre ou à un autre sans se prononcer sur la performance de Gares & Connexions et le lien entre le coût de la prestation et sa qualité.
858. Le prix des prestations régulées est déterminé par SNCF Gares & Connexions pour qu'au sein de chaque périmètre de gestion les revenus (estimés comme le prix des prestations multiplié par le trafic attendu) couvrent les coûts observés majorés d'un bénéfice raisonnable. Ce dernier correspond à la rémunération du capital investi par SNCF Gares & Connexions. Puisqu'une partie des coûts sont fixes ou dépendent faiblement du niveau d'activité en gare, les redevances payées par les entreprises ferroviaires diminuent lorsque le trafic en gare augmente.
859. Cela aboutit à des situations hétérogènes d'une gare à l'autre, avec des variations tarifaires importantes. Dans son rapport précité sur les gares ferroviaires de voyageurs, la Cour des comptes relève qu'en 2021, il existait ainsi 112 tarifs différents pour la prestation de base, soit un tarif pour le transport conventionné et un autre pour le SLO dans chacun des 56 périmètres de gestion²²⁶.
860. Les prix pratiqués sur l'activité non régulée sont déterminés par SNCF Gares & Connexions. Dans chaque périmètre de gestion, la moitié du bénéfice dégagé par les activités non régulées est « rétrocédé » aux activités régulées, c'est-à-dire qu'il vient réduire le montant des coûts associés aux activités régulées et, ultimement, le prix payé par les entreprises ferroviaires. Ce principe est affirmé à l'article 13-1 du décret du 7 mars 2003 précité.
861. Le bénéfice restant après cette rétrocession vient alimenter les ressources de SNCF Gares & Connexions, et permet notamment à l'entreprise de compenser les déficits d'exploitation constatés sur d'autres périmètres de gestion. Ces déficits relèvent principalement de l'activité non régulée puisque les coûts engendrés par l'activité régulée sont refacturés aux entreprises ferroviaires, mais résultent également de la définition des périmètres comptables dans le secteur régulé.
862. Le mécanisme de rétrocession relève en première instance d'une logique économique d'incitation vertueuse, puisque le bénéfice réalisé sur le périmètre non régulé dépend essentiellement de l'affluence en gare et est donc une externalité de l'activité des entreprises ferroviaires. Toutefois, ce mécanisme n'induit pas une utilisation optimale de l'infrastructure puisqu'il renforce le mécanisme évoqué au § 858 pour faire des gares déjà saturées les moins chères à utiliser. Flixbus, avant de renoncer à entrer sur le marché, avait ainsi à choisir entre la Gare de Lyon, saturée, et la Gare d'Austerlitz, beaucoup plus « chère » pour des

²²⁵ Cour des comptes, *Les gares ferroviaires de voyageurs* (avril 2021).

²²⁶ Cour des comptes, rapport précité.

prestations bien moindres. Depuis, le périmètre de gestion de ces deux gares a été fusionné pour supprimer les différences tarifaires.

863. La tarification qui résulte de ces différents principes est complexe à appréhender pour les acteurs du transport ferroviaire et, en particulier, pour les autorités organisatrices. Toutefois, ce cadre de tarification répond à de nombreux impératifs dont certains sont tirés du droit de la concurrence et du droit des aides d'État, notamment en ce qu'ils limitent les possibilités de transfert de subventions du transport conventionné vers le SLO. Les périmètres régionaux garantissent également qu'une région ne paie pas le coût engendré par les gares d'une région voisine.

La tarification des prestations régulées telles que décrites dans le DRG 2021

« La tarification des redevances pour les prestations régulées est fondée sur une stricte couverture des coûts. Cela signifie que le niveau d'une redevance est égal à la somme des coûts correspondant à la réalisation de cette prestation, auquel on ajoute un bénéfice qui doit être « raisonnable » selon la loi et dont les modalités de détermination sont très précisément encadrées.

« Ce mode de tarification, classique pour des prestations régulées, ne laisse aucune latitude au gestionnaire de gares pour moduler (à la hausse ou à la baisse) le tarif résultant du calcul. Il n'existe également aucune marge de négociation possible pour un client ou une gare donnée, quelle qu'en soit la raison : un geste commercial, courant dans le secteur non régulé, est assimilable à une pratique discriminatoire en environnement régulé.

« La maille de calcul est appelée le périmètre de gestion (cf. annexe A0.2). Un périmètre de gestion est constitué d'une ou plusieurs gares et il peut y avoir jusqu'à plusieurs centaines de gares dans un périmètre de gestion. Le tarif doit strictement couvrir les coûts d'un périmètre de gestion, de façon totalement étanche avec les coûts d'un autre périmètre de gestion : aucune mutualisation ou péréquation n'est autorisée entre périmètres de gestion.

« La redevance de la prestation de base est déterminée en divisant le total des coûts du périmètre de gestion par le nombre de départs de trains prévus dans ce périmètre de gestion (modulé le cas échéant selon les différents types de train) ».

2. LES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES

864. L'Autorité a été amenée, au fil de ses avis, à formuler différentes recommandations sur les gares ferroviaires. Ces recommandations ont été suivies, signe de l'attention prêtée par l'État à cette question.
865. Dans son avis n° 09-A-55, l'Autorité relevait que *« les gares ferroviaires paraissent pouvoir présenter les caractéristiques d'infrastructures essentielles au transport ferroviaire »*. Notant que la gare de Rouen avait nécessité un milliard d'euros d'investissement et la mise à disposition de 30 hectares de foncier, l'Autorité a estimé que les gares étaient, en effet, non reproductibles. Face à cette situation, elle a recommandé que :
- l'entité Gares & Connexions (alors branche de SNCF Mobilités) soit transférée au gestionnaire d'infrastructure, ou tout du moins que l'activité de gestionnaire des gares bénéficie d'une séparation juridique ou fonctionnelle ;
 - le régulateur sectoriel soit doté *« d'un pouvoir d'examen ex ante de ces tarifs au regard des coûts sous-jacents, afin de pouvoir apprécier s'ils répondent aux exigences réglementaires »* ;

- soit introduit à « *un niveau pertinent (groupe de gares, zone géographique) un interlocuteur unique, indépendant des opérateurs de transport* », tel un « *manager de gare* » et un comité représentant les différentes parties prenantes, et notamment les autorités organisatrices concernées.
866. Dans son 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, l'Autorité a approfondi ces recommandations, estimant que :
- l'activité régulée doit couvrir l'ensemble des moyens directement liés à l'accueil en gare d'un train de voyageurs d'un opérateur, dès lors que celui-ci ne dispose pas de solution alternative raisonnable ;
 - les règles de la concurrence imposent que les mêmes règles de mise à disposition et de tarification des locaux commerciaux pour les transporteurs soient appliquées au transporteur SNCF et à ses concurrents ;
 - le bilan séparé de Gares & Connexions ne permet pas de conférer à l'entité une autonomie financière suffisante au regard des conditions usuelles d'équilibre financier et de financement, sans pour autant être contraire à l'obligation légale ;
 - les pouvoirs de gestion reconnus aux dirigeants de Gares & Connexions sur le patrimoine immobilier affecté doivent être équivalents à ceux prévus par l'article L. 2141-13 du code des transports pour les dirigeants de la SNCF ;
 - les demandes de prestations des transporteurs concurrents de la SNCF auprès de Gares & Connexions ne devraient pas être traitées par un service de la direction générale de l'établissement public SNCF (EPIC de tête).
867. L'année suivante, le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire a étendu le périmètre des prestations régulées à toutes les activités liées à l'usage des gares.
868. Les recommandations de séparation de la gestion, de l'exploitation et du développement des gares de voyageurs du reste des activités de l'opérateur historique de transport (à l'époque SNCF Mobilités) ont été réitérées par l'Autorité dans son avis n° 13-A-14.
869. Ces recommandations ont été suivies par le législateur en 2018, avec la création d'un gestionnaire de gares unique et indépendant des entreprises ferroviaires (SNCF Gares & Connexions).
870. Le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions en avril 2022 pour la période 2021-2026 définit ainsi « *la trajectoire financière du gestionnaire des gares* ».
871. Le décret n° 2019-728 du 11 juillet 2019 crée des comités de concertation pour la gestion des gares ferroviaires de voyageurs, *ad hoc* pour les gares les plus importantes, au niveau régional pour les autres. Le décret dispose qu'en plus des représentants de SNCF Gares & Connexions, « *le comité comprend également des représentants des autorités organisatrices de transport, des autorités organisatrices de la mobilité, de la région, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, des entreprises ferroviaires et des associations d'usagers* ». Le décret prévoit que ces comités sont consultés sur les sujets mentionnés à la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 2111-9-3 du code des transports, les projets d'investissement pour l'aménagement de la gare, le niveau des services en gare ou encore le suivi de la réalisation des objectifs de mise en accessibilité.

3. UN MODELE DE GESTION DIFFICILEMENT SOUTENABLE

a) La crise du modèle du transporteur-intégrateur

872. Malgré le transfert de SNCF Gares & Connexions au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, la gestion opérationnelle des gares continue d'être assurée en grande partie par l'opérateur historique SNCF Voyageurs. L'entreprise ferroviaire est en effet le principal usager, voire l'usager exclusif des gares et peut, à ce titre, réaliser des économies d'échelle importantes dans leur exploitation. C'est le modèle du « transporteur-intégrateur ».
873. Cette organisation, du fait de son faible pilotage par SNCF Gares & Connexions, pose un certain nombre de difficultés relevées par la Cour des comptes puis l'ART. Elle menace de plus l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.
874. Si SNCF Gares & Connexions, séparée de l'opérateur historique seulement depuis le 1^{er} janvier 2020, a lancé de grands projets pour réussir l'ouverture à la concurrence, il apparaît que sans implication plus importante des autorités organisatrices, le modèle reste très insatisfaisant au regard des enjeux de l'ouverture à la concurrence.

Les différents modèles de gestion des gares

875. L'audition de SNCF Gares & Connexions par les services d'instruction a permis d'établir que le gestionnaire des gares envisageait trois modalités de gestion des gares ferroviaires.
876. Premièrement, SNCF Gares & Connexions peut assurer en propre la gestion de certaines gares. Il s'est saisi de cette faculté dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et gère directement 41 gares identifiées comme « multi-transporteurs » ou à « fort enjeu de concurrence » (la reprise de cinq gares supplémentaires est prévue à horizon 2025). C'est la stratégie de « détournement ».
877. Pour ce faire, SNCF Gares & Connexions reprend tous les personnels de SNCF Voyageurs dans ces gares puisque les plus grandes gares ont une équipe dédiée. Ces transferts se font par mobilité interne au groupe SNCF (sur la base de fiches de poste). Ces gares accueillent 61 % des voyageurs hors Île-de-France. SNCF Gares & Connexions compte poursuivre cette stratégie avec le développement de la concurrence dans un nombre croissant de gares.
878. Deuxièmement, pour toutes les autres gares dont elle doit assurer l'exploitation, SNCF Gares & Connexions prévoit de continuer d'avoir recours au modèle du « transporteur-intégrateur » compte tenu des gains d'efficacité qu'il représente.
879. Le cadre réglementaire permet d'ailleurs de continuer à recourir à ce système (ordonnance du 12 décembre 2018 codifiée à l'article L. 2121-17-4 du code des transports).
880. Encore aujourd'hui, les gares concernées sont gérées dans le cadre d'un contrat de coopération conclu entre SNCF Voyageurs et SNCF Réseau sans appliquer de marge. Le pilotage de ces prestations est toutefois insuffisant (cf. *supra* § 858 et suivants).
881. Le cadre et les modalités d'une reproduction, par SNCF Gares & Connexions, du modèle du transporteur-intégrateur sur les lignes ouvertes à la concurrence ne sont pas clairement définis (cf. *infra* § 894 et suivants).
882. Troisièmement, les autorités organisatrices peuvent demander à SNCF Gares & Connexions de se voir déléguer la gestion des gares de leur choix. Cette faculté, ouverte par le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs, dit

décret « mono-transporteur », est encadrée. Une gare doit voir au moins 95 % de son trafic être issu du transport conventionné pour être éligible – 344 gares sont ainsi considérées comme non déléguables aux AOM sur le fondement de ce critère strict.

883. Si l'AOM demande l'application du décret montransporteur, elle doit déterminer avec SNCF Gares & Connexions le périmètre des missions qui sont concernées. Le gestionnaire des gares ne peut pas s'opposer à la reprise de certaines missions regroupées dans un « bloc 1 » défini par le décret et qui nécessitent généralement une présence continue de personnels en gare. D'autres missions, rassemblées dans un « bloc 2 » (gardiennage, entretien), peuvent également être déléguées aux AOM après négociation avec SNCF Gares & Connexions.
884. Il incombe alors à l'AOM d'organiser la gestion des gares, notamment à travers une convention bipartite ou tripartite conclue avec SNCF Gares & Connexions et le cas échéant le gestionnaire choisi. Les autorités organisatrices ont plusieurs possibilités :
- intégrer la gestion de ces gares aux appels d'offres qu'elles lancent pour le transport conventionné de voyageurs, donc en reprenant à leur compte le modèle du transporteur-intégrateur ;
 - en assurer indépendamment la gestion : en régie ou en passant un marché public séparé.

Un pilotage insuffisant du modèle du transporteur-intégrateur dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des SLO

885. Le modèle du transporteur-intégrateur pose de nombreuses difficultés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. En effet, hors des 46 gares dont la gestion a été reprise en propre par SNCF Gares & Connexions, au fur et à mesure de l'ouverture à la concurrence, les entreprises ferroviaires seront amenées à opérer dans des gares dont la gestion est assurée par une entreprise ferroviaire concurrente (SNCF Voyageurs).
886. Toutefois, le modèle du transporteur-intégrateur est, selon le gestionnaire des gares, incontournable à court terme, compte tenu des gains d'efficacité qu'il représente. Les modalités selon lesquelles il peut continuer d'exister face à la libéralisation sont discutées (cf. *infra* § 894 et suivants)
887. Dans tous les cas, le modèle du transporteur-intégrateur doit faire l'objet d'un pilotage robuste par SNCF Réseau sous le contrôle de l'ART. Dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité, l'ART appelle l'attention de l'Autorité « sur la nécessité d'un pilotage effectif sur la totalité du champ de ses missions par SNCF G&C ».
888. Toutefois, l'ART précise : « Plus du tiers du montant des prestations régulées dans les gares de voyageurs provient de la facturation de prestations assurées par les personnels de SNCF Voyageurs en tant que « transporteur-intégrateur » pour le compte de SNCF G&C. (...) En outre, les lacunes contractuelles, s'agissant des moyens de pilotage et de contrôle dont dispose SNCF G&C sur les prestations réalisées pour son compte par SNCF Voyageurs, risquent d'instituer ce dernier en exploitant d'installations de service de fait, alors que la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a institué un gestionnaire unique des gares de voyageurs afin d'en garantir un accès transparent et non discriminatoire. »
889. Ces conclusions renvoient à celles de la Cour des comptes dans son rapport précité d'avril 2021 sur les gares ferroviaires de voyageurs.
890. L'ART a également estimé que le contrat pluriannuel de performance signé par SNCF Gares & Connexions et l'État pour la période 2021-2026 constitue une « feuille de route très

générale et peu documentée » qui ne « contribue pas à donner à SNCF Gares & Connexions tous les leviers de pilotage de l'exploitation des gares de voyageurs ».

891. L'Autorité note, en outre, qu'il est dans l'intérêt des AOM d'être davantage impliquées dans ce pilotage, dans la mesure où elles supportent tous les coûts liés à la gestion des gares desservies uniquement par le transport ferroviaire conventionné et peuvent se voir déléguer la gestion des gares dans le cadre du décret « mono-transporteur » (cf. § 882). Actuellement, la gestion des gares et, en particulier, les prestations assurées par SNCF Voyageurs pour le compte de SNCF Gares & Connexions, ainsi que les flux financiers qui en résultent, sont opaques pour les régions.
892. Dans cet esprit, les régions pourraient se voir communiquer le contrat de performance avec l'État, d'une part, et le contrat de coopération entre SNCF Voyageurs et SNCF Gares & Connexions, d'autre part. Cela permettrait aux AOM de mieux comprendre l'équilibre économique du TER, la répartition des compétences entre SNCF Voyageurs et SNCF Gares & Connexions et de s'intéresser à la gestion des gares dans l'optique de se la voir déléguer.
893. L'Autorité recommande que les autorités organisatrices soient davantage impliquées dans le pilotage de l'exploitation des gares. En particulier, l'Autorité invite SNCF Gares & Connexions à communiquer aux régions, d'une part, le contrat de performance le liant à l'État et, d'autre part, le contrat de coopération avec SNCF Voyageurs portant sur la gestion des gares.

Un modèle dans l'impasse face à l'ouverture du transport conventionné

894. La mise en concurrence des services de transport conventionné s'avère incompatible avec le modèle du transporteur-intégrateur de SNCF Gares & Connexions, puisque celui-ci repose exclusivement sur SNCF Voyageurs. Ainsi, en région PACA, certaines gares ne seront plus desservies par les services de SNCF Voyageurs (la gare de Grasse par exemple).
895. Pour ces gares, la délégation de la gestion des gares aux autorités organisatrices sur la base du décret montransporteur et leur intégration dans les appels d'offres de transport conventionné semblent la meilleure solution. Toutefois, il apparaît que ce modèle n'est pas en train de s'imposer.
896. En effet, la délégation de la gestion des gares aux AOM est une faculté, dont les AOM n'ont pas l'obligation de se saisir. À l'heure actuelle, seule IdFM a demandé l'application du décret pour toutes les gares concernées sur son territoire pour le bloc 1 et le bloc 2, évoqués *supra*. Des négociations sont également en cours entre SNCF Gares & Connexions et la région Bourgogne-Franche-Comté, tandis que la région Normandie a manifesté son intérêt pour la question. Aucune autre région, et particulièrement pas la région PACA, n'a témoigné de l'intérêt pour cette délégation.
897. Dans tous les cas, la gestion des gares demeure la responsabilité de SNCF Gares & Connexions qui ne pourra donc plus s'appuyer automatiquement sur le modèle du transporteur-intégrateur. Les leviers à la main de SNCF Gares & Connexions, qui n'a pas tranché à l'heure actuelle, sont tous porteurs de difficultés importantes. SNCF Gares & Connexions pourrait :
- assurer en propre la gestion de la gare contre sa volonté et ses projets de concentrer la stratégie du détournement sur les gares à fort enjeu de concurrence ;
 - conclure un contrat avec le transporteur conventionné par l'AOM pour reproduire le modèle du transporteur-intégrateur. Il n'est toutefois pas certain que le transporteur conventionné par l'AOM soit capable ou intéressé par la reprise de ces missions. Il

n'existe pas de cadre pour les transferts au nouveau gestionnaire des personnels actuellement affectés à ces missions au sein de SNCF Voyageurs ;

- déléguer à un tiers la gestion de ces gares. Le bénéfice du modèle transporteur-intégrateur serait perdu et le cadre ne permettrait pas non plus le transfert de personnel.

898. L'Autorité appelle l'attention des parties prenantes sur les risques engendrés par cette situation :

- SNCF Voyageurs pourrait assurer la gestion des gares pour le compte de SNCF Gares & Connexions, y compris dans les gares utilisées intégralement par les concurrents de l'opérateur historique sur le marché du transport conventionné, face au faible allant des régions et des autres opérateurs. Cette possibilité est évoquée par SNCF Gares & Connexions ;
- SNCF Gares & Connexions pourrait préférer que SNCF Voyageurs remporte les appels d'offres et préserve le modèle du transporteur-intégrateur ;
- les coûts de gestion des gares, qui pèsent sur les autorités organisatrices, pourraient augmenter de manière importante du fait de l'impossibilité de mettre en place le modèle du transporteur-intégrateur *ex post* ;
- une situation chaotique engendrerait des coûts pour les transporteurs qui n'ont pas la responsabilité de la gestion des gares. Ces coûts non anticipés lors de la phase d'appels d'offres viendraient peser sur leur rentabilité.

899. Les coûts importants qu'un modèle inefficace entraînerait pour SNCF Gares & Connexions seront, dans le cadre de la régulation tarifaire actuelle, refacturés aux entreprises de transport et aux autorités organisatrices.

900. La modification, postérieurement à son attribution, du périmètre d'un marché public est généralement génératrice de surcoûts importants et difficiles à piloter, qui font l'objet de comportements opportunistes des attributaires et sont source de contentieux. Il est donc essentiel que ces questions soient résolues en amont des appels d'offres pour le transport conventionné.

901. La crise du modèle transporteur-intégrateur dans le contexte de l'ouverture à la concurrence pourrait également peser sur la qualité de service offerte en gare aux usagers. Selon SNCF Gares & Connexions, la vigilance est de mise quant aux effets de l'ouverture à la concurrence sur l'accessibilité des gares aux PMR dont la prise en charge dans les gares est actuellement de sa responsabilité et peut être déclenchée par des agents en contact clientèle. Actuellement, le modèle du transporteur-intégrateur garantit que la présence des agents en contact clientèle et celle du personnel chargé par SNCF Gares & Connexions d'assurer la prise en charge des PMR en gare coïncident. Toutefois, l'ouverture à la concurrence complique l'articulation de ses différentes responsabilités du fait de la présence d'opérateurs concurrents de SNCF Voyageurs et des évolutions futures du modèle de gestion des gares. L'Autorité invite donc les différentes parties prenantes à prendre cette question en considération en amont pour garantir l'accessibilité des gares.

902. L'Autorité recommande aux autorités organisatrices d'articuler les responsabilités des entreprises ferroviaires et du ou des gestionnaire(s) des gares autour des enjeux d'accessibilité des gares et des services conventionnés aux PMR.

