



La situation concurrentielle
**DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS
TERRESTRES DE PERSONNES**



Avis 23-A-18 du 29 novembre 2023



CALENDRIER ET OBJET DE L'AVIS



Premier objet : avis-bilan, rappeler les principales recommandations structurantes formulées par l'Autorité depuis son avis de 2009 et tirer un bilan de leur mise en œuvre.

Deuxième objet : présenter les problématiques concurrentielles des secteurs concernés, en distinguant les nouvelles problématiques de celles que l'Autorité a déjà analysées.

En portant une **attention particulière** à porter aux gares et à l'intermodalité, qui jouent un rôle clef dans la transition écologique du secteur en lien avec les enjeux de développement durable.

SOMMAIRE



- 1. Développement durable et politique d'ouverture à la concurrence des secteurs des transports terrestres de personnes**
- 2. Les marchés librement organisés - concurrence sur le marché**
 - Les services librement organisés de transport par autocar
 - Les services librement organisés ferroviaires
 - Les taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable
- 3. Les marchés du transport conventionné – concurrence pour le marché**
 - Les transports urbains
 - Le transport ferroviaire conventionné
- 4. La situation des gares et de l'intermodalité**
 - Les gares
 - L'intermodalité



- 1 -

Concurrence et développement durable dans le secteur des transports



Concurrence et développement durable

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.

Les politiques de transport sont également au cœur de la transition écologique. L'effort français de réduction des émissions de gaz à effet de serre repose de manière critique sur le secteur des transports, principal émetteur de ces gaz.

Au cours de l'instruction, la concurrence est apparue comme un levier puissant au service du développement durable :

- Rôle de la concurrence dans l'innovation et la performances du système ferroviaire,
- Place des critères de développement durable dans les appels d'offres,
- Effet de la concurrence sur l'intermodalité et rôle de l'intermodalité dans la concurrence.

Recommandation

Modifier le code des transports afin que l'ART puisse s'appuyer sur une base légale plus précise qui consacrerait l'importance de la protection de l'environnement et le développement régional dans l'exercice de ses missions.



- 2 -

Les transports librement organisés



a.
**Les cars
« Macron »**



Depuis la loi Macron de 2015, une entreprise peut **assurer librement des services réguliers interurbains par autocars**. Ces services sont librement commercialisés lorsque tous les arrêts qu'ils desservent sont distants de plus de 100 kilomètres. Les liaisons de moins de 100 km peuvent, quant à elles, faire l'objet de mesures d'interdiction sous le contrôle de l'ART.

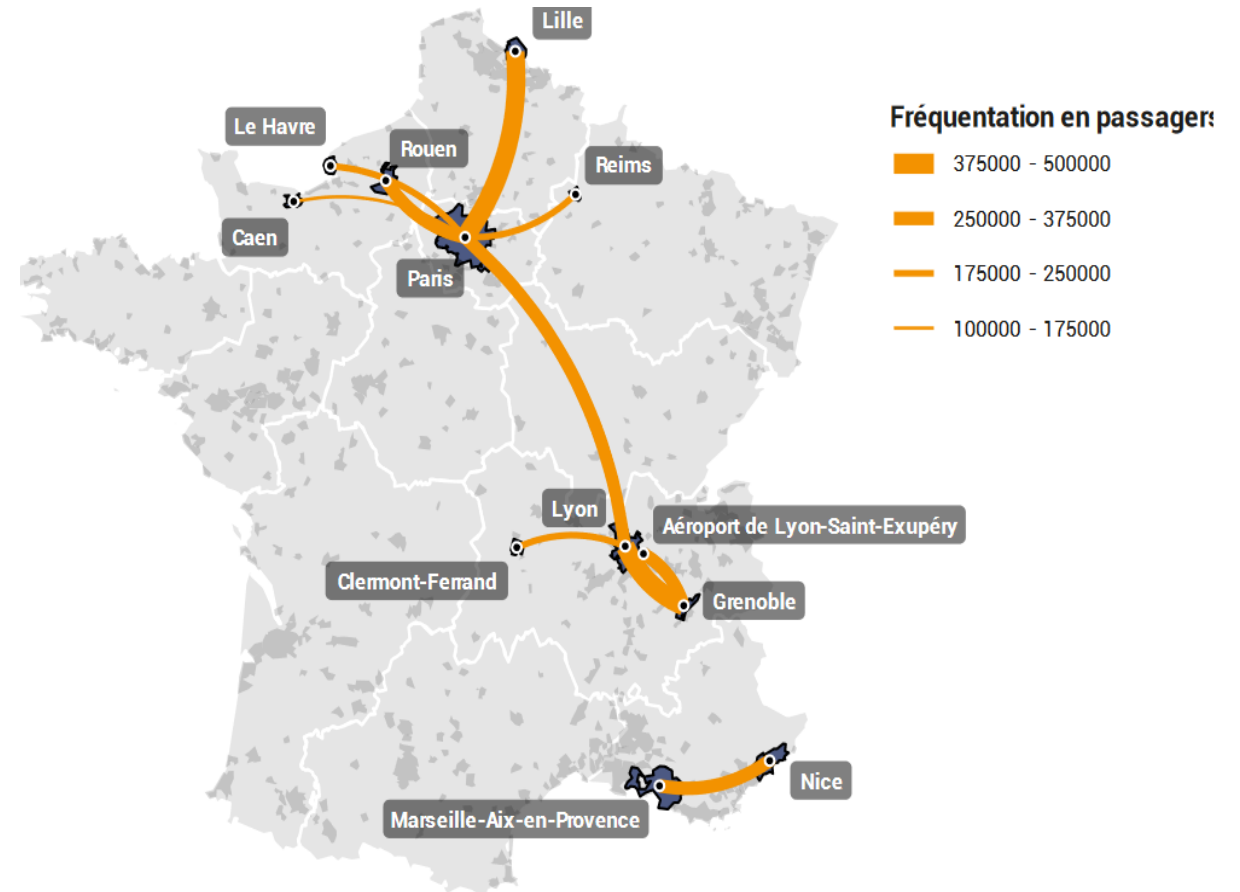
Les cars « Macron »