Seul un effort considérable des différents acteurs du transport ferroviaire conventionné est susceptible de sortir les gares de cette impasse

903. La solution doit venir en premier lieu d'une transparence plus grande de SNCF Gares & Connexions, susceptible de lever les réserves des AOM et des opérateurs. Les AOM doivent en effet se saisir de manière plus centrale de ce sujet. Une évolution du cadre juridique semble toutefois indispensable.
904. La mise en concurrence des services de transport conventionné engendre une surcharge de travail importante pour les régions, à l'aune de laquelle la question des gares peut sembler à la fois secondaire et lourde. Certains facteurs sont susceptibles de renforcer cette réticence :
- l'opacité et le manque de pilotage du modèle du transporteur-intégrateur dans le cadre actuel (cf. § 885 et suivants). Le fait que les prestations fournies par SNCF Voyageurs le sont, pour tout ou partie, en dehors du cadre contractuel, jugé lacunaire par l'ART, rend le modèle difficile à reprendre en l'état par les autorités organisatrices. Celles-ci n'auraient pas nécessairement accès aux leviers sur lesquels se repose SNCF Gares & Connexions (liens historiques avec SNCF Voyageurs, culture de groupe unifié, etc.) et devraient faire face à des coûts importants ;
 - le cadre juridique qui régirait l'implication des AOM dans la gestion des gares. Une région qui demande l'application du décret « mono-transporteur » ne prendrait en charge la gestion des gares que par délégation de SNCF Gares & Connexions, qui continuerait de jouer le rôle central dans ce modèle. Le gestionnaire des gares définirait en effet le cahier des charges des prestations rendues par les régions. Les prestations déléguées aux régions seraient facturées à SNCF Gares & Connexions puis continueraient d'être tarifées dans la prestation de base payée par les régions au travers du DRG produit par SNCF Gares & Connexions. Cette organisation, cohérente avec le rôle du gestionnaire unique des gares, pourrait être de nature à freiner les ambitions des régions en la matière.
905. Les opérateurs concurrents de SNCF Voyageurs ne manifestent pas d'intérêt pour la gestion des gares, organisée par SNCF Gares & Connexions et financée par les régions.
906. La réussite de la mise en concurrence nécessite en fait le rôle proactif des régions. Les autorités organisatrices gagneraient ainsi un levier important au service des ambitions de leurs politiques de transport, au plus près des questions d'intermodalité.
907. L'Autorité recommande aux régions d'anticiper la mise en concurrence du transport ferroviaire conventionné en demandant l'application du décret « mono-transporteur » pour se voir déléguer la gestion des gares, afin de l'intégrer dans les appels d'offres TER ou de l'organiser séparément. Il est, à ce titre, indispensable que SNCF Gares & Connexions continue à encourager les régions à s'intéresser et à prendre en charge la gestion des gares, et mette en place un cadre de gouvernance efficace et transparent du modèle « transporteur-intégrateur » et de la gestion des gares afin que cette gestion soit susceptible d'être reprise par les autorités organisatrices.
908. Dans un second temps, le législateur pourrait envisager, au-delà du décret « mono-transporteur », la possibilité du transfert aux régions de la propriété des gares ferroviaires affectées au seul trafic régional, en s'inspirant de ce qui avait été proposé pour les seules

gares situées sur des « petites lignes »²²⁷. La Cour des comptes recommandait ce transfert dans son rapport précité de 2021. Cette possibilité doit toutefois être envisagée comme le terme d'un processus d'implication croissante des régions dans l'exploitation des gares.

b) Un modèle structurellement fragile

909. Le modèle actuel de SNCF Gares & Connexions connaît également des difficultés structurelles, susceptibles de menacer à long terme sa capacité à assurer l'accès de toutes les entreprises ferroviaires au réseau. Sa performance et le modèle de tarification des prestations de gares menacent ainsi sa rentabilité.
910. À moyen terme, ces fragilités limitent l'intérêt de tous les acteurs du ferroviaire pour les gares, perçues comme reposant sur une équation financière insoluble.
911. Cette difficulté tient d'abord à la faible performance de SNCF Gares & Connexions. Dans son rapport précité de 2021 sur les gares ferroviaires de voyageurs, la Cour des comptes soulignait la faible performance interne de SNCF Gares & Connexions, qui alimentait en retour la fragilité de son modèle économique.
912. La Cour des comptes relevait en particulier que « *la qualité de service est insuffisamment prise en compte par Gares et Connexions* » et qu'« *aucun cahier des charges n'a été mis au point pour en définir la teneur précise et fixer le niveau de service correspondant à chaque catégorie de gares. De ce fait, l'offre effectivement proposée dans les gares s'avère très variable entre des gares de même catégorie. L'absence de cahier des charges en la matière conduit à s'interroger sur le rôle de l'État, propriétaire des gares, qui pourrait fixer des objectifs pour les gares nationales. Les régions pourraient quant à elles fixer le niveau de service qu'elles attendent dans les gares régionales et locales, en cohérence avec le plan de transport qu'elles déterminent* ».
913. La Cour recommandait de « *fixer des redevances pluriannuelles, sur la base d'un cahier des charges et de coûts normés (État, Gares et Connexions)* » et d'« *établir un plan de performance pluriannuel fondé sur une convergence aux meilleurs coûts unitaires des prestations de service (Gares et Connexions)* ».
914. Ces difficultés sont le pendant pour le gestionnaire des gares de celles identifiées à propos du gestionnaire d'infrastructure (cf. § 390 et suivants). SNCF Gares & Connexions existe seulement depuis 2020 sous sa forme actuelle.
915. L'Autorité s'associe aux recommandations de la Cour des comptes.
916. Suivant l'ART, le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 précité (article 13-1) ne permet pas l'établissement d'un DRG pluriannuel, pourtant envisagé par la loi : l'article L. 2111-9-2 du code des transports dispose que les redevances « *peuvent être établies sur une période pluriannuelle ne pouvant excéder cinq ans* ».
917. L'Autorité recommande que le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 soit modifié pour prévoir une tarification pluriannuelle des redevances dans le cadre du document de référence des gares.
918. Prenant acte de cette situation, dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 précité, l'ART annonce qu'elle « *veillera à ce que ces coûts correspondent à ceux d'un opérateur efficace*

²²⁷ La LOM du 24 décembre 2019 a ouvert la possibilité pour une région de demander le transfert de la gestion de « petites lignes », ce transfert pouvant inclure le transfert des gares de voyageurs exclusivement desservies par ces lignes (cf. encadré page 165).

et soient strictement proportionnés aux services effectivement rendus dans la droite ligne de la recommandation émise par la Cour des comptes ».

919. L'Autorité salue cette ambition de moyen terme, d'autant que son articulation avec la création de cahiers des charges normés pour chaque gare ou catégorie de gare est susceptible de former un instrument de régulation incitatif et performant.
920. Ces cahiers des charges pourraient servir de base à une uniformisation des prestations au sein de chaque région et entre régions, dont pourraient dans un second temps s'éloigner les régions dont la politique des transports le requiert.
921. Toutefois, l'impasse actuelle du modèle de gestion des gares et sa nécessaire refonte (cf. § 894 et suivants) à l'aune de l'ouverture de la concurrence nécessitent d'être attentif à deux facteurs.
922. Tout d'abord, une régulation au coût d'un opérateur efficace trop étroite pourrait encore freiner la délégation de la gestion des gares aux régions, et plus généralement tout aménagement du modèle actuel, qui à court terme est sans doute le plus efficace. Si SNCF Gares & Connexions ne peut refacturer aux régions qu'une partie des montants que lui facturent ses gestionnaires délégués (les régions elles-mêmes ou un tiers), relativement inefficaces du fait des évolutions induites par l'ouverture à la concurrence, le modèle perdrait son sens. De plus, si SNCF Gares & Connexions facture aux régions seulement une partie de ses coûts, les régions sont peu susceptibles de s'intéresser au transfert de gestion. L'Autorité appelle l'ART à être attentive à ces transitions appelées à se multiplier au fil de l'ouverture à la concurrence.
923. De plus, la régulation au coût de l'opérateur efficace pourrait accentuer certaines difficultés structurelles dont souffre actuellement le gestionnaire des gares. En l'espèce, elle serait susceptible de produire des gains d'efficacité mais aussi des besoins de financement supplémentaires pour SNCF Gares & Connexions, là où les redevances approuvées par l'ART ne couvriraient pas la réalité des coûts engagés du fait d'une gestion peu efficace des gares.
924. En effet, le modèle de SNCF Gares & Connexions est pénalisé lorsque l'assiette de coûts sur laquelle sont calculées ses redevances ne reflète pas la réalité de son actif. Actuellement :
- certaines gares comprennent des espaces attribués au périmètre non régulé mais sur lesquels il est difficile, voire impossible, d'installer une activité économique rentable. SNCF Gares & Connexions a lancé le programme « Place de la Gare » pour valoriser ces espaces malgré tout en y installant des activités selon une logique qui n'est pas uniquement marchande. À Vergèze-Codognan en Occitanie, un espace de *coworking* a ainsi été installé dans la gare ;
 - certaines gares comprennent des espaces qui sont, dans leur état actuel, impossibles à valoriser – l'étage d'une gare qui servait autrefois à loger du personnel SNCF par exemple. Selon SNCF Gares & Connexions, ce patrimoine désigné comme « surface vacante non valorisable » et ne procurant aucune recette représenterait 340 000 m² de surfaces et environ 60 millions d'euros de charges à financer par an. Des programmes de travaux et d'investissements sont toutefois susceptibles de rendre ces surfaces valorisables ;
 - SNCF Gares & Connexions détient enfin certaines gares affectées au transport ferroviaire et à une activité marchande, mais dont les caractéristiques engendrent des coûts d'entretien et de maintenance sans rapport avec la réalité de l'activité en gare. La part de ces coûts affectés comptablement au périmètre régulé est incluse dans la

prestation de base payée par les régions, le reste demeurant à la charge de SNCF Gares & Connexions.

925. L'ART est particulièrement vigilante à l'allocation des coûts d'entretien et de maintenance et de charges d'investissement aux différents périmètres, conformément à sa mission.
926. SNCF Gares & Connexions dispose de recettes pour faire face à ces charges, que ce soit les subventions versées par l'État et les collectivités ou la part qui n'est pas rétrocédée du bénéfice réalisé sur le périmètre non régulé des périmètres de gestion excédentaires. Malgré tout, selon la Cour des comptes, SNCF Gares & Connexions serait confrontée à « [l']insuffisance chronique des moyens dont elle dispose pour financer ces investissements patrimoniaux de grande ampleur », ce qui les limiterait considérablement.
927. Les régions peuvent également faire le choix de porter la totalité de l'investissement dans une gare plutôt qu'il ne soit porté par SNCF Gares & Connexions puis amorti progressivement dans les redevances de base. C'est le choix qu'a fait la région PACA, pour ne pas rémunérer SNCF Gares & Connexions à son coût moyen pondéré du capital inclus dans la redevance. La région Normandie « *élabore d'ici fin 2023 une stratégie d'investissement permettant de définir les niveaux de services souhaités dans les gares normandes (Plan Gare). Ce document de référence sera traduit de manière opérationnelle dans le futur Contrat de performance à conclure entre la Région Normandie et Gares & Connexions* » et la région prendra en charge jusqu'à 75 % du coût du projet.
928. Cette implication des régions qui serait largement favorisée par le transfert aux régions de la gestion de certaines gares permettrait à SNCF Gares & Connexions de trouver un nouvel équilibre économique tout en effectuant les investissements induits par la stratégie « Gares vertes » dont elle s'est dotée.

Les chantiers de SNCF Gares & Connexions pour le développement durable

Dans le cadre de son contrat de performance 2021-2026 conclu avec l'État, SNCF Gares & Connexions s'est engagée dans une stratégie « Gares vertes », qui comprend quatre chantiers :

- la réduction de la consommation d'énergie (objectif : - 25 % en 2030 par rapport à 2019) et le développement de l'utilisation d'énergies renouvelables (installation de panneaux photovoltaïques dans les gares et sur les parkings) ;
- une démarche d'écoconception dans les travaux de construction et de rénovation ;
- la valorisation des déchets ;
- le développement du stationnement pour les vélos, qui peut s'accompagner de l'installation de stations de gonflage et d'ateliers de réparation. Ce quatrième chantier est l'un des volets des activités de SNCF Gares & Connexions en faveur de l'intermodalité.

4. LA CONCURRENCE POUR LES ESPACES EN GARE

929. Les gares sont le lieu où les voyageurs accèdent concrètement aux services de transport ferroviaire. Dans le contexte de la libéralisation, la mise à disposition d'espaces en gare aux opérateurs et leur visibilité sont des enjeux centraux de la concurrence.
930. Les espaces en gare peuvent relever des prestations de base (vente de titres de transport ou nettoyage des rames à quai), des prestations complémentaires (mise à disposition de locaux

pour le nettoyage, l'avitaillement) ou du périmètre non régulé (pour les salons voyageurs). Ces usages sont en concurrence, et sont aussi en concurrence avec l'affectation des espaces non régulés à des activités commerciales non liées au transport de voyageurs. Les entreprises ferroviaires sont également en concurrence entre elles pour y avoir accès. L'ouverture à la concurrence peut avoir pour effet de raréfier ces espaces dans certaines gares qui n'accueillaient jusque-là qu'une seule entreprise ferroviaire, tout en augmentant leur caractère stratégique.

931. Petites ou grandes, les gares peuvent aussi permettre aux habitants d'un territoire et aux voyageurs d'accéder à un ensemble de services du quotidien, commerciaux ou non (presse, retrait de colis, espaces de *coworking*, services administratifs tels qu'une antenne de l'Office du tourisme dans les gares de Dijon Ville, Vittel et Reims, ou une annexe de la mairie dans la gare de Metz-Ville, etc.). L'avis n° 09-A-55 relevait déjà qu'avec le phénomène d'urbanisation et le développement spatial progressif des villes, les gares ferroviaires ont été peu à peu intégrées « *au cœur du tissu urbain* », ce qui a fait évoluer leur rôle « *de celui d'une simple plateforme d'embarquement vers celui de lieu public offrant divers services à des usagers qui ne sont pas tous des voyageurs* ».
932. L'ouverture à la concurrence et la demande d'espaces en gare qu'elle entraîne sont une opportunité considérable pour le gestionnaire des gares et pour la valorisation de son patrimoine. Si dans un premier temps, la concurrence touche principalement les gares les plus fréquentées (avec le SLO), elle est destinée à concerner toutes les gares du réseau ferré. La visibilité des espaces disponibles dans les gares et la signalétique en gare doivent être au cœur des préoccupations du gestionnaire.

Recommandations relatives aux gares ferroviaires

L'Autorité recommande que SNCF Gares & Connexions continue d'accroître la transparence sur l'attribution des espaces en gare et ses critères, et de communiquer aux entreprises ferroviaires des taux d'occupation et de disponibilité des espaces dans les gares aux plus forts enjeux de concurrence.

L'Autorité recommande que les autorités organisatrices soient davantage impliquées dans le pilotage de l'exploitation des gares.

En particulier, l'Autorité invite SNCF Gares & Connexions à communiquer aux régions, d'une part, le contrat de performance la liant à l'État et, d'autre part, le contrat de coopération avec SNCF Voyageurs portant sur la gestion des gares.

L'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions de continuer à encourager les régions à s'intéresser et à prendre en charge la gestion des gares, et de mettre en place un cadre de gouvernance efficace et transparent du modèle « transporteur-intégrateur » et de la gestion des gares afin que cette gestion soit susceptible d'être reprise par les autorités organisatrices.

L'Autorité recommande la mise en place de cahiers des charges normés pour les différents types de gares, en associant l'État et les régions à cette démarche afin d'impliquer les autorités organisatrices dans la gestion des gares.

L'Autorité recommande que le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 soit modifié pour prévoir une tarification pluriannuelle des redevances dans le cadre du document de référence des gares.

Bonnes pratiques relatives au secteur du transport ferroviaire conventionné

L'Autorité recommande aux autorités organisatrices d'articuler les responsabilités des entreprises ferroviaires et du ou des gestionnaire(s) des gares autour des enjeux d'accessibilité des gares et des services conventionnés aux PMR.

L'Autorité recommande aux régions d'anticiper la mise en concurrence du transport ferroviaire conventionné en demandant l'application du décret « mono-transporteur » pour se voir déléguer la gestion des gares, afin d'intégrer celle-ci dans les appels d'offres TER ou de l'organiser séparément.

B. LES GARES ROUTIERES

933. La situation des gares routières en France n'est pas satisfaisante, tant en termes de qualité de service que de maillage du territoire et constitue un obstacle au développement des services d'autocar.
934. Les causes du nombre insuffisant de gares routières en France ont été ainsi exposées par le CEREMA dans une étude publiée en 2017²²⁸ : « *La première cause pourrait résulter du manque de culture « routière » en France, dans le domaine du voyage en transport en commun longue distance. En Espagne ou en Angleterre, par exemple, le réseau ferroviaire a longtemps proposé une desserte et un maillage limités. Les services de cars longue distance se sont développés pour compenser la faiblesse de l'offre ferroviaire et sont entrés dans les habitudes des voyageurs. Le réseau de gares routières a naturellement suivi cet essor pour répondre aux besoins des usagers et des opérateurs. La France, quant à elle, s'appuie depuis plusieurs décennies sur une offre ferroviaire performante et couvrant une grande partie du territoire, ce qui a laissé peu de place aux services routiers longue distance et n'a pas incité les autorités à développer des infrastructures idoines. (...) La seconde cause, qui découle probablement de la première, tient à la complexité et au caractère lacunaire du régime juridique des gares routières en vigueur avant la parution de l'ordonnance du 29 janvier 2016* ».
935. Sur le plan législatif et réglementaire, l'Autorité a œuvré pour créer un cadre clair et cohérent susceptible de favoriser le développement des gares routières. Ses recommandations ont été suivies.
936. Toutefois, la situation « sur le terrain », telle qu'elle ressort des réponses à la consultation publique, n'est satisfaisante ni pour les opérateurs sur le marché, ni pour les voyageurs. Les opérateurs de SLO estiment en particulier que la perception de la qualité de leur service dépend beaucoup de la qualité des services rendus en gare, sur laquelle ils n'ont pas de prise puisqu'ils ne sont pas gestionnaires des gares routières.
937. Le réseau de gares routières conditionne la création, le maintien et le développement des lignes d'autocars, tout comme les gares ferroviaires sont indispensables à la création, au maintien et au développement des services de transport par le rail. Les enjeux concurrentiels de l'accès des opérateurs aux installations de desserte et de la qualité de service (dans laquelle on peut inclure le caractère multimodal d'une gare) sont donc communs aux deux types de gares.

²²⁸ CEREMA, *Gares routières* (Collection « Références », 2017).

1. RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE L'AUTORITE

938. Dans son avis n° 14-A-05, l'Autorité rappelait que les gares routières faisaient l'objet d'un cadre réglementaire ancien, composé, d'une part, d'une ordonnance du 24 octobre 1945 comportant une définition de ces gares et, d'autre part, d'un article de la LOTI disposant que la compétence en matière de construction et de gestion d'infrastructures et d'équipements affectés aux transports revient aux « *pouvoirs publics* ». Il pouvait s'agir, en pratique, selon les situations locales et les dessertes à assurer, du conseil départemental, du conseil régional, d'une commune, d'une intercommunalité, ou de l'État.
939. L'Autorité soulignait qu'en droit comme en pratique, les gares routières constituaient une source majeure de difficultés, voire d'obstacles, pour le développement à venir des services d'autocars : une définition juridique trop vague, un nombre de gares routières faible, l'absence d'homogénéité dans les modalités de gestion des gares existantes, leurs équipements peu adaptés aux besoins des voyageurs effectuant des trajets « longue distance », un éparpillement des responsabilités entre collectivités territoriales pour aménager l'accès à ces gares routières, etc.
940. L'Autorité appelait à :
- une clarification de la définition juridique ;
 - une clarification des responsabilités, afin que les entreprises du secteur sachent précisément à quel interlocuteur s'adresser pour accéder à une gare routière ;
 - un recensement des gares ;
 - l'affirmation, par la loi, du principe d'un droit d'accès opposable aux gestionnaires de ces infrastructures ;
 - la création d'une autorité de régulation indépendante pour en faire assurer le respect.
941. La loi Macron, qui a rendu possible le développement du transport interurbain par autocar, a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le régime juridique des gares routières et confier au régulateur sectoriel (alors l'ARAFER), une compétence de régulation et de règlement des différends. L'article d'habilitation précise que l'ordonnance doit garantir l'accès des gares routières à l'ensemble des usagers (y compris les personnes à mobilité réduite et les cyclistes) et des opérateurs, et favoriser l'intermodalité.
942. L'Autorité a été consultée sur le projet d'ordonnance, et a émis un avis favorable²²⁹, dans lequel elle a salué la prise en compte par le projet d'ordonnance de « *l'ensemble des recommandations et mises en garde* » qu'elle avait présentées en 2014. En particulier, les missions du régulateur sectoriel correspondent en tous points aux préconisations de l'Autorité.

a) Une définition juridique recouvrant des infrastructures très disparates

943. Les dispositions introduites par l'ordonnance du 29 janvier 2016 sont applicables « *aux aménagements accessibles au public, qu'ils soient ou non situés, en totalité ou en partie, sur les voies affectées à la circulation publique, destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier* », étant précisé que ces

²²⁹ Avis n° 16-A-01 du 15 janvier 2016 concernant un projet d'ordonnance relative aux gares routières et emplacements d'arrêts.

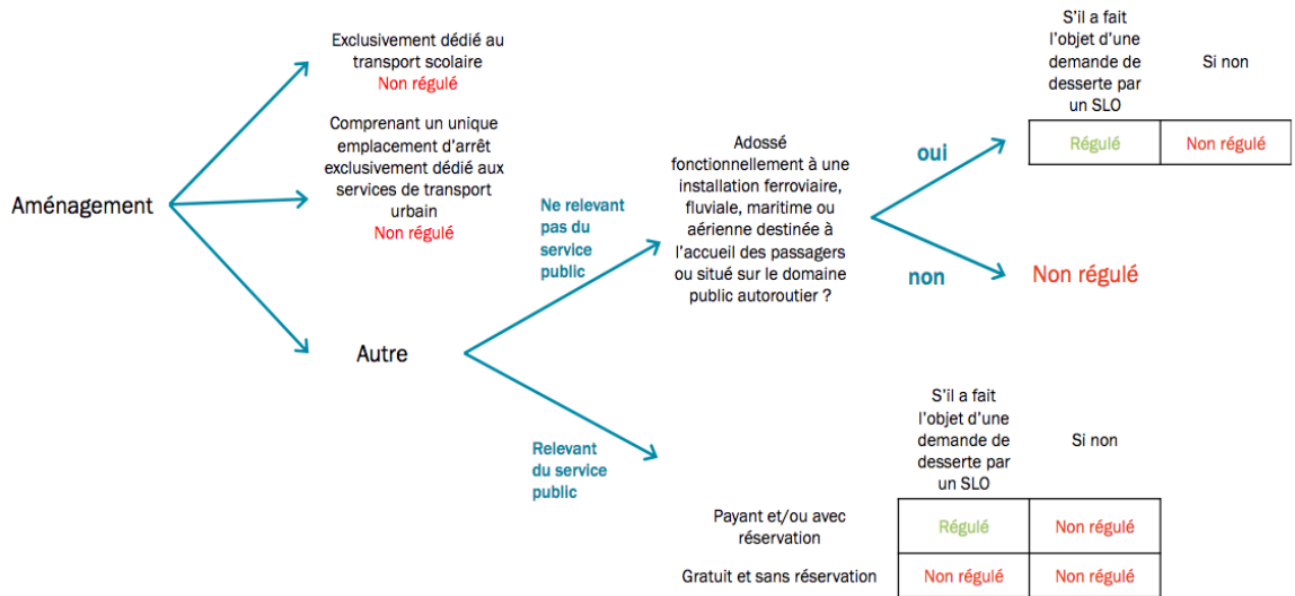
aménagements, d'une part, « *comprennent les gares routières* » et, d'autre part, « *incluent les installations annexes nécessaires à l'accueil des passagers et aux services à destination des entreprises de transport public routier* » (article L. 3114-1 du code des transports). Les gares routières constituent donc une catégorie au sein d'un ensemble plus large dont les caractéristiques ont été ensuite définies par décret.

944. La définition donnée par l'ordonnance recouvre en pratique des infrastructures très disparates, comme le soulignait en 2017 le CEREMA ; les « *aménagements* » peuvent consister simplement en un ou plusieurs emplacements d'arrêt, situés au bord de la chaussée ou sur un parking, et les gares routières – qui comportent au moins un bâtiment – peuvent être des gares ouvertes (sans salle d'attente bâtie) ou fermées (soumise à la réglementation des établissements recevant du public), accueillant des services de transport conventionnés et/ou des SLO interurbains et/ou des SLO internationaux, constituant ou non des terminus de lignes, accolées ou non à des gares ferroviaires, à proximité ou non d'un centre-ville, d'hôtels, d'un centre commercial, etc.

b) Le rôle du régulateur sectoriel : recensement et régulation

945. Les missions du régulateur sectoriel définies par la loi Macron et par l'ordonnance du 29 janvier 2016 correspondent en tous points aux préconisations de l'Autorité, puisqu'il est doté d'un ensemble complet d'outils de régulation : un pouvoir réglementaire « supplétif », un pouvoir de collecte et de publication d'informations, la compétence de règlement des différends relatifs à l'accès et à l'utilisation de ces infrastructures, et un pouvoir de contrôle et de sanction étendu. Le périmètre sur lequel intervient l'ART est présenté par la figure 16.
946. Toute personne privée ou publique, dans la limite de ses compétences, peut créer librement ou aménager une gare routière ou tout autre aménagement relevant de l'article L. 3114-1 du code des transports. L'exploitant d'une telle infrastructure n'est pas nécessairement la personne qui l'a créée, mais doit être clairement identifié et se déclarer auprès de l'ART. L'exploitant est celui qui exerce la responsabilité de décisionnaire final pour délivrer les autorisations d'accès à cet aménagement et qui définit le montant des tarifs qui y sont pratiqués.
947. L'ART est chargée de tenir un registre public permettant aux entreprises de transport d'accéder aux informations pertinentes relatives à ces aménagements, notamment à l'identité du responsable de l'exploitation, aux règles d'accès et aux conditions dans lesquelles elles peuvent demander un accès à ces aménagements (article L. 3114-10 du code des transports, créé par l'ordonnance du 29 janvier 2016).

Figure 16 : Périmètre régulé sur lequel intervient l'ART



Source : site internet de l'ART

948. Si un aménagement entre dans ce périmètre, ses règles d'accès édictées par l'exploitant doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires, notifiées à l'ART, et faire l'objet d'une publication sur le site internet de l'exploitant. Ces règles doivent aussi se conformer aux prescriptions définies par l'ART²³⁰.
949. Dans son avis n° 16-A-01, l'Autorité avait émis des réserves sur le dispositif prévu dans le projet d'ordonnance en matière de règlement des différends relatifs à l'accès et à l'utilisation des gares routières : le projet prévoyait que des tiers pourraient saisir le régulateur sectoriel et intervenir dans des conflits bilatéraux entre un opérateur et l'exploitant d'une gare routière, selon des modalités créant un risque d'immixtion de parties non directement intéressées dans les activités d'exploitation en cause. L'Autorité faisait valoir l'existence d'une autre disposition rendant possible la saisine du régulateur par un tiers et avait donc demandé la suppression de l'article du projet d'ordonnance ; le Gouvernement a suivi l'avis de l'Autorité.
950. À ce jour, les différends sur l'accès aux gares routières et autres aménagements sont rares ; l'ART n'a rendu que trois décisions en la matière²³¹. Mais il convient de préciser que l'ART mène avec les acteurs du secteur des travaux continus de mise en conformité des règles d'accès ; au 31 décembre 2022, plus de 80 % des aménagements régulés étaient dotés de règles d'accès conformes aux prescriptions du régulateur. Selon le rapport de l'ART pour l'année 2022, la majorité des constats de non-conformité concernent la transparence des tarifs. Dans sa contribution à la consultation publique, le GART déplore d'ailleurs un manque de clarté sur la tarification des services dans les gares routières.

²³⁰ Ces prescriptions sont définies dans la décision de l'ART n° 2017-116 du 4 octobre 2017 relative aux règles tarifaires, à la procédure d'allocation des capacités et à la comptabilité propre des aménagements de transport routier.

²³¹ Deux décisions rendues en 2017 relatives à l'accès au pôle multimodal de l'aéroport de Beauvais-Tillé et une décision de 2020 relative au tarif d'accès à un parking du Mont-Saint-Michel.

2. LA SITUATION ACTUELLE DES GARES ROUTIERES

951. Selon l'ART, en 2021 la part de la population française résidant dans une commune disposant d'au moins un point d'arrêt desservi par un SLO d'autocar était de 21 %, tandis que 50 % de la population de l'Hexagone disposait d'un point d'arrêt à moins de 10 kilomètres de son domicile (79 % en Île-de-France et 45 % dans les autres régions), mais sept départements ne disposaient d'aucun arrêt desservi par un SLO. Comme exposé dans la première partie du présent avis, le maillage du territoire par les services d'autocars librement organisés s'est étoffé de manière significative depuis l'entrée en vigueur de la loi Macron. Environ la moitié des aménagements desservis par des SLO sont situés aux abords de gares ferroviaires, ce qui, comme le relève l'ART dans son rapport sur le marché du transport par autocar en 2022, « *montre le besoin d'assurer la connexion entre les modes routiers et ferrés et traduit un potentiel de marché important* ».
952. La typologie des aménagements établie par l'ART permet de recenser 76 gares routières parmi les 327 aménagements dont le descriptif figure dans le registre public dont elle est chargée. En 2022, la gare routière la plus fréquentée a été, de très loin, la gare de Paris-Bercy : près d'un passager de SLO sur cinq a transité par cette gare. La deuxième gare routière la plus fréquentée est celle de Lyon-Perrache.
953. Le registre des gares routières tenu et publié par l'ART recense actuellement 327 aménagements, de taille très variable. En Île-de-France par exemple, le registre inclut aussi bien des aménagements comportant un seul emplacement d'arrêt (à Arpajon et à Créteil par exemple) que la gare routière de Versailles Chantiers qui compte 18 emplacements, celle de Roissy-CDG, exploitée par Keolis, qui en compte 31 et celle de Paris-Bercy dotée de 78 emplacements. À La Réunion, les gares routières de Saint-Benoît, Saint-Pierre et Saint-Denis et le pôle multimodal Duparc comportent chacun une dizaine d'emplacements, tandis que la société Aéroports La Réunion Roland-Garros en exploite une trentaine sur son emprise. 21 aménagements sont recensés au registre sur le territoire de la région Nouvelle-Aquitaine (avec un nombre d'emplacements allant de 1 à 26), dix en Bretagne (avec de 1 à 35 emplacements), etc.
954. La nature des exploitants est également très diverse : selon les informations recueillies par l'ART et publiées au registre précité, il peut s'agir de collectivités territoriales (communes, régions), de groupements de collectivités (communautés d'agglomération, syndicats mixtes) ou d'opérateurs comme Keolis (qui exploite notamment des gares routières à Caen et Nîmes) et Transdev (qui exploite des gares routières à Lens, Le Mans et à La Réunion). SNCF Gares & Connexions exploite une cinquantaine de gares routières adossées à des gares ferroviaires qui forment des pôles multimodaux.
955. Toutefois, l'exploitant identifié par l'ART n'est pas forcément le gestionnaire ; par exemple, pour la gare routière de Nevers, le registre public identifie la région Bourgogne-Franche-Comté comme exploitant, mais celle-ci en a délégué la gestion à Effia ; de même l'exploitant enregistré pour la gare routière Jules Verne à La Défense est l'établissement public Paris La Défense, mais elle est effectivement exploitée par Keolis à l'issue d'un appel d'offres.
956. Aucune barrière d'ordre réglementaire n'a été signalée aux services d'instruction concernant l'accès aux gares routières ; toutefois, une contribution à la consultation publique s'interroge sur l'impact que pourrait avoir la création des zones à faibles émissions sur l'accès de certains opérateurs de SLO aux agglomérations concernées, compte tenu des motorisations de leurs autocars.

957. En pratique, les acteurs du secteur dressent un tableau plutôt négatif des gares routières existantes. Certains des problèmes signalés par les acteurs relèvent de la compétence de l'ART en matière de tarification de l'accès aux gares routières, mais ce sont essentiellement des problèmes de capacités et de saturation et des problèmes qualitatifs qui sont exposés.
958. S'agissant des capacités insuffisantes, liées à des contraintes matérielles et techniques et non à d'éventuelles pratiques discriminatoires, la FNTV constate ainsi que *« les barrières d'accès aux gares routières sont souvent liées à la taille contrainte de celles-ci. Beaucoup sont dimensionnées pour des lignes régulières conventionnées de transport urbain ou interurbain, très sollicitées en heure de pointe, ce qui réduit les créneaux possibles pour du transport longue distance sur ces tranches horaires. Par ailleurs les dimensions physiques des cars SLO ne leur permettent pas toujours de pouvoir accéder aux gares routières, dont les tailles de quai ou les hauteurs sous plafond peuvent ne pas être adaptées. Enfin, d'autres gares routières sont tout simplement de trop petite taille pour pouvoir proposer des créneaux à de nouveaux opérateurs, ou de nouveaux créneaux aux opérateurs déjà en place, tous les quais étant déjà occupés aux créneaux horaires recherchés »*.
959. S'agissant de la qualité de service, les contributions reçues font notamment état d'interconnexions insuffisantes avec les autres modes de transport dans un certain nombre de gares routières, de niveaux déplorables de sécurité, d'hygiène et de confort (en particulier dans la gare routière de Paris Bercy mais aussi à Bordeaux ou à Toulouse), d'une insuffisance de l'information fournie aux voyageurs et des équipements mis à leur disposition (salles d'attente, sanitaires, lieux de restauration, etc.). Plusieurs opérateurs se plaignent, en conséquence, de tarifs de toucher de quai qui leur semblent trop élevés par rapport au niveau de qualité de service fourni à leurs conducteurs et aux passagers.
960. En particulier, la gare routière de Bercy, à Paris, exploitée, dans le cadre d'une DSP, par la Société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la Ville de Paris est la « clef de voûte » du marché du transport interurbain par autocar, exerçant une fonction de *hub* national. C'est le plus grand aménagement inscrit au registre tenu par l'ART. Elle a accueilli près de six millions de voyageurs en 2019 (sur les quelque dix millions de passagers des « cars Macron » cette année-là) et plus de deux millions de voyageurs au premier semestre 2023 (soit près de 30 % des passagers des SLO d'autocars au cours de cette période)²³². La mauvaise qualité des prestations qui y sont offertes aux usagers et aux opérateurs ainsi que l'incertitude qui plane sur son avenir²³³ font obstacle au développement concurrentiel du secteur, car les opérateurs de SLO qui utilisent cette gare n'ont pas d'alternative pour maintenir leur niveau de desserte de l'Île-de-France. En particulier, ils déplorent que l'accès aux installations exploitées par la RATP pour l'exploitation de ses lignes d'autobus soit interdit aux SLO. Il convient toutefois de prendre en compte la différence notable entre une desserte par autobus et une desserte par autocar : le temps de stationnement d'un autocar SLO en gare est beaucoup plus long que celui d'un autobus, en raison, notamment, du temps nécessaire pour charger et décharger les bagages ; une installation conçue pour une desserte uniquement par bus n'est donc pas systématiquement utilisable par des SLO interurbains.
961. La mauvaise qualité des services est perçue comme un facteur dissuasif à l'entrée sur le marché.

²³² ART, *Marché du transport par autocar librement organisé – Bilan du 1^{er} semestre 2023* (septembre 2023).

²³³ La Ville de Paris a annoncé en septembre 2023 que la DSP ne sera pas renouvelée et que la gare routière sera en conséquence fermée après les Jeux Olympiques de 2024, en raison des nuisances causées aux riverains.

962. S'agissant de la saturation des gares existantes, il convient de noter que la cinquantaine de gares routières exploitées par SNCF Gares & Connexions sont, comme l'ont indiqué ses représentants devant le Collège, globalement sous-utilisées, et non saturées. Ce constat doit amener à s'interroger sur la pertinence de leur implantation au cas par cas et sur la réflexion qui a été faite, au stade de leur conception, sur l'articulation entre les modes de transport. Plus largement, puisque certaines gares routières sont sous-utilisées tandis que d'autres sont saturées, on peut considérer que le maillage actuel du territoire n'est pas encore optimal et que le processus de décision sur l'implantation de nouvelles gares routières ou l'aménagement de gares routières existantes doit évoluer.

3. NOUVELLES RECOMMANDATIONS : GOUVERNANCE ET QUALITE DE SERVICE

963. La grande majorité des gares routières sont des aménagements sommaires, théoriquement répliquables. Un durcissement de la régulation qui toucherait toutes les gares ne semble ainsi pas justifié malgré la situation décrite *supra*.

964. Toutefois, en pratique, il est peu probable que les dynamiques de marché conduisent spontanément à une amélioration importante de la situation des gares routières. En effet, la demande de services de transport par SLO d'autocar demeure modérée tandis que le modèle privilégié par les opérateurs est peu capitalistique. BlaBlaCar, l'un des deux opérateurs formant le duopole au niveau national pour les SLO d'autocars, a souligné en séance que la gare routière fait partie intégrante du service rendu au consommateur mais que le transporteur n'avait aucun contrôle sur ce volet ; pour autant, BlaBlaCar n'envisage pas de devenir lui-même exploitant de gares routières. Les représentants de RATP Dev, dont une filiale exploite la gare routière de Rennes à l'issue d'un appel d'offres lancé par la région Bretagne, ont fait état du peu d'intérêt que présente la participation à ce type d'appels d'offres, l'exploitation des gares routières n'étant qu'un « *marché de niche* » caractérisé par de trop faibles volumes d'activité.

965. En conséquence, et compte tenu des carences relevées ci-avant (cf. § 957-962), l'Autorité invite les collectivités territoriales qui ont la qualité d'AOM à assumer un rôle de régulation concurrentielle du secteur sur leur territoire, en se saisissant davantage de la question des gares routières. Comme le souligne le CEREMA dans son étude précitée, pour les AOM et, le cas échéant, pour les autres collectivités territoriales qui sont compétentes en matière de voirie et de stationnement, chaque projet de gare routière constitue « *une opportunité de se saisir d'enjeux majeurs de gouvernance pour le territoire* ».

966. Bien que de nombreuses collectivités aient un rôle à jouer, les régions, chefs de file de l'intermodalité, sont particulièrement concernées, et pourraient donc utilement élaborer des standards de qualité, ces standards pouvant ensuite être intégrés par les AOM régionales et infrarégionales dans leurs marchés publics portant sur des gares routières ou des pôles multimodaux.

967. L'amélioration de la qualité de service dans les gares routières existantes peut nécessiter, selon les cas, une meilleure formation du personnel pour l'accueil des usagers, l'assistance aux conducteurs et l'information sur l'intermodalité, des prestations (exigées par les collectivités territoriales dans leurs clauses contractuelles ou à l'initiative des exploitants) pour améliorer la propreté, le confort et la sécurité, tant pour les voyageurs que pour les personnels des opérateurs, etc. Lorsque la gare routière fait partie d'un pôle multimodal, un temps de transit très court entre modes de transport pour les voyageurs est particulièrement appréciable.

968. Les travaux de concertation engagés par l'ART avec les exploitants de gares routières pourront contribuer à l'élaboration de ces standards en répertoriant les bonnes pratiques.

Recommandations relatives aux gares routières

L'Autorité recommande aux régions et à IdFM :

- d'élaborer, en concertation avec l'ART, des standards de qualité exigeants et harmonisés pour les gares routières ;
- de rendre publics ces standards dans leurs documents de planification stratégique de l'intermodalité ;
- et de les intégrer dans les contrats de délégation de service public ou dans des partenariats public-privé portant sur la construction ou l'exploitation des gares routières et des pôles multimodaux.

C. CROISEMENTS, CORRESPONDANCES : LIEUX ET SERVICES D'INTERMODALITE

969. Le transport terrestre de personnes est souvent intermodal, en particulier pour les usagers du transport ferroviaire. L'articulation entre modes de transport est un paramètre de la concurrence sur ces marchés.
970. Les gares constituent les nœuds des échanges entre modes de transport terrestre, aussi bien d'un point de vue physique (pour assurer un accès fluide des voyageurs aux différents modes de transports) que d'un point de vue commercial (ce qui renforce l'importance de l'intégration et de l'interopérabilité entre systèmes de billettique). L'intermodalité est rendue possible, d'une part, par ces lieux multimodaux, et d'autre part, par des services d'information et de distribution qui sont de plus en plus dématérialisés.
971. Une étude récente de la FNAUT présente les avantages, du point de vue du consommateur, des systèmes permettant la dématérialisation des titres de transport (pour les transports urbains et ferroviaires) ; ces systèmes constituent « *une avancée technologique permettant de renforcer l'attractivité des transports publics* »²³⁴. La FNAUT relève « *les attentes des usagers dans la mise en place d'un système de paiement numérique multi-modal (services ferroviaires métropolitains, réseau urbain, vélo, etc.)* » et préconise « *des tarifications multimodales pour passer d'un mode à l'autre* ». Elle souligne toutefois le risque que la dématérialisation des titres de transport conduise à « *une mise à l'écart de certaines catégories d'usagers* » et appelle donc les acteurs du secteur à ne pas supprimer tous les guichets de distribution physiques, situés principalement dans les gares.
972. Si au premier abord l'ouverture à la concurrence complique l'intermodalité puisqu'elle morcelle l'offre de transports, elle est source d'innovation et de gains d'efficacité qui peuvent la favoriser. L'importance de l'intermodalité dans les politiques de transport et de développement durable souligne la nécessité d'articuler libéralisation et intermodalité.

²³⁴ FNAUT, *La dématérialisation des titres de transport dans les transports ferroviaires et urbains : l'analyse de la FNAUT*, septembre 2023.

1. L'INTERMODALITE EN PRATIQUE : LES POLES D'ECHANGES MULTIMODAUX

973. L'article L. 1211-3 du code des transports assigne pour objectif à la politique globale des transports de favoriser « *la complémentarité des modes de transports individuels et collectifs ainsi que leur coopération, notamment par les choix d'infrastructures, par l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances, par la création d'aires de stationnement sécurisé pour les vélos dans les nouvelles gares et les réaménagements de gares existantes du réseau ferré et par le développement rationnel des transports combinés* ». Ces lieux d'échange sont désignés sous le nom de PEM.
974. Ces pôles peuvent constituer les lieux d'interconnexion entre modes de transport terrestre, mais aussi d'interconnexion avec d'autres modes de transport de voyageurs ; par exemple, la gare multimodale de Pointe-Simon (Fort-de-France) connecte un réseau de dessertes maritimes avec un réseau d'autobus urbains et le réseau interurbain, ces réseaux ayant des gestionnaires et financeurs différents.
975. L'intermodalité est ainsi avant tout une question d'articulation spatiale entre services de transport et d'aménagement.
976. Les gares sont concernées au premier chef. Même les plus petites gares situées dans les territoires où la densité de population est faible ne permettent que rarement au voyageur d'arriver directement à sa destination finale sans mode de transport supplémentaire : il est nécessaire de prévoir un trajet de « rabatement » vers la gare et/ou un trajet pour le « dernier kilomètre », en véhicule individuel (voiture personnelle ou partagée, taxi, VTC, vélo, etc.) ou en transport collectif (autobus, métro, tramway, etc.). Quant aux plus grandes gares, qu'elles soient ferroviaires ou routières, implantées ou non en centre-ville, elles ont vocation, pour les mêmes raisons, à se situer à la jonction des réseaux de transports collectifs et des modes de transport individuels.
977. Il incombe entre autres à l'État et aux collectivités territoriales concernées d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de transport, et sa dimension intermodale.
978. Cette politique de développement de l'intermodalité soulève de nombreux enjeux de concurrence, entre services de transport et entre modes de transport. Certains de ces enjeux ont été évoqués dans le présent avis :
- l'allocation des espaces en gare entre entreprises ferroviaires directement concurrentes (dans le cadre de SLO) ou offrant des services complémentaires (SLO et TER) (cf. § 929-932) ;
 - le développement des gares routières pour permettre au transport par autocar de continuer de se développer en complément ou par substitution à d'autres modes de transport (cf. § 933-937) ;
 - l'allotissement des réseaux de transports urbains (cf. § 627 et suivants) et ferroviaires (cf. § 765-770) au regard de l'importance de la coordination entre modes de transport ;
 - les risques qu'emporte le développement des anciens monopoleurs historiques sur des marchés connexes (§ 612 et suivants), notamment au regard du foncier dont ils disposent en milieu urbain et de l'importance des interconnexions entre réseaux.
979. S'agissant plus spécifiquement des gares, l'intermodalité concerne tant leur aménagement intérieur que celui de leurs abords. Pour y parvenir, les acteurs s'associent au cas par cas autour de chaque PEM. Les collectivités locales financent les aménagements. Pour autant, les aménagements importants autour d'une gare ferroviaire ont besoin d'être inscrits dans la

programmation pluriannuelle des travaux de SNCF Gares & Connexions, ce qui nécessite qu'ils soient anticipés plusieurs années à l'avance.

a) SNCF Gares & Connexions, partenaire incontournable

980. En 2018, le législateur a expressément inscrit l'intermodalité dans les missions de SNCF Gares & Connexions qui doit « *favoriser la complémentarité des modes de transport individuels et collectifs* » (article L. 2111-9-1 du code des transports). Les représentants auditionnés de SNCF Gares & Connexions interprètent cette disposition législative comme l'obligeant à « *concevoir et exploiter [chaque] gare en y associant les autres modes de transport (...) permettant de la desservir* » et remplit cette mission en proposant « *une palette de possibilités et de services aux AOM, généralement les régions, en fonction du foncier disponible et des spécificités de chaque gare* ».
981. SNCF Gares & Connexions intervient ainsi, au cas par cas :

- en mettant à disposition du foncier ou des espaces bâtis. Les cessions sont rares et des conventions de superposition d'affectation ou de transfert de gestion leur sont préférées ;
- en proposant aux collectivités locales une gamme de services et d'aménagements en lien avec l'intermodalité (réparations de vélo, aires de covoiturage, etc.) ;
- éventuellement en se voyant déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des aménagements relatifs à l'intermodalité. Par exemple, à Cagnes-sur-Mer, SNCF Gares & Connexions est chargée à la fois de la construction du nouveau bâtiment de la gare voyageurs (2024), du réaménagement du parvis, d'importants aménagements de la voirie et de la construction d'un parking-relais.

b) L'intermodalité à l'intérieur des gares

982. À l'intérieur des gares, ce qui concerne le transport ferroviaire et la concurrence entre entreprises ferroviaires tombe dans le périmètre régulé. Toutefois l'aménagement de l'intérieur de la gare est également susceptible d'avoir des effets sur d'autres marchés de transport, selon que les voyageurs sont orientés vers les taxis/VTC ou le réseau de transport urbain par exemple. Au-delà de la signalétique, le gestionnaire des gares peut également mettre des espaces à disposition des opérateurs de transport d'autres modes, de vente de billets par exemple, ainsi que des parkings-relais.
983. L'allocation de l'espace à l'intérieur des gares relève de décisions de gestion de l'exploitant de chacune d'elles. Les autorités organisatrices disposent néanmoins de la possibilité d'échanger sur le sujet avec le gestionnaire, que ce soit au sein du comité de concertation pour la gestion des gares ferroviaires de voyageurs ou autour des PEM que les AOM s'approprient comme elles le souhaitent. Ainsi, lorsque plusieurs modes de transport sont accessibles à partir d'une gare, SNCF Gares & Connexions propose un service de signalétique « *neutre* » sous forme de prestation payante.

c) L'intermodalité aux abords des gares

984. L'aménagement des abords des gares pour favoriser l'intermodalité offre des possibilités plus larges mais est plus complexe à mettre en œuvre. Les abords disponibles sont en effet très variables selon les gares. Les collectivités locales n'interviennent pas uniquement au

titre de leur rôle d'AOM, mais aussi en tant que propriétaires d'emprises foncières aux abords des gares et de gestionnaires de la voirie et du stationnement.