Les effets de l'ouverture à la concurrence

2014 : Avis n°14-A-05 : l'Autorité, de sa propre initiative, propose une série de mesures visant à ouvrir l'accès au marché à la concurrence.

2015 : Ces mesures ont ensuite été suivies par le législateur et le Gouvernement dans le cadre de la loi « Macron » et ont permis l'essor du marché :

- **320 villes desservies et plus de 10 millions de passagers en 2019**
- **45 % des passagers voyagent en partant de Paris ou à destination de Paris**
- Situation de duopole entre Blablacar (66%, héritier des Ouibus de la SNCF) et Flixbus (33%) qui fonctionnent sur des modèles d'intermédiation



Les cars « Macron »

Recommandations

Afin de stimuler davantage la concurrence dans le secteur, l'Autorité recommande au législateur de **redéfinir la notion de service interurbain à la lumière du nouveau découpage des régions**, puisque dans certaines grandes régions, longue distance n'est plus forcément synonyme d'interrégional.

L'Autorité recommande au législateur de **compléter le code des transports afin de permettre à l'ART de collecter auprès de régions des données qu'elles détiennent en tant qu'autorités organisatrices de services conventionnés**, afin que le régulateur sectoriel puisse exercer efficacement la mission d'évaluation de l'offre globale de transports interurbains existante que lui a confiée le législateur.

L'Autorité recommande à l'ADEME d'**actualiser son étude** sur le bilan environnemental des cars « Macron », publiée en décembre 2016.

b. **Les services ferroviaires librement organisés**



Depuis le 12 décembre 2020, les entreprises ferroviaires ont librement accès au réseau ferré national pour y développer des services de transport de voyageurs. Cette ouverture à la concurrence s'est matérialisée le 18 décembre 2021 par l'arrivée, face à SNCF Voyageurs, de Trenitalia sur l'itinéraire Paris-Lyon-Milan. En juillet dernier, c'est l'opérateur espagnol Renfe qui est entré sur le marché notamment sur la ligne Lyon-Barcelone. Plusieurs autres entreprises ferroviaires travaillent à entrer sur le réseau, en proposant une offre innovante.

Le gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau conserve le monopole de la gestion des circulations sur le réseau ferré.

Les services ferroviaires librement organisés

Bénéfices de l'ouverture à la concurrence

Les acteurs du secteur ferroviaire ont de grandes attentes vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence :

- Baisse des coûts des entreprises ferroviaires,
- Innovation et amélioration de la qualité,
- Diversification de l'offre.

Comme en Italie, la concurrence peut favoriser le développement de l'offre et aider ainsi à financer les investissements indispensables à l'entretien et au renouvellement de l'infrastructure ferroviaire.

Se pose la question du niveau des péages ferroviaires :

- Particulièrement élevés en France,
- Cités comme une barrière à l'entrée,
- Un frein au véritable choc d'offre sur le marché ?

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.

Les services ferroviaires librement organisés

Freins à la concurrence

1. Les doutes persistants sur l'indépendance de SNCF Réseau

- Suivi partiel des recommandations antérieures de l'Autorité qui demeurent pertinentes,
- Proximité entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs
 - Mouvement de personnels, intéressement de SNCF Réseau aux résultats du groupe, etc.
- Réticence de SNCF Réseau quant à la libéralisation et à son rôle d'animation de la concurrence.