985. Pour les gares ferroviaires comme pour les gares routières, l'aménagement des abords pour répondre aux besoins d'intermodalité et permettre l'interconnexion entre usages personnels, services privés et services publics de transport nécessite une étroite coopération entre les exploitants des gares, les opérateurs de transport et les pouvoirs publics, à toutes les étapes : idéalement dès la conception de la gare, puis pendant sa construction, le cas échéant son extension, sa rénovation et sa modernisation, et au quotidien pour son exploitation. Il faut concevoir l'aménagement, sur la voirie, d'itinéraires pour les piétons, les autobus, les voitures et les deux-roues (motorisés ou non), la création de points d'arrêt pour les autobus, éventuellement les autocars, et les taxis, l'aménagement de places de stationnement pour les véhicules individuels, et la signalétique pour informer les voyageurs.
986. C'est parfois le législateur lui-même qui impose cette étroite coopération sur le terrain en fixant des objectifs contraignants. En particulier, s'agissant de l'intermodalité entre vélo et train, la LOM et ses décrets d'application ont créé deux obligations :
- toutes les gares ferroviaires de voyageurs dont la gestion relève soit de SNCF Gares & Connexions, soit de la RATP, toutes les gares routières, ainsi que les pôles d'échanges multimodaux, doivent être « *équipés de stationnements sécurisés pour les vélos* » (article L. 1272-1 du code des transports), le nombre minimal de places étant fixé, gare par gare, par décret²³⁵ ; s'agissant de SNCF Gares & Connexions, l'objectif fixé est de 90 000 places de stationnement d'ici 2030, et 30 000 places ont déjà été créées ;
 - les exploitants de services de transport ferroviaire doivent prévoir un nombre minimal, défini par décret, d'« *emplacements destinés au transport de vélos non démontés* » (uniquement dans les trains neufs ou rénovés) sous réserve de quelques exceptions. Cette obligation concerne aussi bien les trains SLO que les trains conventionnés²³⁶.

d) Une nécessaire vigilance des AOM

987. Le rôle très important de SNCF Gares & Connexions dans l'aménagement des abords des gares, celle-ci se présentant comme un facilitateur de l'intensification de l'intermodalité et un partenaire incontournable – et donc ultimement dans les politiques de transport des AOM, peut créer un risque de conflit d'intérêts lorsque les AOM lancent des appels d'offres pour lesquels d'autres entreprises du groupe SNCF sont candidates. Ce risque n'est d'ailleurs pas spécifique à SNCF Gares & Connexions (cf. § 616-626).
988. Les autorités organisatrices peuvent en effet être en discussion ou en négociations avec différentes filiales d'un même groupe simultanément, certaines candidatant à des appels d'offres, d'autres au titre de leur monopole historique. Ces échanges sont légitimes notamment pour des questions d'aménagement des PEM ou d'interconnexions entre les réseaux et les services de transport. Toutefois, la simultanéité des échanges crée le risque que des considérations extérieures aux appels d'offres entrent en compte dans l'analyse des offres et entretient un doute sur l'égalité entre les candidats.

²³⁵ Décret n° 2021-741 du 8 juin 2021 pris en application de l'article L. 1272-2 du code des transports, relatif au stationnement sécurisé des vélos en gare.

²³⁶ Le TGV aussi est concerné, mais l'obligation est fixée à un niveau plus faible et ne concerne que le matériel neuf.

989. Les autorités organisatrices doivent être particulièrement vigilantes à ce que certains candidats n'utilisent pas leur lien avec des monopoles historiques pour bâtir leurs offres autour de facteurs difficilement répliquables par d'autres candidats – la mise à disposition de foncier en centre-ville par exemple.
990. Dans ce contexte, l'Autorité recommande que les autorités organisatrices tentent, dans la mesure du possible, de ne pas faire coïncider leurs appels d'offres avec les échanges qu'elles ont avec des groupes dont des filiales pourraient participer à l'appel d'offres ou, dans le cas où cela serait impossible, à être les plus transparentes possible sur ces échanges. Les questions les plus lourdes d'aménagement des PEM, d'interconnexion entre les services de transport, de mise à disposition de foncier ou de plans de transport SLO devraient ainsi, de préférence, être mises au point avant les appels d'offres de service ferroviaire conventionné ou de services de transport urbain. Ainsi, les différents points arrêtés sont précisés aux candidats en amont de la procédure pour que les soumissionnaires puissent construire leurs offres selon les mêmes modalités.

Bonnes pratiques relatives aux secteurs des transports urbains et du transport ferroviaire conventionné

L'Autorité recommande que les AOM évitent, dans la mesure du possible, de faire coïncider leurs appels d'offres avec les échanges qu'elles ont avec des groupes dont les filiales pourraient participer à ces appels d'offres.

Au minimum, l'Autorité recommande que, pendant les procédures de mise en concurrence, les autorités organisatrices soient les plus transparentes possible sur les échanges qu'elles ont avec des entreprises actives dans le secteur des transports.

De telles précautions contribuent à accroître la quantité et la qualité des offres reçues par l'autorité organisatrice. Elles diminuent le risque qu'un petit marché de transport soit simplement traité comme accessoire à un autre.

2. LES SYSTEMES BILLETTIQUES ET L'INTERMODALITE

991. L'intermodalité est également un paramètre de la concurrence sur le marché de la billettique et de l'information voyageurs.
992. L'Autorité a déjà souligné les risques concurrentiels engendrés par l'intermodalité lorsque celle-ci est organisée par des opérateurs intégrés : l'Autorité rappelle que le fait, « *pour des opérateurs intégrés, d'articuler des offres de transports, qu'il s'agisse d'interfaçage des différents modes et services ou d'intégration des offres tarifaires, peut avoir des avantages pour le consommateur. Cela peut néanmoins également comporter des risques d'atteinte à la concurrence pouvant relever de la compétence de l'Autorité, notamment dans les cas où, des services ou ressources non répliquables par les concurrents seraient mobilisés par une entreprise en position dominante* »²³⁷.
993. Plus généralement, en 2009, l'Autorité avait considéré qu'il était « *difficile d'identifier un marché de l'intermodalité. 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*

²³⁷ Avis n° 14-A-05 précité, § 315.

cela concerne un nombre limité de cas à ce jour »²³⁸. L’Autorité listait ensuite les prestations favorisant l’intermodalité :

« - 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 ;

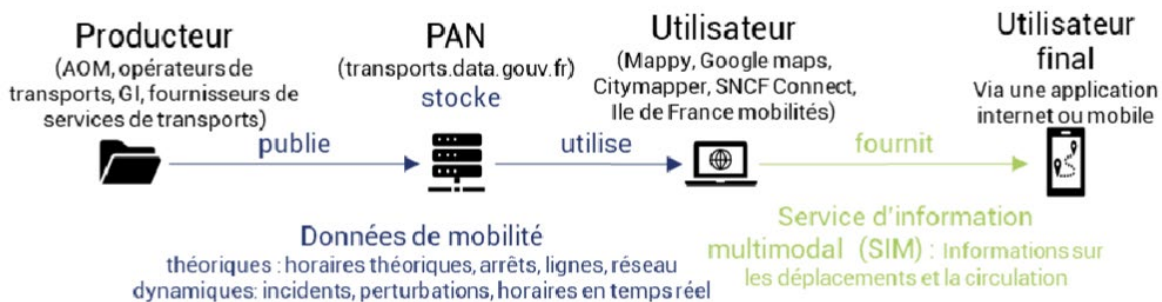
« - la mise à disposition de parcs de stationnement, notamment de parcs-relais ;

« - la mise à disposition d’outils de transport doux le cas échéant »²³⁹.

994. Sur l’information, dans son avis n° 09-A-55, l’Autorité a considéré que le « rôle particulier du transport ferroviaire de voyageurs au sein de la chaîne de transport public confère aux informations de transport qui y sont liées une importance cruciale pour l’intermodalité. En conséquence, il convient que tous les opérateurs de transport puissent accéder sans discrimination à cette information ».

995. Comme le souligne l’ART dans son état des lieux de l’ouverture et de l’utilisation des données de mobilité publié en juin 2022²⁴⁰, l’accès à des données statiques et/ou dynamiques (en temps réel) constitue l’« une des conditions de réussite du déploiement » des systèmes d’information multimodale (localisation des arrêts desservis, horaires de passages des transports collectifs, etc.). Les AOM constituent l’une des catégories de producteurs de ces données, et peuvent aussi constituer des utilisateurs lorsqu’elles décident de fournir à l’utilisateur final, via un système d’information multimodal, des informations sur les circulations et les déplacements, comme l’illustre la figure 17 ci-dessous établie par l’ART dans son rapport précité.

Figure 17 : Schéma de l’ouverture et de l’utilisation des données de mobilité



Source : ART.

996. Le droit européen et la LOM comportent des dispositions imposant aux autorités organisatrices de mettre à disposition, en les rendant « accessibles et réutilisables », les données nécessaires à l’information des voyageurs (article L. 1115-1 du code des transports). Le cadre juridique européen est susceptible d’évoluer dans les années à venir, la Commission envisageant de présenter une proposition législative sur les services numériques de mobilité

²³⁸ Autorité, avis n° 09-A-55 précité, § 147.

²³⁹ Autorité, avis n° 09-A-55 précité, § 148.

²⁴⁰ ART, État des lieux de l’ouverture et de l’utilisation des données de mobilité (juin 2022).

multimodale (MDMS) dans le prolongement de sa communication de décembre 2020 précitée²⁴¹ ; le calendrier de cette présentation demeure à ce stade incertain.²⁴²

997. Au-delà de la fourniture d'informations destinées aux voyageurs pour la préparation de leurs trajets, l'intermodalité implique la mise à disposition de canaux de distribution des titres de transport des différents modes.
998. La concurrence a un effet paradoxal sur les marchés de la distribution de billets. Elle est favorable à l'apparition d'acteurs spécialisés puisqu'elle crée la possibilité de mettre en concurrence les transporteurs. L'existence de plateformes de distribution de billets est propice à l'intermodalité, en ce qu'elles sont davantage susceptibles de proposer des billets combinant différents modes de transport et d'innover. Toutefois, *prima facie*, la libéralisation semble morceler les services de transport, multiplier les conditions et offres commerciales différentes et accroître la complexité de la réservation de billet²⁴³.
999. Il apparaît toutefois que ce morcellement est principalement le fruit de l'implication croissante des AOM dans l'organisation de leurs services de transport qui les amène à faire des choix différenciants. Ces choix peuvent refléter des particularités territoriales ou des innovations qui se diffusent ensuite aux différents services de transport. Ainsi les voyageurs sur toutes les lignes radiales du TER de la région Normandie (« Nomad », lignes Krono+ et itinéraire Paris-Granville) doivent se munir d'un billet avec réservation (heure et numéro de place), tandis qu'aucune réservation n'est possible dans les trains du TER de la région Bourgogne-Franche-Comté (Mobigo).
1000. Ce morcellement touche particulièrement l'intermodalité puisqu'il complique la réservation de billets combinés entre modes de transport ou avec des modalités particulières. Les usagers qui souhaitent voyager en TER avec leur vélo doivent se conformer à des règles établies à l'échelle régionale, et qui souvent varient au gré des saisons²⁴⁴.
1001. Cette tendance pourrait se renforcer parallèlement à l'ouverture à la concurrence, puisque nombre de régions ont fait part aux services d'instruction de leur intention de lancer des services régionaux de billettique multimodaux. Les représentants des services de la région PACA ont présenté en séance le futur système d'information et de billettique régional qui fera l'objet d'une DSP, pour laquelle la procédure de mise en concurrence a été lancée en 2022 et qui a vocation à regrouper la distribution des titres de transport pour les TER de la région et pour les transports routiers qu'elle organise. L'objectif d'interopérabilité entre ce futur système et les autres systèmes billettiques (des autres AOM ou des opérateurs comme SNCF Voyageurs), entre lesquels autant d'interfaces seraient nécessaires, n'est pas prioritaire dans ce projet.
1002. Ces services régionaux de billettique et d'information des voyageurs répondent à des besoins d'articulation au niveau le plus local des services de transport, mais nuisent à la cohérence nationale des services de transport, faute d'interopérabilité entre les différents systèmes. De telles initiatives pourraient de plus évincer des opérateurs privés, qui souhaiteraient se lancer

²⁴¹ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, 9 décembre 2020, COM (2020) 789 final, paragraphe 59.

²⁴² Interrogé sur ce dossier en octobre 2023 par le Parlement européen, le commissaire Maroš Šefčovič a indiqué que « *les préparations allaient continuer* ».

²⁴³ « *Paris-Alès avec la SNCF : voyage en absurdie* », *lefigaro.fr* (19 janvier 2023).

²⁴⁴ Ouest-France, « *Cet été, la SNCF propose davantage de places pour les vélos dans les TER... mais il faut réserver !* », *ouest-France.fr*.

dans le secteur, et dont les services seraient susceptibles de mieux articuler le niveau régional et le niveau national.

Bonnes pratiques relatives aux secteurs des transports urbains et du transport ferroviaire conventionnés

L'Autorité recommande aux AOM :

- pour les services de transport qu'elles organisent, d'animer la concurrence sur le marché de la distribution en rendant accessibles les données et interfaces nécessaires à la constitution de services de billetterie par toutes sortes d'opérateurs ;
- lorsqu'elles créent leur propre système billettique, de rendre possible l'interopérabilité entre leur système et tout autre service de distribution.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sophie Rolland-Pagé et M. Nicolas Salamitou, rapporteurs, et l'intervention de Mme Laure Gauthier, rapporteure générale adjointe, par M. Benoît Cœuré, président, Mme Fabienne Siredey-Garnier, Mme Irène Luc, M. Henri Piffaut et M. Thibaud Vergé, vice-présidents.

La chargée de séance,

Le président,

Habiba Kaïd-Slimane

Benoît Cœuré

© Autorité de la concurrence

ANNEXE 1 – Tableau de suivi des principales recommandations antérieures

A. TRANSPORT INTERURBAIN PAR AUTOCAR ET GARES ROUTIERES

Avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<p><u>Refondre les conditions d'accès au marché :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- supprimer les contraintes du cabotage ;- simplifier la procédure d'accès au marché des services réguliers de transport longue distance par autocar : instaurer une autorisation de plein droit pour les liaisons au-delà d'un seuil kilométrique (200 km), procéder à l'examen de l'atteinte à l'équilibre économique des liaisons conventionnées uniquement pour les liaisons dont la longueur est inférieure à ce seuil, et rendre publics les avis d'opposition et les décisions des régions ;- clarifier la procédure d'examen de l'atteinte à l'équilibre économique d'offres conventionnées préexistantes ;- prévoir la possibilité pour les entreprises fournissant des services réguliers de transport de longue distance par autocar de desservir des villes situées au sein d'une même région administrative.		<p>La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a transformé le secteur du transport interurbain par autocar et a suivi toutes les recommandations de l'Autorité, allant le cas échéant au-delà des modalités qui étaient proposées.</p>

<p><u>Améliorer l'accès aux informations relatives aux transports :</u></p> <p>- renforter les obligations de fourniture par les exploitants des données liées aux transports (fréquentation, recettes et charges).</p>		
<p><u>Clarifier les modalités d'accès aux gares routières :</u></p> <p>- procéder à un recensement des principales gares routières, identifier les entités responsables de leur accès et centraliser leurs coordonnées.</p>		
<p>- consacrer le principe d'un droit d'accès aux gares équitable, non discriminatoire et dans des conditions transparentes, opposable à leur gestionnaire.</p>		
<p>- refondre le cadre réglementaire applicable aux gares routières :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prévoir une redéfinition des différents types d'équipements ; • clarifier les responsabilités des différentes entités publiques impliquées. <p>- préciser et uniformiser les conditions techniques et financières d'accès à ces équipements.</p>		
<p><u>Confier le contrôle des conditions d'accès gares à un régulateur multimodal indépendant, doté du pouvoir de délivrer les autorisations, de régler les différends liés à l'accès aux gares, de collecter et de centraliser les données du transport ferroviaire et routier.</u></p>		

Avis n° 16-A-01 du 15 janvier 2016 concernant un projet d'ordonnance relative aux gares routières et emplacements d'arrêt

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
Supprimer les dispositions que le projet d'ordonnance prévoit de codifier à l'article L. 3114-13, au bénéfice de l'article L. 2135-1 tel que modifié par le projet d'ordonnance.		
Préciser et modifier les notions et procédures de constat d'une demande d'accès, ou bien charger explicitement le régulateur sectoriel d'apporter ces précisions.		L'ordonnance du 29 janvier 2016 charge l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières d'adopter une décision motivée apportant les précisions nécessaires (article L. 3114-12 du code des transports).
Allonger certains délais d'application prévus par le projet d'ordonnance.		

B. TRANSPORT FERROVIAIRE ET GESTION DE L'INFRASTRUCTURE

Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs

N°	Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
IV A 1	La séparation au-delà de la seule séparation comptable du gestionnaire des gares au sein de SNCF Voyageurs.		Dans la nouvelle structure du groupe public unifié SNCF consacrée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, le législateur a retenu le plus grand degré de séparation possible entre le gestionnaire des gares Gares & Connexions et les entreprises ferroviaires du groupe SNCF.

IV A 2	Le renforcement des pouvoirs de l'ARAF sur la tarification de l'accès aux gares et des prestations qui y sont assurées.		L'article 13 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a introduit l'article L. 2133-5 du code des transports qui renforce les pouvoirs du régulateur sectoriel, l'ART, en lui permettant de rendre un avis conforme sur la fixation des tarifs des infrastructures de services.
IV A 2	L'introduction à un niveau pertinent d'un interlocuteur unique, indépendant des transporteurs pour les gares.		L'article 1 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a introduit dans le code des transports l'article L. 2111-9-3 qui crée les comités de concertation dont l'objet est de suivre la gestion des grandes gares ou ensembles pertinents de gares de voyageurs.
IV A 3a	La redéfinition des conditions de mise en œuvre de certaines prestations spécifiques fournies dans les gares aux concurrents du groupe SNCF.		Avec l'article 1 de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, le code des transports (article L. 1263-2) dispose que tout candidat, tout gestionnaire d'infrastructure ou tout exploitant d'installation de service peut saisir l'Autorité dès lors qu'il s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés à l'accès au réseau ferroviaire.
IV B 1	La prise de précautions particulières afin de préserver une compétition effective et équitable sur les différents marchés concernés par la stratégie de diversification du groupe SNCF (offres de transport intégré, autonomie d'action de Keolis, lien avec Effia).		L'Autorité ne s'est pas attachée à décrire précisément pour le présent les liens entre les filiales du groupe SNCF actives sur des marchés connexes. Toutefois, ces liens demeurent préoccupants.
IV B 2	La nécessaire mise à disposition des informations relatives au transport ferroviaire.		Les données relatives aux horaires de circulation des trains mentionnées dans l'avis sont aujourd'hui largement disponibles bien que l'accès aux données demeure une préoccupation majeure des acteurs du transport.

Avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire

N°	Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
1	Séparer, à tout le moins de façon juridique, la gestion, l'exploitation et le développement des gares de voyageurs et des infrastructures de services listées à l'article 1 ^{er} du décret n° 2012-70 du reste des activités de SNCF Mobilités.		<p>Dans la nouvelle structure du groupe public unifié SNCF consacrée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, le législateur a retenu le plus grand degré de séparation possible entre le gestionnaire d'infrastructure à qui ont été transférés un grand nombre d'installations de service et celui des gares, et les entreprises ferroviaires du groupe SNCF.</p> <p>Le décret n° 2012-70 excluait du champ des installations de service certaines installations de maintenance lourde.</p>
1a	Transférer immédiatement la gestion, l'exploitation et le développement des infrastructures de services listées à SNCF Réseau.		La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire met en œuvre ces recommandations : ses dispositions entrent en vigueur six ans après que l'Autorité a rendu son avis.
1b	Séparer, à tout le moins de façon juridique, la gestion, l'exploitation et le développement des gares de voyageurs.		<i>Idem.</i>

2	Renforcer les conditions d'indépendance du président du conseil d'administration de SNCF Réseau en dotant l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis motivé public avant toute nomination ou reconduction de cette personnalité.		<p>La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé l'article L. 2111-16 du Code des transports des dispositions prévoyant que « <i>L'Autorité de régulation des activités ferroviaires peut, dans un délai et des conditions fixés par voie réglementaire, s'opposer à la nomination ou au renouvellement du président du conseil d'administration de SNCF Réseau si elle estime que le respect par la personne proposée des conditions fixées à l'article L. 2111-16-1 à compter de sa nomination ou de sa reconduction est insuffisamment garanti, ou s'opposer à sa révocation si elle estime que cette révocation est en réalité motivée par l'indépendance dont la personne concernée a fait preuve à l'égard des intérêts d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire</i> ».</p> <p>Le décret n° 2019-1527 du 30 décembre 2019 prévoit les conditions de saisine de l'Autorité de régulation des transports sur la nomination, le renouvellement ou la révocation du dirigeant de la société SNCF Réseau.</p>
3	Renforcer l'indépendance des membres du conseil d'administration de SNCF Réseau.		Seule la recommandation 3b d'une portée limitée a été mise en place.
3a	Clarifier l'article L. 2111-16-1, alinéa 2 du code des transports pour que le champ de l'interdiction de prise de responsabilité dans une entreprise ferroviaire soit explicitement étendu aux membres du conseil d'administration.		

3b	Interdire que les mêmes personnes puissent siéger aux conseils d'administration de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités.		L'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs a créé à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports l'interdiction pour les membres du conseil d'administration d'un gestionnaire d'infrastructure de siéger au conseil d'administration d'une entreprise ferroviaire.
4	Étendre le champ d'application des mesures de sauvegarde prévues à l'ensemble des missions de SNCF Réseau pour en garantir un traitement homogène et efficace.		
5	Rendre pleinement effectives les mesures de sauvegarde prévues dans le projet de loi.		Si le champ des mesures de sauvegarde n'a pas été étendu (recommandations 3a et 4), celles en place sont effectives : les recommandations 5a, 5b et 5c ont été globalement suivies.
5a	Transformer en obligation la possibilité offerte par la loi à SNCF Réseau de prendre des mesures d'organisation interne pour prévenir des pratiques discriminatoires.		L'article L. 2122-4-1-1 du code des transports dispose depuis l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 qui reprend les dispositions de la directive 2012/34/UE modifiée que le gestionnaire d'infrastructure doit se doter d'un code de bonne conduite.
5b	Pour les mesures nécessitant la fixation de leurs conditions de mise en œuvre par décret, reprendre les règles mises en place pour la DCF issues du décret n° 2011-891 du 26 juillet 2011.		Les articles L. 2122-4-4 et L. 2122-4-5 du code des transports et le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire d'infrastructure créent un régime robuste de protection des informations confidentielles.

5c	Étendre l'interdiction de prise de responsabilités dans une entreprise ferroviaire prévue par l'article L. 2111-16-1 du code des transports à tout le personnel sensible de SNCF réseau, notamment les responsables de pôle, les horairistes et les personnes participant à la tarification des sillons.		Le législateur n'a pas étendu les interdictions de l'article L. 2111-16-1 du code des transports à tout le personnel sensible de SNCF Réseau. Ce dernier reste visé par diverses dispositions du code de conduite et des référentiels internes de SNCF Réseau qui exclurait un tel conflit d'intérêt en pratique.
6	Clarifier le périmètre de l'EPIC de tête.		<p>Les recommandations de l'Autorité sur les missions exercées par la SA de tête du groupe SNCF n'ont pas été suivies précisément.</p> <p>Toutefois, la nouvelle organisation du groupe SNCF faisant suite à la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et le fait que chaque entité dispose de statuts propres adoptés par décret limite les risques de chevauchement de missions.</p>
6a	Inclure dans la loi l'interdiction pour l'EPIC de tête d'exercer des fonctions opérationnelles de gestion d'infrastructure, afin de garantir l'indépendance de SNCF Réseau.		
6b	Limiter le périmètre de l'EPIC de tête à sa seule fonction de décideur stratégique pour le système ferroviaire, notamment en transférant la SUGE à SNCF Réseau.		
7	Préciser le contenu des missions de l'EPIC de tête pour prévenir tout chevauchement entre ses missions « internes » et « externes ».		
7a	Préciser les missions de l'EPIC de tête exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire sous la forme d'une liste limitative de missions inscrite dans un décret. Ce décret pourrait être soumis à l'avis de l'Autorité.		
8	Adapter les modalités de prise de décision de l'EPIC de tête sur ses missions « externes » pour les rendre plus objectives et transparentes.		
8a	Doter le Haut comité du ferroviaire du pouvoir d'émettre un avis motivé avant toutes prises de décision sur les missions « externes » pour orienter les choix du directoire de l'EPIC de tête.		
8b	Doter l'ARAF d'un pouvoir d'auto-saisine pour émettre un avis motivé avant toute prise de décision sur les missions « externes ».		

9	Supprimer le pouvoir de conciliation du Haut comité du ferroviaire afin de préserver la transparence et de ne pas affaiblir l'ARAF.		L'article L. 2100-3 du code des transports qui énumère les missions du Haut comité du ferroviaire ne mentionne pas de rôle de conciliation.
10	Clarifier la portée juridique du code du réseau afin de préserver l'indépendance de SNCF Réseau et la transparence générale de la régulation sectorielle.		Le code du réseau n'a finalement pas été créé par le législateur.
11	Réaffirmer la compétence de l'ARAF en matière de régulation économique <i>ex ante</i> pour lui permettre d'exercer effectivement sa mission d'accompagnement d'ouverture à la concurrence.		En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'ART émet un avis conforme sur la tarification d'accès aux installations de service, aux gares et plus généralement sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national.
11a	Maintenir l'avis conforme de l'ARAF en matière de tarification d'accès au réseau ferré national.		
11b	Doter l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis conforme en matière de tarification d'accès et de services rendus dans les gares de voyageurs et les infrastructures de services en contrôlant les principes énoncés dans le décret n° 2012-70.		
11c	Doter l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis conforme sur le DRR et le DRG.		
12	Clarifier le périmètre, les conséquences et l'articulation avec le principe de non-discrimination du nouveau critère d'appréciation de l'ARAF consistant à prendre en compte l'objectif d'équilibre économique et financier de SNCF Réseau prévu par l'article L. 2132-3.		Le nouveau critère n'a finalement pas été retenu par le législateur.

Avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire

N°	Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
1	Ajouter un article 31-1 dans le projet de décret relatif aux statuts de SNCF Réseau : « <i>Dans la mesure où le conseil d'administration se prononce sur des compétences, directement ou indirectement, liées à la mission que confère le 1° de l'article L. 2111-9 à SNCF Réseau, les personnalités choisies par la SNCF pour la représenter et le président du conseil d'administration de SNCF Réseau ne prennent pas part au vote</i> ».		Le décret n° 2019-1587 approuvant les statuts de SNCF Réseau prévoit que les membres du CA qui sont salariés de SNCF SA « <i>ne prennent pas part aux décisions relatives aux fonctions essentielles et à la nomination ou la révocation des dirigeants en charge des fonctions essentielles et des personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles</i> ».
2a	Faire apparaître dans le plan de gestion des informations confidentielles, prévu à l'article 4 du projet de décret, une section sur les risques concurrentiels liés aux échanges d'informations entre concurrents par le biais du gestionnaire d'infrastructure.		Le plan de gestion des informations confidentielles ne fait pas apparaître de sections dédiées aux risques concurrentiels. Ces risques sont toutefois évoqués en introduction et en préambule du plan.
2b	Modifier l'article 3 du projet de décret pour qu'il mette mieux en évidence la notion d'informations agrégées et pour limiter les échanges d'informations confidentielles en cours de traitement aux situations strictement nécessaires.		L'article 3 du décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire d'infrastructure et à la commission de déontologie du système ferroviaire qui dispose que : « <i>Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, les services du gestionnaire d'infrastructure responsables de la répartition des capacités et de la tarification de l'infrastructure peuvent communiquer les informations issues de données individuelles qu'ils détiennent, si ces informations sont agrégées ou transformées de sorte qu'il n'est pas possible de reconstituer les données individuelles qui leur ont été communiquées, directement ou indirectement, par un candidat ou une entreprise ferroviaire bénéficiaire de sillon</i> ». En revanche, la disposition sur les informations en cours de traitement n'a pas été introduite dans le décret.

2c	Élargir les cas de saisines obligatoires de la commission de déontologie du système de transport ferroviaire à l'ensemble des dirigeants de fonctions opérationnelles de SNCF Réseau, en modifiant l'alinéa 2 de l'article 7 du projet de décret.		Cette recommandation a été suivie dans le décret n°2019-1321 du 10 décembre 2019 qui élargit considérablement le cadre prévu par le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 qui crée la commission de déontologie. Le décret n° 2019-1321 du 10 décembre 2019 rend obligatoire sa saisine pour tous les salariés ayant exercé des fonctions essentielles ou ayant eu à connaître, dans l'exercice de ses fonctions, des informations confidentielles.
3	Calquer le régime d'indépendance de la direction autonome en charge des gares de voyageurs sur celui applicable à l'heure actuelle à la direction des circulations ferroviaires (DCF).		Les dispositions de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire en séparant SNCF Gares & Connexions de SNCF Voyageurs a donné au gestionnaire des gares des garanties supérieures d'indépendance.
4	Clarifier, autant que faire se peut, le rôle de l'EPIC de tête en précisant ses missions dans le projet de décret relatif aux statuts de la SNCF.		
4a	Rendre exhaustives les listes de missions.		
4b	Inclure dans le texte des articles 2, 3 et 5 une réserve afin de garantir les besoins matériels propres aux missions de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités pour la gestion des gares de voyageurs.		La nouvelle organisation du groupe public unifié issue de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire garantit que SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions disposent de ressources propres pour mener à bien leurs missions.
4c	Modifier la rédaction de l'article 5 en scindant en deux blocs la liste des fonctions mutualisées.		
4d	Pour les domaines de compétence partiellement mutualisables, prévoir des garanties dans l'article 5 pour encadrer le caractère objectif du processus de mutualisation, sous la forme d'une demande expresse de SNCF Mobilités ou de SNCF Réseau et d'un pouvoir d'avis conforme de l'ARAF en la matière.		

4e	Modifier les modalités de prise de décision de l'EPIC de tête pour ses missions « externes »		
5a	Clarifier et augmenter les compétences de l'ARAF en matière de gestion des informations confidentielles liées à l'utilisation du réseau ferroviaire		
5b	Habiliter plus clairement l'ARAF à encadrer l'ensemble des missions transversales et des fonctions mutualisées fournies par la SNCF.		<p>La tarification des prestations de la SUGE est soumise à l'avis conforme de l'ART depuis le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF. L'article R. 2251-60 du code des transports reprend ces dispositions et habilite donc clairement l'ART à encadrer la principale mission transversale fournie par SNCF SA.</p> <p>Depuis le décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019, les fonctions mutualisées fournies par SNCF SA à ses filiales font l'objet de convention-cadre et sont facturées au coût de la prestation majorée, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable. Les conventions sont transmises à l'ART. L'ART contrôle la séparation comptable des entités du groupe SNCF, notamment au moment de la transmission de leurs comptes annuels.</p>
5c	Clarifier et augmenter les moyens d'accès à l'information et de contrôle de l'ARAF pour faire appliquer les règles organisationnelles et de fonctionnement du groupe public ferroviaire.		
5d	Doter l'ARAF des moyens matériels et humains lui permettant de disposer de l'expertise, de l'information et de la crédibilité requises pour l'exercice de ses missions.		Les moyens de l'ART ont été considérablement renforcés depuis 2015 et celle-ci s'est imposée comme le régulateur crédible et efficace du secteur. Ses moyens doivent toutefois continuer d'être renforcés pour accompagner l'ouverture à la concurrence.

C. TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES (T3P)

Avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<p>Avis défavorable au projet de décret :</p> <p>L'Autorité estime que le délai de 15 minutes incompressibles que vise à instaurer le projet de décret entre la réservation et la prise en charge d'un client par un VTC n'est non seulement pas nécessaire pour atteindre l'objectif affiché de protection du monopole des taxis sur le marché de la maraude mais potentiellement contraire à l'objectif d'ordre public de fluidité de la circulation qu'il dit également poursuivre.</p> <p>En imposant aux seuls VTC un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client, le projet de décret introduit une distorsion de concurrence qui n'est justifiée ni par la réglementation ni par un autre objectif d'intérêt général.</p>		<p>Le décret a été publié par le Gouvernement, contre l'avis de l'Autorité, mais ce décret a ensuite été annulé par le Conseil d'État.</p>

Avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<p>Modifier le deuxième alinéa de l'article R. 3120-2 du code des transports, afin que l'exception à l'obligation pour les VTC de retourner à la base prenne en compte les spécificités de l'activité d'ex-voitures de grande remise (existence d'un contrat avec le client final pour une durée qui peut être de plusieurs jours, et non pas fonctionnement par réservation préalable ponctuelle).</p>		<p>La disposition réglementaire en vigueur (l'article R. 3122-12 du code des transports) suit trois des quatre recommandations de l'Autorité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elle ne comporte plus l'exigence de fournir l'état-civil des personnes transportées ; - Elle prévoit que le « client final » peut être une personne morale (par exemple lorsque le donneur d'ordre est un hôtel qui réserve un VTC de luxe pour des clients pour plusieurs jours d'affilée) ; - Elle exclut explicitement que des conditions générales de vente puissent constituer un « contrat avec le client final ». <p>En revanche, figure toujours l'exigence que le contrat comporte la liste des lieux de prise en charge.</p>
<p>Supprimer l'exigence d'une garantie bancaire pour établir la capacité financière des exploitants de VTC qui ne sont pas propriétaires ou locataires de longue durée de leur véhicule.</p>		
<p>Modifier le III de l'article R. 3122-1 du même code afin que le gestionnaire du registre des VTC soit informé des changements relatifs aux informations transmises lors de l'inscription selon une périodicité trimestrielle.</p>		<p>Les exploitants n'ont qu'un délai de 15 jours pour informer le gestionnaire du registre.</p>
<p>Avancer autant que possible la création de l'examen d'aptitude professionnelle des chauffeurs de VTC.</p>		<p>Les premiers examens pour les VTC ont eu lieu en mai 2017.</p>
<p>L'Autorité réitère sa demande de pouvoir disposer d'informations précises sur l'activité des taxis et des VTC.</p>		<p>L'Observatoire a tardé à se mettre en place.</p>

Avis n° 15-A-07 du 8 juin 2015 relatif à un projet de décret et un projet d'arrêté relatif au transport public particulier de personnes

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<p><u>Création d'un observatoire du TPPP :</u> L'Autorité renouvelle sa recommandation, afin de pouvoir disposer de données publiques fiables, précises et récentes sur l'activité des taxis, leur localisation et leur rémunération selon les différents types de courses.</p>		
<p><u>Facturation de la course d'approche :</u> mesures de simplification Fusionner les deux suppléments forfaitaires applicables par les taxis parisiens ; Envisager la mise en place, à terme, d'un seul supplément forfaitaire au titre de la course d'approche, sans distinction du caractère immédiat ou à heure fixe de la réservation préalable, et ce dans une logique de simplification.</p>		<p>Le décret pris en novembre 2015 a fixé deux suppléments forfaitaires différents (un quand il y a réservation préalable et un pour la maraude). Dans sa version en vigueur à ce jour (arrêté de 2019), il y a toujours deux forfaits distincts (pour les taxis parisiens, lyonnais, cannois et niçois).</p>
<p><u>Facturation du transport de personnes supplémentaires :</u> Limiter à un supplément unique le transport de plus de quatre passagers, sans que celui-ci ne soit proportionnel au nombre de personnes supplémentaires.</p>		<p>Le supplément est applicable à chaque passager à partir du cinquième.</p>
<p><u>Information du consommateur :</u> L'Autorité préconise que l'arrêté prévoie que le consommateur soit dûment informé, notamment à l'intérieur du taxi, du fait que les forfaits « aéroports » sont des tarifs maxima (plafonds) et non pas des tarifs uniques.</p>		

<p><u>Forfaits « aéroports » :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Étendre l'obligation d'instaurer, sur le marché de la maraude, des forfaits aux trajets entre chacun des aéroports parisiens et des communes proches de Paris, et l'étendre également aux trajets à partir ou à destination d'autres aéroports de grandes villes de province ; - Utiliser pleinement la possibilité prévue dans le projet de décret d'augmenter les forfaits aéroport de manière différenciée par rapport à l'augmentation annuelle des tarifs horokilométriques. 		<p>Des forfaits ont été définis pour certains trajets en provenance de ou vers l'aéroport de Nice, l'aéroport de Toulouse et l'aéroport Pôle Caraïbes en Guadeloupe.</p>
---	--	--

Avis n° 15-A-20 du 22 décembre 2015 concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au registre national de disponibilité des taxis

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<ul style="list-style-type: none"> - Les textes réglementaires mettant en place le registre doivent imposer le respect cumulatif de toutes les règles et obligations de la maraude transposables à la maraude électronique, notamment l'interdiction de facturation de la course d'approche, la mise en place d'un rayon de géolocalisation restreint au sein de la zone de stationnement considérée, la présentation au client de l'ensemble des taxis géolocalisés et disponibles au sein de ce rayon restreint, sans discrimination relative à leur flotte d'appartenance, le choix du taxi par le client, l'interdiction du refus de course et la responsabilité administrative du chauffeur ; - Il doit être explicitement garanti que les informations apportées par un opérateur au registre pourront être effectivement exploitées par n'importe quel autre moteur de recherche ou application ; - Les applications qui permettent d'accéder à Le.taxi doivent être des applications dédiées ou des applications limitées à la maraude électronique, respectant dans ce dernier cas elles-mêmes les règles et obligations de la 		

maraude électronique et opérant une segmentation claire pour le client entre leur offre propre et l'offre qui correspond aux données transmises par Le.taxi.		
L'Autorité recommande au Gouvernement d'agir sur la problématique de la pénurie de taxis en maraude en levant les freins à son exercice ou en instituant des mécanismes permettant d'assurer un service minimum sur le marché de la maraude.		
L'Autorité estime nécessaire de rappeler au Gouvernement l'engagement pris à plusieurs reprises de mettre en place un observatoire des taxis permettant de connaître l'activité et la rémunération des taxis, ainsi que la demande non satisfaite en maraude.		L'Observatoire a été mis en place (tardivement) et publie des informations sur l'activité des taxis, mais pas sur la demande non satisfaite en maraude

Avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017 concernant un projet de décret relatif au transport particulier de personnes

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
Permettre à tout conducteur professionnel de devenir taxi par la même procédure de reconnaissance d'expérience professionnelle que VTC.		
Limiter dans le temps, au lieu de limiter à une liste d'évènements, la dérogation « recours exceptionnel » VTC.		L'article R. 3122-1 du code des transports comporte une liste non exhaustive d'évènements et un délai (1 mois) pour que les exploitants VTC puissent avoir recours, à titre exceptionnel, à des véhicules supplémentaires.
Autoriser les taxis à masquer leurs équipements spéciaux quand ils veulent conduire en tant que VTC.		

<p>S'agissant du transfert par l'État de l'organisation des examens aux Chambres des métiers et de l'artisanat : soit maintenir une police administrative sur les modalités des examens organisés par les CMA, soit encadrer davantage les missions des CMA.</p>		<p>L'encadrement réglementaire de cette mission des CMA a été renforcé par le décret n° 2021-202 du 23 février 2021.</p>
--	--	--

Avis n° 18-A-10 du 23 octobre 2018 concernant un projet de décret portant application de l'article L. 3120-6 du code des transports

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<p>L'Autorité recommande que le Gouvernement prévoie dans des délais rapprochés la mise en place des mesures et obligations permettant de recueillir des données précises sur chacun des marchés considérés (maraude ou réservation préalable).</p>		
<p>Pour ce qui concerne le niveau d'agrégation et les méthodes de publication des données collectées à des fins statistiques retenues par le gouvernement, l'Autorité recommande que ces informations soient intégrées dans le décret ou dans les arrêtés pris pour son application.</p>		<p>Les arrêtés du 20 octobre 2021 (non soumis à l'Autorité) fixent la liste des données, l'antériorité maximale, la périodicité minimale de communication de ces données et leur durée de conservation, mais ni leur degré d'agrégation, ni les modalités de leur publication.</p>
<p>S'agissant de la périodicité du recueil des données en matière de régulation et à des fins statistiques, l'Autorité recommande qu'elle soit trimestrielle plutôt que mensuelle.</p>		
<p>Afin d'éviter tout risque de traitement discriminatoire entre acteurs du TPPP, l'Autorité recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour ce qui concerne les données qui seraient identiques pour les taxis et les VTC, de recueillir des informations de même niveau pour chaque acteur, tout en limitant la nature des données demandées au strict nécessaire ; 		

<p>- dans l'attente que les informations pertinentes soient également disponibles pour les taxis, de limiter les informations recueillies auprès des VTC à celles également recueillies auprès des taxis ou à celles dont il serait démontré qu'elles ne concernent que les VTC ;</p> <p>- de publier de façon concomitante les études qui seraient spécifiques à chaque acteur.</p>		
--	--	--

Avis n° 20-A-06 du 10 juillet 2020 concernant des projets de décret portant application de l'article L. 2151-4 du code des transports

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
L'Autorité demande au Gouvernement de renforcer les conditions d'impartialité et d'indépendance imposées par décret aux CMA.		L'encadrement réglementaire de cette mission des CMA a été renforcé par le décret n° 2021-202 du 23 février 2021.

D. TRANSPORT URBAIN

Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs

N°	Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
IV C	L'Autorité invite les autorités organisatrices à engager une réflexion sur l'allotissement de leurs appels d'offres.		L'invitation lancée par l'Autorité à aux autorités organisatrices n'a pas été suivie de changement dans les pratiques ; le modèle « mono-opérateur » reste ultra-dominant.

Avis n° 10-A-22 du 19 novembre 2010 relatif au projet de lancement par la Communauté Urbaine de Bordeaux d'un marché de rames de tramway dans le cadre de l'extension de son réseau

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités publiques devraient organiser le découplage de leurs appels d'offres, en dissociant les marchés portant sur le système d'alimentation et les marchés d'acquisition des rames de tramway, afin de favoriser la multiplicité des réponses technologiques ; - Prévoir l'appel d'offres le plus ouvert possible quant aux solutions techniques proposées en évitant tout ciblage <i>a priori</i> de la technologie de l'un des soumissionnaires potentiels ; - Les données assurant l'interopérabilité d'une rame concurrente doivent être fournies dès le marché initial pour desserrer aux stades ultérieurs la contrainte technologique induite par le marché primitif. Lors du marché initial la collectivité doit donc avoir communication des données assurant l'interopérabilité avec le système en place dans la perspective de marchés de renouvellement ou de complément. Ces spécifications seront actualisées périodiquement au fur et à mesure de l'exécution du marché ; - Au stade des marchés ultérieurs de renouvellement des rames ou d'extension de capacités, la propriété intellectuelle détenue par Alstom sur son système APS (alimentation électrique par le sol), est susceptible de fonder une position dominante, dès lors que la collectivité publique n'est plus en situation d'arbitrer entre différentes technologies ; - La collectivité devra être en mesure de fournir aux soumissionnaires potentiels les données techniques permettant d'assurer l'interopérabilité de la rame avec le système au sol préexistant. 		<p>Les réponses des collectivités locales interrogées montrent que celles-ci ne se considèrent pas forcément comme destinataires des recommandations émises sur un cas particulier (tramway de Bordeaux en 2010 et autobus d'Île-de-France en 2020).</p> <p>Plusieurs collectivités ont signalé avoir connaissance des recommandations de l'Autorité et les avoir intégrées dans leurs réflexions ou, plus rarement, dans leurs pratiques.</p>

Avis n° 20-A-08 du 16 septembre 2020 relatif à une saisine d'Île-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du transport public de personnes par autobus en Île-de-France

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarque
<p><u>Sur l'organisation des appels d'offres :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - lisser le plus largement possible les vagues d'appels d'offres ; - donner aux opérateurs l'accès en <i>open data</i> aux informations suivantes : publicité des lots ouverts à la concurrence incluant des données de volumétrie ; calendrier prévisionnel à six mois (date de lancement, AAPC, envoi des DCE). <p><u>Sur les dépôts de bus, l'Autorité a recommandé à l'AOM :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - de reprendre la totalité des dépôts à caractère stratégique, ainsi que les dépôts non stratégiques mais constitutifs d'un avantage concurrentiel pour leur détenteur ; - mettre à disposition d'au moins un dépôt stratégique par lot ; - supprimer dans le cahier des charges du contrat de concession toute référence à une obligation de construction d'un dépôt ou de fourniture d'un terrain d'assiette (prochaine mise en concurrence). <p><u>Sur les données :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ressources humaines : préciser au niveau de chaque salarié les engagements contractuels relatifs à la reprise des personnels automatiquement transférés au nouvel exploitant ; - Matériel roulant : délivrer une information fiable et exhaustive sur la consistance réelle du parc de véhicules transféré ; reprendre les systèmes et équipements embarqués des véhicules, après une phase d'harmonisation pilotée par l'AOM. <p><u>Sur les informations stratégiques :</u></p>		<p>Dans le cadre du présent avis, les recommandations émises dans le contexte d'Île-de-France ont été considérées comme pouvant être appliquées par toutes les AOM.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - l'AOM devrait favoriser l'accès en <i>open data</i> des entreprises tierces aux informations stratégiques nécessaires à l'élaboration des offres dont peut disposer la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructure du Grand Paris ; - poursuite de la mise à disposition par IDFM des horaires des trains SNCF en temps réel en <i>open data</i>, et appliquer cette mise à disposition aux nouveaux attributaires ; - pérenniser sous forme d'<i>open data</i> la diffusion du catalogue listant les services en gare accessibles à tout opérateur ainsi que leur tarification ; - assurer une large publicité pour le calculateur d'itinéraire créé par l'AOM, indépendant d'un opérateur spécifique. 		
---	--	--

E. GARES FERROVIAIRES

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

Principales recommandations	Mise en œuvre	Remarques
L'activité régulée doit couvrir l'ensemble des moyens directement liés à l'accueil en gare d'un train de voyageurs d'un opérateur, dès lors que celui-ci ne dispose pas de solution alternative raisonnable.		Le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire étend le périmètre des prestations régulées, notamment aux espaces destinés à accueillir des espaces de billetterie.
Les règles de la concurrence imposent que les mêmes règles de mise à disposition et de tarification de ces locaux commerciaux pour les transporteurs soient appliquées au transporteur SNCF, comme à ses concurrents.		Le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 s'applique à toutes les entreprises ferroviaires et précise également que « <i>Dès lors que l'exploitant d'une installation de service décide de fournir à une autre entité une prestation connexe mentionnée à l'annexe II, point 4, de la directive du 21 novembre 2012 mentionnée ci-dessus, il la fournit dans des conditions équitables,</i>

		<i>transparentes et non discriminatoires sur cette même installation de service à toute entreprise ferroviaire ou à tout candidat qui en fait la demande. »</i>
Il est nécessaire que les modalités de financement des investissements et la mise en place des avances de trésorerie fassent l'objet d'une convention pluriannuelle entre l'établissement public SNCF et l'entité de gestion autonome Gares & Connexions, traitant notamment des conditions d'octroi et de rémunération des concours		Depuis le 1 ^{er} janvier 2020, SNCF Gares & Connexions bénéficie d'une autonomie financière et est rattachée à SNCF Réseau, offrant des garanties supérieures à celles proposées par l'Autorité en 2011.
Les pouvoirs de gestion reconnus aux dirigeants de SNCF Gares & Connexions sur le patrimoine immobilier affecté doivent être équivalents à ceux prévus par l'article L. 2141-13 du code des transports pour les dirigeants de la SNCF.		Depuis le 1 ^{er} janvier 2020, SNCF Gares & Connexions bénéficie d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière qui lui permet de disposer de son patrimoine.
Les demandes de prestations des transporteurs concurrents de la SNCF auprès de SNCF Gares & Connexions ne peuvent pas, comme actuellement, être traitées par un service de la direction générale de l'établissement public SNCF.		Depuis le 1 ^{er} janvier 2020, SNCF Gares & Connexions est l'unique gestionnaire des gares et est l'interlocuteur direct des transporteurs.

ANNEXE 2 – Organisation de l’exploitation des réseaux de transport urbain dans les 22 métropoles

Métropole ou syndicat comprenant une métropole	Opérateur unique ou principal	Autres opérateurs présents
Aix-Marseille	Si tous les services de transport de la métropole sont rassemblés sous la marque La Métropole Mobilité , l’EPIC Régie des Transports Métropolitains exploite essentiellement les métros, tramways et bus sur le territoire de Marseille.	Transdev et Keolis (Aix en bus) exploitent des réseaux de bus sur le fondement d’un strict allotissement géographique, héritier du regroupement de plusieurs autorités organisatrices au sein de la métropole.
Bordeaux	La DSP attribuée à Keolis Bordeaux porte sur les bus, le tramway, le Transport à la demande (TAD), y compris pour les personnes à mobilité réduite (PMR), les navettes fluviales, les parkings-relais et les vélos en libre-service.	
Brest	La délégation de service public (DSP) attribuée à RD Brest (filiale de RATP Dev) porte sur les lignes de bus, les bus scolaires, le tramway, le téléphérique et le TAD.	
SMTC-AC (Clermont)	Le contrat de service public conclu entre le Syndicat mixte et l’EPIC T2C porte sur la ligne de tramway et la grande majorité des lignes de bus (sauf quelques lignes gérées par des prestataires).	Le service de location de vélos en libre-service a été confié à un opérateur par marché public. Par ailleurs, T2C sous-traite environ 20 % de l’exploitation du réseau à plusieurs entreprises
Dijon	La DSP attribuée à Keolis Dijon porte sur les lignes régulières de bus, les bus scolaires, le tramway et les TAD.	
Syndicat mixte des mobilités de l’aire grenobloise (Grenoble)	Le contrat de service public conclu entre la M TAG (société publique locale) et le syndicat mixte des mobilités de l’aire grenobloise porte sur les différents services de transport.	
Lille	La DSP attribuée à Keolis Lille porte sur les bus, le métro et le tramway.	

Métropole ou syndicat comprenant une métropole	Opérateur unique ou principal	Autres opérateurs présents
SYTRAL (Lyon)	Le réseau de transport urbain « TCL » (métro, tramway, autobus, funiculaire), qui dessert le territoire de la métropole et celui d'une communauté de communes, est principalement exploité par Keolis (DSP) mais comporte aussi une DSP octroyée à un autre opérateur (Cars Berthelet).	Le réseau de transport routier interurbain est découpé en 4 zones, correspondant à 4 DSP, dont 2 sont exploitées par Transdev , 1 par Keolis et 1 par Autocars Maisonneuve . Sur le territoire couvert par le réseau TCL, Keolis est également chargé, par un marché public distinct de sa DSP, d'un service de transport à la demande destiné aux PMR (Optibus). La liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport St-Exupéry est exploitée par Transdev (marché public).
Île-de-France Mobilité (Paris)	RATP	<i>Membres du réseau Optile (Transdev, Keolis, RATP Cap Île-de-France, Lacroix SAVAC) pour les réseaux de bus de la grande couronne, à l'échelon régional.</i>
Metz	La DSP attribuée à TAMM porte sur l'ensemble du réseau de transports urbains, sur le transport de PMR et sur la gestion de parkings-relais.	
Montpellier	La DSP attribuée à la TaM porte sur l'ensemble des services publics réguliers de transport (tramway, bus, vélos en libre-service) ainsi que sur les parkings-relais et parkings dédiés aux vélos.	TaM a subdélégué à T3M (filiale de Transdev) plusieurs lignes de bus ainsi que des services de transport à la demande et des services occasionnels.
Nancy	La DSP attribuée à Keolis Grand Nancy porte sur la totalité du réseau des services organisés par la métropole (tramway, bus, transport des PMR, bus scolaires, etc.)	
Nantes	La DSP attribuée à la SEMITAN porte sur l'ensemble des services : tramway, bus, liaisons fluviales, navette vers l'aéroport, transport à la demande, transports pour les PMR, bus scolaires	26 % de l'offre est affrétée par SEMITAN à des prestataires privés.
Nice	Le contrat de service public attribué à la Régie Lignes d'Azur (EPIC) porte sur le tramway, les bus et les services de transport à la demande.	

Métropole ou syndicat comprenant une métropole	Opérateur unique ou principal	Autres opérateurs présents
Orléans	La DSP attribuée à Keolis Métropole Orléans porte sur deux lignes de tramway et un réseau de bus.	
Rennes	La DSP attribuée à Keolis Rennes porte sur le métro, le bus, le service de transport à la demande destiné aux PMR, les vélos en libre-service, le covoiturage, etc.	<p>L'exploitation des lignes de bus est sous-traitée par Keolis Rennes à cinq opérateurs.</p> <p>Le service de transport à la demande pour les PMR, les vélos en libre-service et le dispositif de covoiturage sont également sous-traités par Keolis à d'autres opérateurs.</p>
Rouen	La DSP attribuée à Transdev Rouen , couvre sur 45 communes le tramway, le bus, le transport scolaire, le service de transport destiné aux PMR et la navette fluviale.	<p>Quatre autres opérateurs sont actifs sur le territoire de la métropole, chacun ayant un périmètre territorial distinct :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régie des transports de l'agglomération d'Elbeuf, sur 10 communes : lignes régulières de bus, lignes scolaires et transport à la demande ; - Transdev Normandie Interurbain pour plusieurs lignes périurbaines de l'ouest du territoire ; - Cars Hangard pour les lignes scolaires de l'Ouest du territoire ; - Keolis Rouen Vallée de Seine pour un service de transport à la demande desservant 37 communes.
Saint-Étienne	La DSP attribuée à Transdev porte sur l'ensemble du réseau de transports urbains (services réguliers et services de transport à la demande)	<p>Les 90 services de bus scolaires sont répartis entre sept opérateurs à l'issue de 15 marchés publics</p> <p>Le service de vélos en libre-service est exploité en régie.</p>
Strasbourg	Le contrat de service public de la Compagnie des transports strasbourgeois couvre tous les services de transport sauf un service de transport pour les PMR.	Un service de transport pour les PMR est exploité par Antoni (marché public).

Métropole ou syndicat comprenant une métropole	Opérateur unique ou principal	Autres opérateurs présents
Tisseo (Toulouse)	Le contrat de service public de l'EPIC Tisseo Voyageurs porte sur l'intégralité du réseau Tisséo (métro, tramway, téléphérique, bus, bus scolaires, transport à la demande...) à l'exception d'un service de transport destiné aux PMR.	Un service de transport à la demande pour les PMR est exploité par TPMR Toulouse , filiale de Transdev.
Toulon	La DSP attribuée à la RMIT, filiale de Transdev devenue filiale de RATP Dev en mai 2023, porte sur l'ensemble des transports terrestres de la métropole (à l'exception du téléphérique) : lignes régulières de bus, service pour les PMR, bus scolaires...	Le téléphérique est exploité en régie . La RMIT sous-traite certains services à plusieurs opérateurs, dont une filiale de Transdev et une filiale de Keolis.
SMT (Tours)	La DSP attribuée à Keolis Tours couvre le réseau de bus et de tramway de la métropole.	Keolis est l'attributaire d'une seconde DSP portant sur les services de transport destinés aux PMR. Un service de location de vélos est exploité en régie .

ANNEXE 3 – Analyse économique de l’effet de la libéralisation du transport par autocars librement organisé

Dans le cadre de l’instruction du présent avis, l’ART a transmis à l’Autorité des données trimestrielles relatives à l’offre et la fréquentation de différents services de transport terrestre interurbains (trains conventionnés et librement organisés, et autocars librement organisés) à la maille des liaisons entre unités urbaines françaises²⁴⁵. L’Autorité s’est appuyée sur ces données pour étudier l’effet de la loi Macron libéralisant le transport routier interurbain de passager par autocar sur le secteur.

Ces données couvrent une période qui s’étend du premier trimestre 2015 au dernier trimestre 2021 et décrivent pour chaque service de transport et pour chacune des 12 066 liaisons (origine-destination), une mesure de la fréquentation des différentes liaisons exprimée en passagers-kilomètres (ci-après « la fréquentation » en « passagers-kms »), les recettes hors taxes issues de la vente des billets de transport, la longueur en kilomètres de la liaison et leur durée en minutes. En raison du choc majeur lié à la crise sanitaire en 2020, l’analyse qui suit porte sur une période plus restreinte, du premier trimestre 2015 (« 2015q1 ») au dernier trimestre 2019 (« 2019q4 »)²⁴⁶.

L’exploitation de ces données porte principalement sur le transport ferroviaire et le transport par autocar. En particulier, l’usage individuel ou partagé de la voiture (services de covoiturage) n’est pas étudié, faute de données, même s’il répond également aux besoins de déplacements interurbains des voyageurs et peut donc, à ce titre, constituer une alternative au transport ferroviaire et au transport routier collectif (autocar)²⁴⁷. Finalement, l’analyse porte sur 11 549 liaisons uniques (hors avions seuls) sur la période allant de 2015 (premier trimestre) à 2019 (quatrième trimestre)²⁴⁸.

L’analyse portera dans un premier temps sur le développement de l’offre d’autocar depuis l’entrée en vigueur de la loi Macron (Section I) et, dans un second temps, sur les interactions

²⁴⁵ Une **liaison** est constituée d’une origine et d’une destination appartenant à une ligne desservie par au moins l’un des modes de transport suivant : autocar, train conventionné, TGV, TGV « low cost » et avion. Une **ligne** desservant trois arrêts A, B et C est ainsi constituée de six liaisons, celle ayant pour origine A et destination B, celle pour origine B et destination C, celle pour origine A et destination C et, enfin, les 3 liaisons dans le sens inverse sur ces mêmes arrêts. Les origines et destinations ne sont cependant pas définies comme des arrêts mais comme des unités urbaines avec potentiellement plusieurs arrêts au sein d’une même unité urbaine. Par ailleurs, il est possible qu’une liaison entre deux unités urbaines soit desservie par plusieurs lignes, par exemple si elle est desservie par plusieurs opérateurs. Une liaison en autocar entre les unités urbaines B et C pourrait ainsi être desservie par deux opérateurs distincts, l’un opérant une ligne desservant les unités urbaines A, B et C et l’autre une ligne desservant les unités urbaines B, C et D. Les données pour chaque liaison et trimestre ont été agrégées au niveau de chaque mode de transport.

²⁴⁶ Plus précisément, les données pour les années 2020 et 2021 risquent d’être peu représentatives en raison des confinements successifs liés à la crise du Covid-19.

²⁴⁷ La présente étude ne tient pas compte non plus du transport par avion même si des données parcellaires ont été fournies par l’ART. En effet, les caractéristiques propres à ce mode de transport semblent suggérer qu’il est principalement utilisé pour des besoins spécifiques de déplacement (distance de déplacement particulièrement longue, importance particulière accordée au temps de trajet, étape de transit au sein d’un trajet plus long, etc.). Il apparaît donc peu probable que les voyageurs en autocar opèrent un arbitrage important par rapport à ce mode de transport.

²⁴⁸ Ce nombre de liaisons uniques exclut les liaisons pour lesquelles l’unité urbaine concernant l’origine, la destination ou les deux est inconnue dans la base de données. À titre d’information, ces liaisons recouvrent 2 % du trafic des autocars, 1 % du trafic des Intercités et 4 % du trafic TER.

concurrentielles entre les autocars « SLO » et les services ferroviaires conventionnés (Section II).

Section I – Le développement de l’offre d’autocar depuis la loi Macron dans le paysage du transport interurbain de passagers

Plusieurs modes de transport permettent de répondre aux besoins de déplacements interurbains des individus. Outre le recours à leur véhicule personnel ou aux services de covoiturage, ces déplacements interurbains peuvent être effectués par le biais de différents services de transport ferroviaire ou par avion. En France, le transport ferroviaire de voyageurs comporte à l’heure actuelle plusieurs segments : les trains aptes à la grande vitesse (« TAGV »), les trains d’équilibre du territoire (TET ou « Intercités »), et les transports express régionaux ferroviaires (« TER »). Ces deux dernières catégories sont des transports conventionnés et revêtent un caractère de service public. À ce titre, ces services bénéficient de subventions, de la part des régions s’agissant des TER, et de l’État pour les Intercités. Les services de transport routier conventionnés, organisés avant 2015 par les départements et aujourd’hui essentiellement par les régions, ne sont pas couverts par les données de l’ART (cf. § 70) et sont donc exclus de l’analyse. Les références ci-après au transport par autocar ne renvoient donc qu’à sa composante SLO.

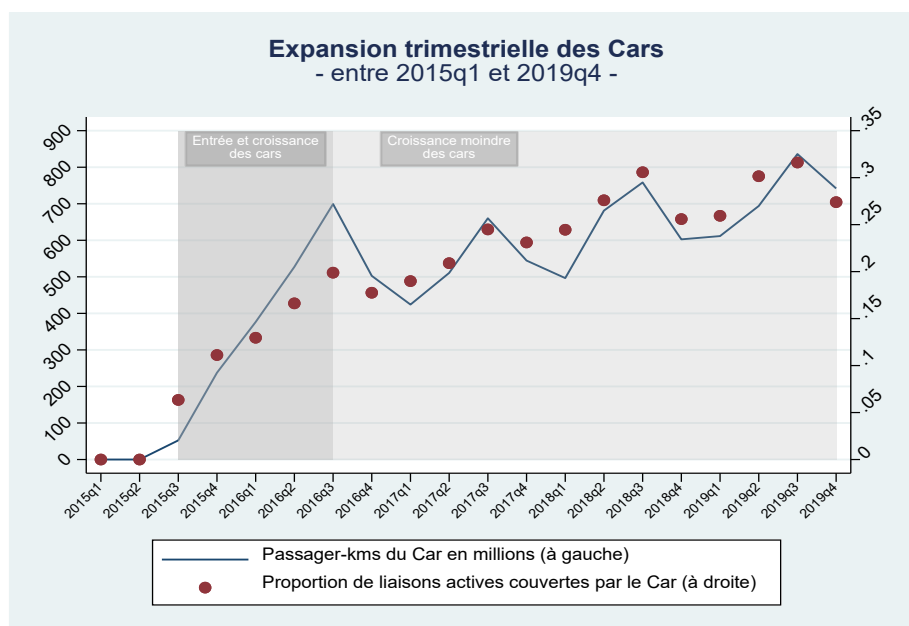
Depuis le second semestre 2015, et l’entrée en vigueur de la loi Macron, les consommateurs peuvent également faire le choix du transport par autocar non conventionné.

➤ Le développement des autocars depuis la loi Macron

L’offre d’autocars a connu un essor rapide dès l’entrée en vigueur de la loi Macron et connaît désormais une croissance modérée. Le graphique suivant (Figure 1) montre ainsi que la fréquentation liée à cette nouvelle offre a atteint dès le troisième trimestre de l’année 2016, soit cinq trimestres seulement après l’entrée en vigueur de la loi, 700 millions de passagers-kms trimestriels répartis sur 1 520 liaisons actives, soit 20 % des liaisons actives à cette date tous services de transport confondus²⁴⁹. Cette phase d’expansion s’est traduite par un taux de croissance trimestriel moyen de 91 % jusqu’au troisième trimestre 2016, soit peu ou prou par un doublement de la fréquentation des cars chaque trimestre. Par la suite, l’offre des autocars a connu une deuxième phase de croissance moins importante, avec un taux de croissance annuel moyen de 6,1 % (soit un taux de croissance trimestriel moyen de 1,5 %) jusqu’au troisième trimestre 2019. À la fin de l’année 2019 (troisième trimestre), la fréquentation des autocars a dépassé les 800 millions de passagers-kms trimestriels répartis sur 2 301 liaisons actives soit 32 % des liaisons actives à cette date tous services de transport confondus.

²⁴⁹ Cars, TAGV, TER et Intercités.

Figure 1 : Pénétration de l'autocar à la suite de l'entrée en vigueur de la loi Macron du 6 août 2015

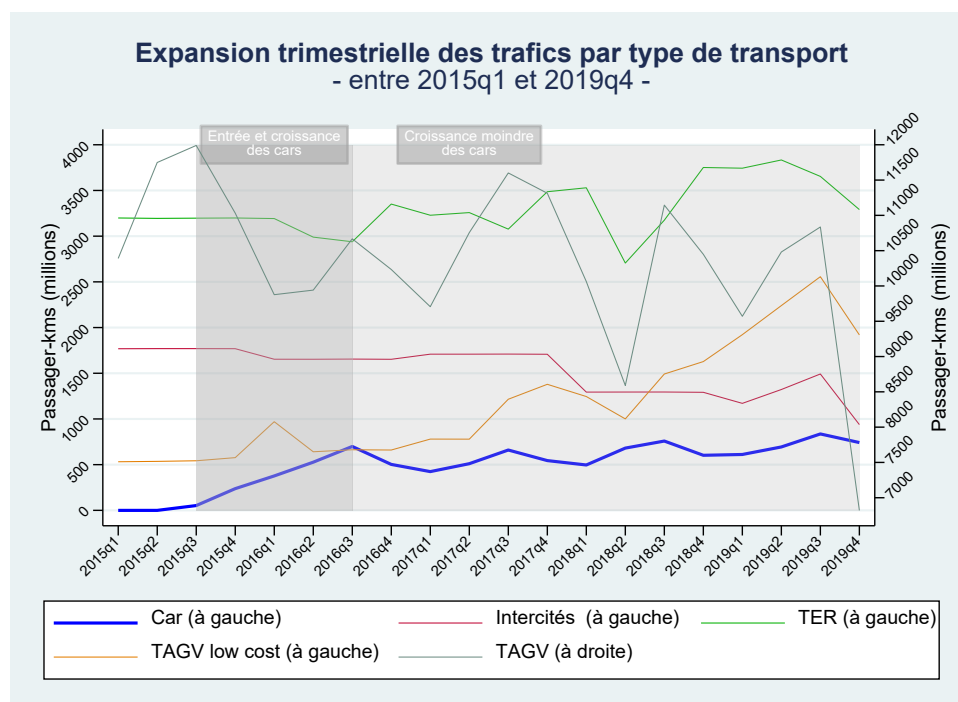


Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

Le graphique suivant (Figure 2) présentant l'évolution trimestrielle de la fréquentation des différents modes de transport analysés, montre néanmoins que la fréquentation des autocars est restée faible relativement aux autres modes. Les TAGV classiques, dont la fréquentation mesurée en passagers-kms est indiquée sur l'axe vertical de droite, dominent nettement les autres modes de transport. Au troisième trimestre 2016, la fréquentation en nombre de passagers-kms des autocars représentait près de 40 % de celle des Intercités, près de 25 % de celle des TER, un peu plus de 5 % de celle des TAGV classiques et était peu ou prou au même niveau que celle des TAGV *low cost* alors en voie d'expansion. Cet écart de fréquentation entre les autocars et les autres modes de transport s'est par la suite plus ou moins maintenu. Au troisième trimestre 2019, l'écart restait à peu près le même avec les TAGV classiques mais s'était creusé avec les TER et surtout avec les TAGV *low cost* dont la fréquentation était devenue trois fois supérieure à celle des autocars.²⁵⁰ Seul l'écart avec les Intercités s'est resserré durant cette période, mais ce resserrément s'explique en partie par la transformation de certaines liaisons Intercités en TER à partir de la fin de l'année 2017.

²⁵⁰ Les baisses de fréquentation dans le secteur du transport ferroviaire observées à la fin de 2019 ne sont pas représentatives en raison du mouvement social de grande ampleur au 4^{ème} trimestre 2019. Les fréquentations ferroviaires au 2^{ème} trimestre 2018 ont de même été affectées par des mouvements sociaux.

Figure 2 : Pénétration de l'autocar vis-à-vis des autres types de transport



Source : Calcul des services d’instruction à partir des données fournies par l’ART, pour la période 2015-2019

➤ Une entrée concentrée sur les liaisons avec une demande forte pour les transports interurbains

L’offre d’autocar a d’emblée été proposée sur des liaisons très fréquentées, à savoir celles où la demande pour le transport interurbain est forte. C’est seulement ensuite, au fur et à mesure, qu’elle s’est développée sur des liaisons moins fréquentées. Pour s’en rendre compte, il est utile de classer les différentes liaisons selon l’année durant laquelle la liaison a été assurée pour la première fois par autocar (« cohorte ») : la cohorte 2015 correspond par exemple à toutes les liaisons ayant expérimenté une première entrée en 2015²⁵¹. La cohorte « sans entrée » correspond à toutes les liaisons ayant été desservies par au moins un service ferroviaire durant une partie de la période étudiée mais n’ayant jamais été desservies par un service d’autocars pendant cette période.

Le Tableau 1 ci-après décrit les différentes cohortes de liaisons, agrégées sur la période 2015-2019 selon les modes de transport qui les desservent et leur fréquentation. Plusieurs constats s’imposent.

Premièrement, la grande majorité de la fréquentation des autocars concerne des liaisons qui ont connu une entrée d’autocars dès l’année 2015. Les autocars ont en effet transporté entre 2015 et 2019 près de 1,8 milliard de passagers-kilomètres en moyenne par an sur les liaisons de la cohorte 2015, alors que la fréquentation annuelle des liaisons de toutes les autres cohortes est en moyenne inférieure à 200 millions de passagers-kilomètres.

Deuxièmement, les autocars sont initialement entrés sur des liaisons avec une fréquentation très importante et dominées par les TAGV. En effet, les liaisons de la cohorte 2015 sont bien

²⁵¹ La loi Macron a permis le lancement d’une offre d’autocar librement organisé à partir du troisième trimestre 2015 et de ce fait toutes les entrées d’autocars en 2015 ont eu lieu au troisième et quatrième trimestre.

plus fréquentées tous modes confondus que les autres et plus la date d'entrée est proche de 2015, plus la part relative de fréquentation des TAGV est importante et celle des services conventionnés (TER et Intercités) faible.

Troisièmement, seules les liaisons de la cohorte 2015 présentent une fréquentation importante comparée à la fréquentation des services conventionnés : la fréquentation relative des autocars représentant 22 %²⁵² de la fréquentation agrégée des autocars et des services conventionnés pour ces liaisons.

Quatrièmement, même au regard de la pénétration des autocars sur les liaisons de cette cohorte, le poids des autocars est à relativiser : de nombreuses liaisons n'ont expérimenté aucune entrée d'autocars entre 2015 et 2019. Ces liaisons sans entrée d'autocars représentent une part significative, 42 %²⁵³, de la fréquentation totale des services ferroviaires conventionnés.

Tableau 1 : Statistiques descriptives des différentes liaisons de transport par cohorte d'entrées d'autocars, entre 2015q1 et 2019q4

Cohortes (entrée cars)		C2015	C2016	C2017	C2018	C2019	Sans entrée
Distance moyenne (km)		379	362	359	378	421	165
Nb de liaisons		894	816	676	627	472	7 999
<i>dont TAGV</i>		449	273	226	153	68	1 494
<i>dont conventionnées</i>		277	219	170	130	51	6 751
<i>dont cars</i>		894	816	676	627	472	-
<i>dont cars seuls</i>		424	466	387	418	377	-
Passagers-kms (millions) par an	Cars	1 779	195	70	29	15	-
	<i>dont cars seuls</i>	141	44	20	14	11	-
	Intercités	3 780	571	361	82	167	1 104
	TER	2 268	1 811	1 004	793	295	6 980
	TAGV	30 202	6 394	2 134	772	89	1 781
	TAGV low cost	4 036	494	33	69	0	20
Passagers-kms (%) par an	Cars	4%	2%	2%	2%	3%	-
	Intercités	9%	6%	10%	5%	29%	11%
	TER	5%	19%	28%	45%	52%	71%
	TAGV	72%	68%	59%	44%	16%	18%
	TAGV low cost	10%	5%	1%	4%	0%	0%

Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019.

Note : les cohortes « 2020 » et « 2021 » ne sont pas représentées, par simplification, car ce tableau se concentre avant tout sur la pénétration des cars.

L'évolution trimestrielle de la fréquentation des différents modes de transport du premier trimestre 2015 au dernier trimestre 2019 mais restreinte aux cohortes 2015 et 2016, années durant lesquelles les entrées d'autocars ont été les plus nombreuses, est présentée dans les deux graphiques suivants (Figure 3). La cohorte 2016 est présentée à titre de comparaison avec celle bien plus importante de 2015. Les liaisons de la cohorte 2016 sont nettement moins « attractives » que celles de la cohorte 2015 avec des fréquentations nettement plus faibles tous modes de transport confondus, notamment s'agissant des autocars dont la

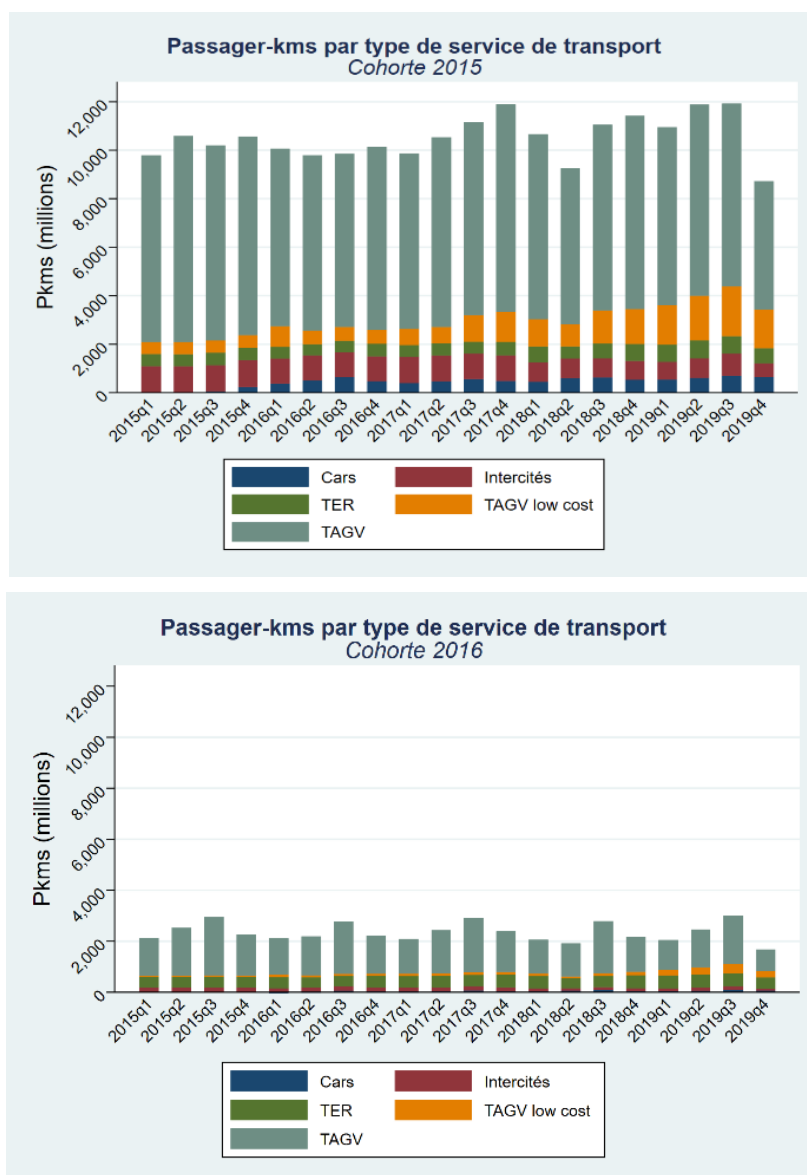
²⁵² $4/(4+9+5)$.

²⁵³ En effet la somme des passagers-kms annuel des cinq cohortes de 2015 à 2019, représente 4 961 et 6 171 millions de passagers-kms pour les Intercités et les TER respectivement. Ainsi la part de la fréquentation des services ferroviaires conventionnés n'ayant pas expérimenté d'entrée d'autocar est $(1 104 + 6 980) / (1 104 + 6 980 + 4 961 + 6 171) = 0,42$, soit 42 %.

fréquentation est imperceptible dans le graphique de la cohorte 2016. Comme la fréquentation des autocars et leur part de marché décroissent sur les liaisons relevant des cohortes de 2017 à 2019 par rapport à celle de la cohorte 2016, ces constats sont tout aussi valides pour les liaisons des cohortes 2017 à 2019.

Si les autocars ont eu un impact sur la fréquentation des transports ferroviaires, c'est essentiellement sur les liaisons de la cohorte 2015 qu'un tel impact est susceptible de se manifester, soit uniquement sur les liaisons où les autocars sont entrés au troisième ou au quatrième trimestre 2015 et dont le trafic a crû essentiellement jusqu'au troisième trimestre 2016.

Figure 3 : Évolution trimestrielle de la fréquentation des différents modes de transport entre 2015q1 et 2019q4 sur les liaisons des cohortes 2015 et 2016



Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

- Une offre distincte des offres en transport ferroviaire, proposant aux consommateurs plus d'options pour leur déplacement

L'offre des autocars se distingue de celle de transport ferroviaire et vient compléter la palette des modes de transport interurbain à la disposition des consommateurs.

Il ressort du Tableau 1 que de nombreuses nouvelles liaisons par autocar n'étaient pas desservies par les autres modes de transport. En 2015, 424 nouvelles liaisons étaient desservies uniquement par des autocars, à l'exclusion des services de transport ferroviaires. Entre 2016 et 2019, au moins 377 nouvelles liaisons par autocar supplémentaires ont été créées chaque année. Ces nouvelles liaisons peuvent recouvrir des arrêts supplémentaires sur une ligne offerte par l'autocar, dont la création n'est sans doute pas très coûteuse pour la plupart d'entre elles. Les liaisons uniquement desservies par les autocars les plus importantes en termes de fréquentation relient des grandes villes sans passer par Paris, comme Nantes-Toulouse, Rennes-Toulouse, Toulouse-Nice et Bordeaux-Clermont-Ferrand. À ce titre, les autocars contribuent à mieux relier les territoires entre eux.

Néanmoins, il convient de noter que ces nouvelles liaisons, créées et desservies uniquement par des autocars, ont une fréquentation en passagers-kms relativement faible. La faiblesse de leur fréquentation reflète sans doute la faiblesse de la demande pour les déplacements entre les unités urbaines concernées. En outre, ces liaisons peuvent revêtir un caractère temporaire, étant facilement supprimables par les opérateurs du transport en autocar.

Le Tableau 2 ci-dessous présente d'autres caractéristiques susceptibles de distinguer le transport par autocar des différents services de transport ferroviaire. Il présente, pour chaque mode de transport, la distance moyenne en kilomètres et la durée moyenne en minutes des liaisons desservies ainsi que le prix moyen en euros facturé par unité de 100 kilomètres parcourus. Les liaisons desservies par les autocars librement organisés couvrent en moyenne des distances moins longues que les TAGV et les Intercités et nettement plus longues que les TER. La durée moyenne nécessaire pour parcourir 100 kilomètres en autocar est nettement plus longue que celle des TAGV et relativement proche de celle des trains conventionnés. Rapporté à la distance parcourue, le transport par autocar est moins cher que le TAGV et les autres services ferroviaires, à l'exception du TAGV *low cost* qui a des prix comparables. Il peut également être noté que le nombre de liaisons sur lesquelles les autocars et le TAGV *low cost* sont simultanément présents est relativement faible et le nombre de liaisons où le TAGV *low cost* est présent sans le car quasi-nul²⁵⁴.

Tableau 2 : Caractéristiques de l'offre autocar comparée aux autres modes de transport interurbain, pondérées par le trafic sur chaque liaison sur la période 2015q1-2019q4

	Autocar	Intercités	TER	TAGV	TAGV « low cost »
Longueur moyenne d'une liaison (km)	422	327	90	544	624
Durée moyenne pour parcourir 100km (min)	67	57	79	33	30
Prix moyen (€/100 p-km)	4,7	8,1	7,6	9,7	4,6

Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

²⁵⁴ Entre 2015 et 2019, sur les 11 549 liaisons uniques (hors liaisons avions seuls) ; 70 % ne sont ni fréquentées par les autocars ni par les TAGV *low cost*, 29 % le sont par les autocars mais pas par les TAGV *low cost*, 1,2 % le sont par les TAGV *low cost* et les autocars et, enfin, seulement 0,2 % le sont par les TAGV *low cost* mais pas par les autocars.

En conclusion, les autocars constituent une alternative supplémentaire pour les consommateurs en matière de déplacements interurbains. Sur les liaisons déjà desservies par les transports ferroviaires, l'autocar a l'avantage de permettre aux consommateurs de se déplacer à moindres frais, à tout le moins vis-à-vis du transport ferroviaire conventionné et du TAGV classique, mais plus lentement, en particulier vis-à-vis du TAGV classique et à un degré moindre vis-à-vis des Intercités. Le développement des services de transport par autocar est également susceptible de contribuer à mieux relier certaines unités urbaines entre elles, et notamment sans passer par Paris. Si la fréquentation relativement faible de ces nouvelles liaisons suggère que la demande de déplacements entre ces unités urbaines est faible²⁵⁵, ces nouvelles liaisons ont néanmoins le mérite d'exister. Elles offrent une alternative plus écologique aux seuls autres modes de transport proposant aux usagers un trajet sans correspondance entre les unités urbaines en question²⁵⁶ – les véhicules individuels et l'avion.

Section II – Les interactions concurrentielles entre les autocars et les trains conventionnés

L'avis n° 14-A-05 de l'Autorité du 27 février 2014 évoque le risque que les services librement organisés par autocar viennent concurrencer les services ferroviaires conventionnés et, par ce biais, remettent en cause l'équilibre économique de ces services publics. Cette section vise à apprécier la pression concurrentielle que les autocars, dont l'essor est décrit *supra*, font peser sur ces services conventionnés.

La contrainte concurrentielle que les autocars sont susceptibles de représenter pour les transports conventionnés n'est pas quantifiable dans le cas présent, en raison notamment du manque d'information disponible sur la fréquentation des services conventionnés avant 2015 et sur les autres facteurs de l'évolution de la fréquentation de ces services. L'absence de ces informations complique significativement la mesure d'un effet « toutes choses égales par ailleurs » que l'entrée et le développement des autocars ont pu avoir sur la fréquentation des services conventionnés. *In fine*, il ne sera pas possible d'estimer de façon suffisamment fiable le rôle du développement du transport par autocar dans l'évolution de la fréquentation des services ferroviaires conventionnés.

Par conséquent, les analyses ci-dessous ne pourront que s'appuyer sur des indices afin d'apprécier l'effet que l'offre des autocars a pu avoir sur la fréquentation des services conventionnés. Pour mener ces analyses, il convient également de porter une attention particulière au fait que la concurrence entre les deux modes de transport s'exerce principalement lorsque ces deux modes sont disponibles sur une même liaison, permettant aux consommateurs d'effectuer un éventuel arbitrage.

En l'espèce, plusieurs éléments tendent à suggérer que les autocars exercent une concurrence plutôt limitée vis-à-vis des services conventionnés.

²⁵⁵ À titre d'exemple, les liaisons uniquement desservies par les autocars entrés en 2015 représentent environ 141 millions de passagers-kms annuels entre 2015 et 2019, soit 8 % seulement de la fréquentation totale des autocars entrés la même année et 0,3 % seulement du trafic annuel total. Voir **Tableau 1** *supra*.

²⁵⁶ Un usager peut toutefois réaliser indirectement le trajet (par exemple Toulouse-Nantes non disponible directement en train) en empruntant des liaisons ferroviaires en correspondance (par exemple Toulouse-Paris puis Paris-Nantes). A priori, de telles solutions, non identifiables dans les données disponibles, sont toutefois plus contraignantes en termes de durée de transport pour les usagers.

En premier lieu, le nombre de liaisons conventionnées également desservies par des autocars entre le premier trimestre 2015 et le quatrième trimestre 2019 est relativement faible (voir bloc « nombre de liaisons » dans le Tableau 3). En effet, sur les 7 629 liaisons desservies par des services conventionnés sur cette période²⁵⁷, seules 847 liaisons²⁵⁸, soit 11 % d'entre elles, l'étaient également par des autocars. Ainsi, 82 % des liaisons desservies par des Intercités ne sont pas desservies par des autocars et cette proportion s'élève à 90 % pour les liaisons desservies par des TER²⁵⁹. Enfin, le nombre de liaisons desservies par les autocars sur lesquelles des services conventionnés sont présents sur la période 2015-2019 est relativement limité : 76 % des liaisons par autocar n'ont jamais été desservies par des services conventionnés (2 638 sur 3 485 liaisons autocars²⁶⁰).

En deuxième lieu, les liaisons TER qui ne sont pas desservies par des autocars représentent près de 53 % de la fréquentation totale des TER pendant la période d'étude. Cette proportion est nettement plus faible s'agissant des Intercités : les liaisons qui ne sont pas desservies en concurrence avec des autocars représentent 19 % de la fréquentation totale des Intercités²⁶¹. Par ailleurs, ces proportions surestiment largement la présence réelle au cours de la période des autocars face aux services conventionnés, puisque, d'une part, sur de nombreuses liaisons, les autocars sont entrés puis sortis et, d'autre part, les services d'autocar, contrairement aux services conventionnés, ferment relativement souvent lors des saisons creuses. À cet égard, il peut être relevé que la fréquentation des autocars sur les liaisons dont la distance est inférieure à 100 kilomètres est très faible²⁶² alors que ces mêmes liaisons représentent 70 % de la fréquentation des TER (voir l'analyse infra associée à la Figure 4). Il peut également être noté que 96 % des liaisons fréquentées par des TAGV classiques et 99 % des liaisons fréquentées par des TAGV *low cost* le sont également par des autocars, ce qui suggère que les autocars visent à offrir un service qui en termes de distance est davantage proche de celui des trains à grande vitesse sur longue distance que des services conventionnés.

En dernier lieu, s'agissant des parts de marché des différents services de transport présents sur ces liaisons (voir bloc « parts de marché » dans le tableau 3 ci-dessous), la fréquentation des services d'autocars sur les liaisons conventionnées, en nombre de passagers-kms, paraît très faible en comparaison de celles des transports ferroviaires conventionnés : la fréquentation des autocars sur ces liaisons s'élève à 5 651 millions de passagers-kms entre

²⁵⁷ Dans la première colonne du tableau suivant, 7 629 correspond à la somme des lignes 2 à 6 et 8, soit à la somme des liaisons sur lesquelles au moins un service conventionné a circulé.

²⁵⁸ De nouveau, dans la première colonne du tableau suivant, 847 correspond à la somme des liaisons sur lesquelles au moins un service conventionné et des autocars ont circulé.

²⁵⁹ Selon cette même première colonne, 2 591 liaisons présentent des Intercités sans autocars pour 3 163 liaisons Intercités au global, soit 82 %. De la même manière, 6 499 liaisons présentent des TER sans autocars pour 7 225 liaisons TER au global, soit 90 %.

²⁶⁰ Somme des liaisons pour lesquelles le car est présent, soit lorsque le tableau indique « 1 » dans sa colonne « configuration ».

²⁶¹ D'après le bloc « répartitions du trafic » dans le tableau, la répartition globale du trafic TER présent sur des liaisons sans autocars (ce qui correspond à la partie basse du tableau lorsque la configuration des cars est « 0 »), est égale à $26 + 28 \% = 53 \%$. Cette même proportion pour les Intercités est égale à $6 + 13 \% = 19 \%$. Selon le même bloc, et selon le même raisonnement, la quasi-intégralité du poids des TAGV (classiques ou *low cost*) se trouve sur des liaisons où les autocars sont entrés.

²⁶² La fréquentation des autocars sur les liaisons d'une distance de moins de 100 kilomètres représente environ 1 % de la fréquentation totale des autocars entre 2015 et 2019 (voir la Figure 4).

2014 et 2019 (soit seulement 3 % du trafic global sur ces liaisons-là), contre 30 858 millions pour les TER (19 % du trafic global) et 24 801 millions pour les Intercités (15 % du trafic global) ²⁶³. En outre, 43 % de la fréquentation concerne des liaisons sans aucun service conventionné. Enfin, les TAGV (classiques et *low cost*) représentent 63 % de la fréquentation totale des liaisons où les services conventionnés et les autocars sont présents.

Tableau 3 : Nombre de liaisons, répartition de la fréquentation et parts de marché selon la présence ou non des autocars sur les liaisons uniques entre 2015 et 2019

Configuration des liaisons			Nombre de liaisons	Répartition de la fréquentation (en % de passagers-kms)					Parts de marché (en % de passagers-kms)					P-kms (mds)
Car	IC	TER		Car	IC	TER	TAGV	TAGV <i>low cost</i>	Car	IC	TER	TAGV	TAGV <i>low cost</i>	
1	0	0	2 638	43 %	0 %	0 %	52 %	46 %	4 %	0 %	0 %	88 %	9 %	122
1	1	1	451	29 %	34 %	32 %	19 %	11 %	4 %	14 %	28 %	51 %	3 %	75
1	1	0	121	19 %	46 %	0 %	21 %	42 %	3 %	21 %	0 %	63 %	14 %	69
1	0	1	275	8 %	0 %	15 %	4 %	1 %	4 %	0 %	50 %	45 %	1 %	20
0	1	0	283	0 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %	77 %	0 %	22 %	1 %	3
0	0	1	4 191	0 %	0 %	26 %	0 %	0 %	0 %	0 %	99 %	1 %	0 %	17
0	0	0	1 282	0 %	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	99 %	1 %	8
0	1	1	2 308	0 %	13 %	28 %	0 %	0 %	0 %	17 %	82 %	1 %	0 %	22
			11 549	10	31	66	207	23						
			P-kms (mds)											

Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

Note de lecture : selon la première ligne, 2 638 liaisons uniques sont desservies à un moment donné par des cars entre 2015 et 2019 mais ne sont desservies ni par des Intercités (IC), ni par des TER. Ces liaisons représentent 43 % de la fréquentation totale des autocars et près de 50 % de la fréquentation TAGV (classique ou low cost). Néanmoins, les autocars ne représentent que 4 % de la fréquentation sur ces liaisons, contre environ 96 % de trafic pour les TAGV (classique ou low cost).

Par ailleurs, le lancement d'un service d'autocars dont une liaison a une distance inférieure à 100 kilomètres est sujet à une régulation spécifique, une AOM pouvant le cas échéant et sous certaines conditions l'interdire ou le réguler.

En tout état de cause, les autocars semblent s'être positionnés sur les liaisons dont la distance est relativement plus longue que celles parcourues par les services ferroviaires conventionnés. Pour les seules liaisons pour lesquelles il existait au moins un service ferroviaire conventionné pendant un trimestre entre le premier trimestre 2015 et le dernier trimestre 2019, comme le montre le Tableau 4 ci-après, la distance moyenne des liaisons desservies par les deux modes de transport ferroviaire conventionné est nettement plus faible lorsque les mêmes liaisons ne sont pas desservies par un service d'autocars. À titre comparatif, sur ces liaisons, la moyenne de la distance des liaisons d'autocars pondérée par leur fréquentation est de 389 kilomètres.

²⁶³ Voir les lignes 2 à 4 du Tableau 3, soit les liaisons caractérisées par la présence des cars et d'au moins un service conventionné.

Tableau 4 : Distance moyenne des liaisons conventionnées, selon la présence ou non d'un service par autocar

Moyenne de la distance des liaisons desservies pondérée par leur fréquentation	Service conventionné	
	Absence du service par autocars	Présence du service par autocars
Distance moyenne TER	69	126
Distance moyenne Intercités	270	340

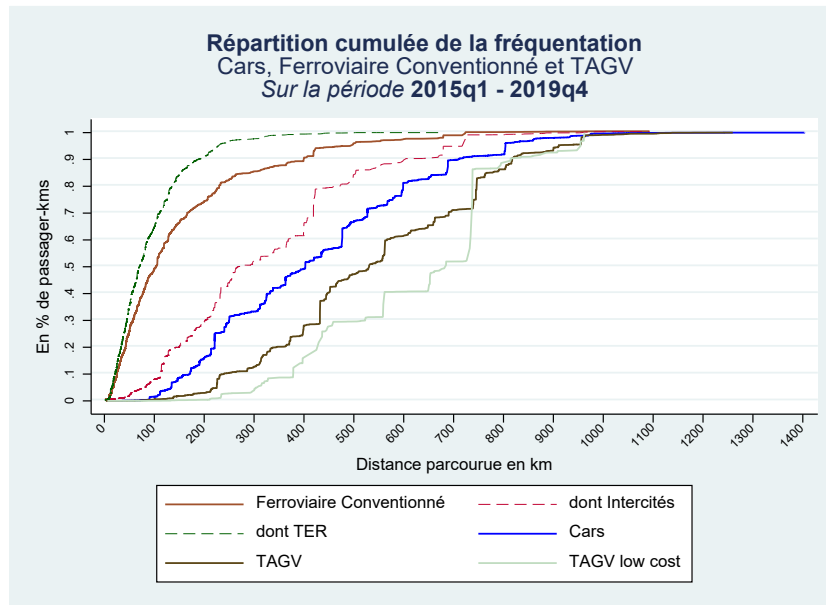
Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

Cette observation est confirmée par la Figure 4 qui présente la répartition cumulée de la fréquentation des différents modes de transport en fonction de la distance des liaisons²⁶⁴. La quasi-intégralité des passagers-kms assurés par les autocars porte sur les liaisons dont la distance est supérieure à 100 km alors qu'une part significative des passagers-kms assurés par les TER se concentre sur les liaisons dont la distance est précisément inférieure à 100 kilomètres. Pour les services conventionnés dans leur ensemble (donc TER et Intercités), ces liaisons représentent 55 % des passagers-kms desservis par ces modes de transport ; pour les TER, ces liaisons représentent plus de 70 % des passagers-kms pendant la période étudiée. Ainsi les services d'autocars sont peu présents sur une grande partie des liaisons sur lesquelles le service ferroviaire conventionné est présent. Pour ces liaisons, l'autocar représente donc une contrainte limitée, tout comme les TAGV et les TAGV *low cost*. Au-delà d'une distance de 100 kilomètres, un rapport de concurrence est cependant susceptible d'exister avec les services conventionnés, notamment avec les Intercités. Cependant, les liaisons Intercités représentent une part de la fréquentation relativement faible des services conventionnés (32 % selon le Tableau 3²⁶⁵).

²⁶⁴ Plus précisément, les graphes dans la Figure 4 décrivent les répartitions cumulées des différents modes de transport en fonction de la distance des liaisons.

²⁶⁵ $31 / (31 + 66) = 0.32$, soit 32 %.

Figure 4 : Répartition cumulée de la fréquentation des différents modes de transport en fonction de la distance des liaisons, sur la période 2015q1 et 2019q4



Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

Note de lecture : Pour le ferroviaire conventionné (ligne marron clair), les liaisons desservant une distance de 100 km ou moins contribuent à 55 % de la fréquentation totale de ce mode de transport.

Ces observations tendent à nouveau à suggérer que l'interaction concurrentielle éventuelle entre les autocars et les TER serait limitée. En revanche, les Intercités, proposant des services dont la distance est plus importante, peuvent être davantage affectés par la présence des autocars.

Par ailleurs, une comparaison des dix liaisons les plus fréquentées selon chaque mode de transport, présentées dans le Tableau 5 montre que les dix liaisons les plus fréquentées en autocar relient des villes d'une certaine envergure et relativement distantes entre elles. Un nombre important de ces liaisons figurent également dans la liste des 10 liaisons les plus fréquentées en TAGV classique et TAGV *low cost*. Sept liaisons figurent à la fois sur la liste des autocars et des TAGV, et six sur la liste relevant des autocars et des TAGV *low cost*.

En comparaison, seules trois liaisons, Paris-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Rouen, figurent à la fois dans le « top 10 » des autocars et dans celui du transport ferroviaire conventionné, étant précisé qu'en termes de fréquentations ces liaisons sont assurées essentiellement par des Intercités et très peu (Paris-Rouen) ou pas du tout (Paris-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand) par des TER.

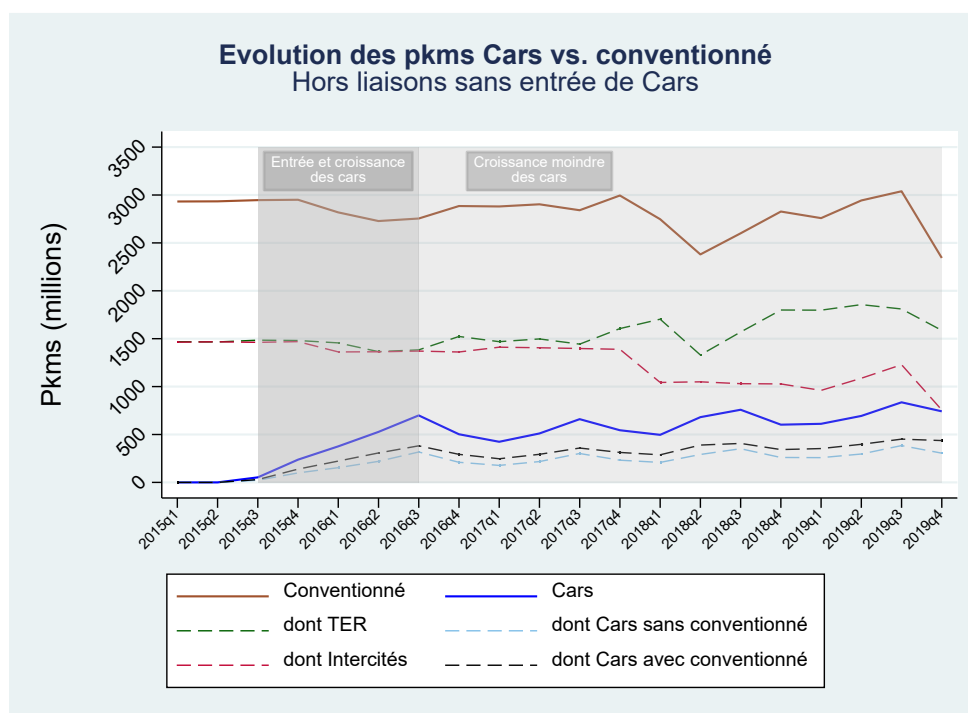
Tableau 4 : Les 10 liaisons les plus fréquentées en termes de passagers-kilomètres, dans les deux sens, par catégorie de service de transport (% par rapport à la fréquentation totale, cohorte), entre 2015q1 et 2019q4

	Cars	Conventionné	TAGV	TAGV low cost
1	Paris-Lyon (3 %, cohorte 2015)	Paris-Clermont-Ferrand (91 %, cohorte 2015)	Paris-Marseille (73 %, cohorte 2015)	Paris-Marseille (26 %, cohorte 2015)
2	Paris-Lille (6 %, cohorte 2015)	Paris-Rouen (91 %, 2015)	Paris-Lyon (90 %, cohorte 2015)	Paris-Montpellier (25 %, cohorte 2015)
3	Paris-Toulouse (8 %, cohorte 2015)	Paris-Orléans (97 %, cohorte 2015)	Paris-Bordeaux (83 %, cohorte 2015)	Paris-Bordeaux (15 %, cohorte 2015)
4	Paris-Strasbourg (4 %, cohorte 2015)	Paris-Caen (90 %, cohorte 2015)	Paris-Montpellier (74 %, cohorte 2015)	Paris-Avignon (18 %, cohorte 2015)
5	Paris-Bordeaux (2 %, cohorte 2015)	Intra St Étienne (100 %, sans entrée des cars)	Paris-Lille (89 %, cohorte 2015)	Paris-Lyon (6 %, cohorte 2015)
6	Paris-Rennes (4 %, cohorte 2015)	Intra Lyon (100 %, sans entrée des cars)	Paris-Nantes (86 %, cohorte 2015)	Paris-Nantes (12 %, cohorte 2015)
7	Paris-Nantes (3 %, cohorte 2015)	Paris-Limoges (96 %, cohorte 2015)	Paris-Nice (92 %, cohorte 2015)	Paris-Rennes (13 %, cohorte 2015)
8	Paris-Clermont-Ferrand (9 %, cohorte 2015)	Intra Nice (96 %, cohorte 2017)	Paris-Strasbourg (86 %, cohorte 2015)	Paris-Strasbourg (10 %, cohorte 2015)
9	Paris-Marseille (1 %, cohorte 2015)	Paris-Toulouse (22 %, cohorte 2015)	Paris-Avignon (82 %, cohorte 2015)	Paris-Nîmes (17 %, cohorte 2016)
10	Paris-Rouen (9 %, cohorte 2015)	Paris-Amiens (99 %, 2015)	Paris-Rennes (82 %, cohorte 2015)	Lille-Marseille (40 %, cohorte 2016)

Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART, pour la période 2015-2019

Toutefois, une comparaison de l'évolution dans le temps des services ferroviaires conventionnés avec celle des autocars suggère que la fréquentation du trafic conventionné a baissé concomitamment à la croissance de la fréquentation des autocars. La Figure 5 présente ces évolutions, en excluant les liaisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'entrée d'autocars pendant la période étudiée. On y constate qu'au troisième trimestre 2016, la fréquentation des autocars a atteint 382 millions de passagers-kms sur les liaisons dotées de services ferroviaires conventionnés (évolution de la ligne noire en pointillé) alors que celle des services ferroviaires conventionnés a baissé de 192 millions de passagers-kms pendant la période de croissance des autocars (évolution de la ligne rouge). Si ces variations concomitantes suggèrent un possible report de voyageurs des services ferroviaires conventionnés vers les autocars, elles ne signifient pas pour autant que ce report est nécessairement important. La baisse de la fréquentation des trains conventionnés pendant cette période a en effet pu être provoquée par d'autres facteurs que l'offre nouvelle des autocars et ne dit rien de l'ampleur du report éventuel du trafic conventionné au bénéfice des autocars.

Figure 5 : Évolution trimestrielle de la fréquentation des services conventionnés et par autocars entre 2015q1 et 2019q4

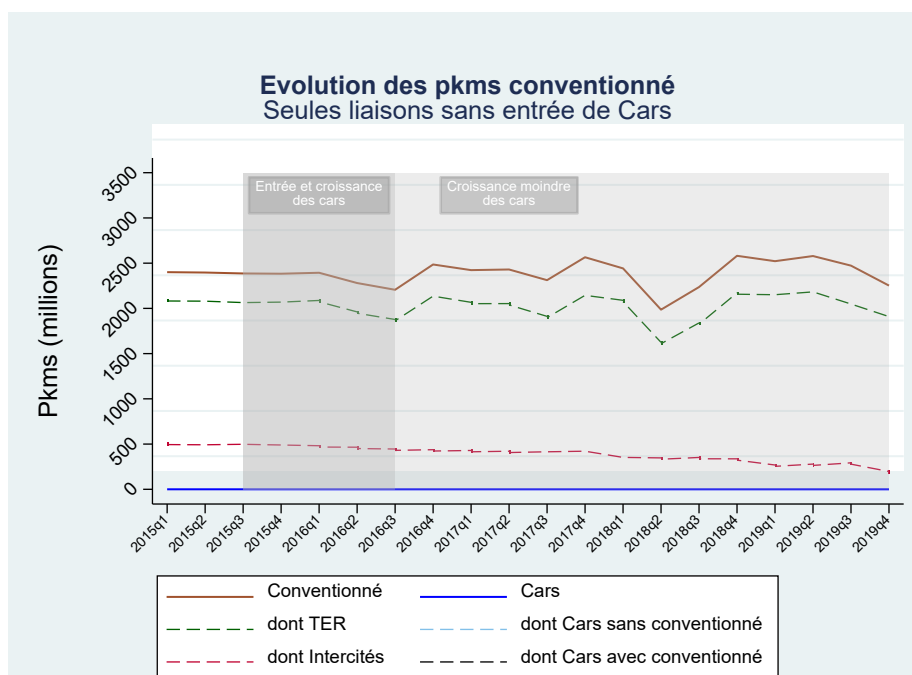


Source : Calcul des services d’instruction à partir des données fournies par l’ART, pour la période 2015-2019

Un premier indice dans ce sens est que la baisse de la fréquentation des services conventionnés ne semble pas avoir été pérenne : celle-ci a en effet rebondi en 2017 pour atteindre un niveau proche de celui avant la croissance des autocars.²⁶⁶ L’évolution de la fréquentation des liaisons conventionnées qui n’ont pas connu d’entrée d’autocars constitue un second indice dans le même sens. La Figure 6 ci-après rapporte cette évolution et on y constate que la fréquentation des services ferroviaires conventionnés a baissé même en l’absence d’entrée d’autocars et qu’elle a rebondi également après la période de croissance. Ces indices suggèrent qu’une partie de la baisse de la fréquentation du ferroviaire conventionné pourrait être attribuable à d’autres facteurs que la croissance des autocars.

²⁶⁶ La fréquentation des services conventionnés baisse de nouveau en 2018, mais cette dernière baisse s’explique en grande partie par le mouvement social du deuxième trimestre 2018 (voir le rapport annuel de l’ART/ARAFER de 2019).

Figure 6 : Évolution trimestrielle de la fréquentation des liaisons conventionnées sans entrée d'autocars, entre 2015 et 2019



Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART pour la période 2015-2019

Par ailleurs les données restreintes aux liaisons ayant expérimenté une entrée d'autocars permettent à nouveau de constater que le niveau de fréquentation des services ferroviaires conventionnés (ligne marron dans la Figure 5) demeure, au cours de cette période, nettement supérieur à celui des autocars sur les liaisons correspondantes (ligne noire pointillée). C'est notamment le cas pour les TER dont la fréquentation évolue initialement autour de 1 500 millions de passager-kms et augmente vers la fin de la période analysée. La fréquentation des Intercités est certes plus faible et diminue dans le temps, mais atteint tout de même plus de 1 200 millions de passagers-kms au troisième trimestre 2019²⁶⁷. En comparaison, la fréquentation des autocars sur les liaisons où le service conventionné est présent s'élève à moins de 500 millions de passagers-kms en fin de période.

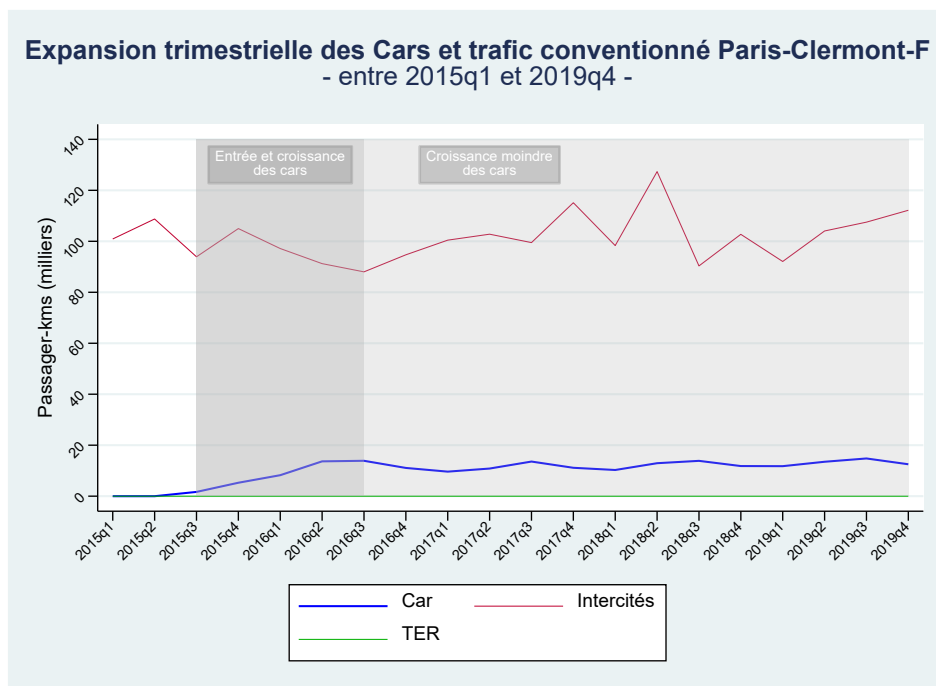
L'analyse de liaisons spécifiques susceptibles d'être particulièrement affectées par cette entrée conforte cette conclusion. À ce titre les liaisons Paris-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Rouen présentent un intérêt particulier. Outre le fait que ces trois liaisons appartiennent à la fois au « top 10 » des liaisons les plus fréquentées par les autocars et au « top 10 » des liaisons desservies par des services ferroviaires conventionnés, les parts de marché des autocars sur ces liaisons sont relativement élevées²⁶⁸. À ce titre, les services ferroviaires conventionnés sur ces liaisons pourraient avoir été particulièrement affectés par l'entrée des autocars. Or les évolutions des fréquentations des différents modes de transport présents sur ces liaisons ne se distinguent pas de façon fondamentale de celles

²⁶⁷ Le 4^{ème} trimestre 2019 est marqué par un mouvement social de grande ampleur dans le secteur du transport ferroviaire. La baisse observée pendant ce trimestre n'est donc pas représentative.

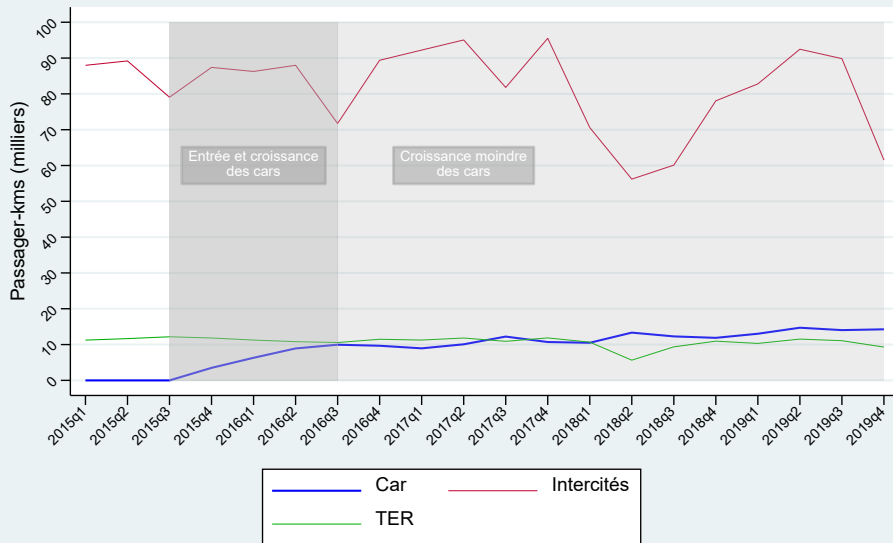
²⁶⁸ Ces parts de marché de 8 ou 9 % sont certes relativement modestes dans l'absolu (voir le Tableau 5) mais elles sont plus élevées que la moyenne des parts de marché des autocars de l'ordre de 3 à 4 % sur les liaisons desservies par des services ferroviaires conventionnés (voir le Tableau 3).

rapportées à un niveau plus agrégé dans la Figure 5. Si les services ferroviaires conventionnés des liaisons Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Rouen ont subi une certaine baisse des fréquentations pendant la période initiale de croissance des autocars, ils ont également, à l'instar des évolutions constatées dans la Figure 5, expérimenté un rebond de fréquentation par la suite (voir les deux premières figures ci-après). Quant aux fréquentations des services ferroviaires conventionnés de la liaison Paris-Toulouse, elles ne semblent avoir été que très peu affectées par l'entrée des autocars. La fréquentation des Intercités a certes subi une baisse temporaire des fréquentations pendant la période d'expansion des autocars, mais cette baisse était déjà résorbée au troisième trimestre 2016, à la fin de la période de croissance des autocars (voir le troisième graphique de la Figure 7 ci-après).

Figure 7 : Évolutions trimestrielles de la fréquentation en passagers-kms des services d'autocars et du transport ferroviaire conventionné sur trois des principales liaisons radiales



Expansion trimestrielle des Cars et trafic conventionné Paris-Rouen - entre 2015q1 et 2019q4 -



Expansion trimestrielle des cars Paris-Toulouse - entre 2015q1 et 2019q4 -



Source : Calcul des services d'instruction à partir des données fournies par l'ART pour la période 2015-2019

En résumé, l'analyse *supra* a permis de mettre en lumière que la fréquentation des autocars a connu un essor rapide dès l'entrée en vigueur de la loi Macron, un nombre conséquent de nouvelles liaisons d'autocars ayant été initialement ouvertes, en priorité sur des trajets où la demande de transports interurbains est forte. L'offre et la fréquentation des autocars se sont par la suite pérennisées sans pour autant remettre en cause l'existence des modes de transports interurbains préexistants dont l'offre et la fréquentation restent nettement plus conséquentes que celles des autocars.

Les autocars se distinguent en particulier des TER qui desservent des liaisons intra régionales typiquement plus courtes. De ce fait, les autocars sont peu susceptibles d'exercer une

pression concurrentielle significative sur ces services conventionnés. En revanche, il n'est pas exclu que la croissance des autocars ait pu se faire pour partie au détriment de la fréquentation des Intercités dont les caractéristiques sont plus proches.

ANNEXE 4 – Acronymes

ADEME : Agence de la transition écologique (anciennement Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage

AOM : autorité organisatrice des mobilités

ART : Autorité de régulation des transports

CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat

DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

DRG : document de référence des gares

DRR : document de référence du réseau

DSP : délégation de service public

EPSF : Établissement public de sécurité ferroviaire

ERTMS : *European Rail Traffic Management System* – Système européen de gestion du trafic ferroviaire

GI : gestionnaire d'infrastructure

GPU : groupe public unifié

OSP : obligation de service public

PEM : pôle d'échanges multimodal

RINF : registre de l'infrastructure

SLO : services librement organisés

T3P : transport public particulier de personnes

TER : Transport express régional

TET : Train d'équilibre du territoire

VTC : voiture de transport avec chauffeur