2. Les barrières à l'entrée révélées par l'arrivée des nouveaux entrants

- L'acquisition de matériels roulants
- L'équipement des matériels en systèmes embarqués
- L'homologation et la conformité des matériels roulants
- L'accès aux installations de service
- L'état dégradé du réseau et la programmation des travaux

3. Le renforcement des pouvoirs du régulateur sectoriel doit se poursuivre

- Les outils de régulation doivent être mis au service de l'ouverture à la concurrence : rôles multiples de l'ART, contrats pluriannuels de performance entre les entités de SNCF et l'Etat actionnaire, tarification de l'accès aux infrastructures, etc.
- La situation de quasi-monopole de fait de SNCF Voyageurs pourrait persister dans les années à venir, et les sujets de tensions entre les entités SNCF et les nouveaux entrants s'avèrent nombreux.

Les services ferroviaires librement organisés

Recommandations

Sur SNCF Réseau :

- L'Autorité propose une série de recommandations visant à **faire de SNCF Réseau un véritable gestionnaire d'infrastructure**, indépendant des différentes activités du groupe SNCF.
- L'Autorité vise le **renforcement de l'indépendance du conseil d'administration de SNCF Réseau** et le sujet des carrières des cadres et des mouvements de personnel au sein du groupe.
- L'Autorité recommande que la **mise en place des accords-cadres soit précédée de la définition d'une procédure explicite d'attribution des sillons en cas de saturation d'un axe** et d'une réflexion sur les conditions dans lesquelles les accords-cadres pourraient être reconduits.

Sur les barrières à l'entrée :

- L'Autorité rappelle que **l'ART en tant que régulateur sectoriel est l'interlocuteur indispensable des nouveaux entrants** et le principal animateur de la concurrence dans le secteur ferroviaire
- L'Autorité appelle SNCF Réseau à **communiquer à une maille plus fine le planning des travaux** et SNCF Voyageurs à **assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire à son expertise** en matière de systèmes de sécurité embarqués.
- 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.

C. Les transports publics particuliers de personnes : taxis, VTC



Pour la 8^{ème} fois depuis 2013, l'Autorité se prononce sur ce secteur. Conformément à sa pratique décisionnelle, l'Autorité distingue deux marchés : celui de la maraude c'est-à-dire le transport sans réservation, marché sur lequel les taxis sont en situation de monopole légal et le marché des transports avec réservation préalable. Sur ce second marché les taxis se retrouvent en concurrence avec les VTC.

Les transports publics particuliers de personnes

Bilan et recommandations

Bilan mitigé de la mise en œuvre des recommandations de l'Autorité :

- **Connaissance du marché lacunaire** : l'Observatoire national des transports publics particuliers créé par la loi Grandguillaume de 2016 a rencontré d'importantes difficultés dans la collecte de données sur le secteur. L'Autorité souligne que le dispositif de collecte des données est désormais effectif. Elle salue la création de cet observatoire mais constate que les données publiées sont incomplètes.
- **Rapprochement des examens professionnels** : l'Autorité, dans son avis n° 14-A-17, soulignait que la formation initiale obligatoire pour les chauffeurs de VTC constituait une barrière à l'entrée du fait de son coût élevé. La création d'un examen VTC de plus en plus similaire à celui des taxis va dans le bon sens.

- **Assouplir le cadre applicable au prix des courses de taxi sur le marché de la réservation préalable et supprimer l'exigence d'une garantie financière applicable uniquement aux exploitants de VTC.**
- Concernant l'organisation des examens :
 - **publier l'arrêté d'application sur la composition et le fonctionnement des jurys d'examen**
 - **modifier la fréquence des sessions d'examens pour les territoires ultramarins.**
- **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.**



- 3 -

Les marchés du transport conventionné



a. Les transports urbains



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. Les AOM chargées par le législateur d'organiser les services de transports urbains sont, en principe, les intercommunalités. Dès 2009, l'Autorité avait appelé les collectivités territoriales à la vigilance face au risque potentiel que représente, 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.

Les transports urbains

Situation actuelle

Libre administration des transports urbains :

- Les autorités organisatrices peuvent choisir entre plusieurs formes d'exploitation *ex ante* : régie, société d'économie mixte, DSP, etc.
- Dans les 22 métropoles, 7 réseaux de transports urbains sont exploités en régie, 3 par des SEM, l'exploitation des autres étant déléguée à Keolis, Transdev ou RATP Dev qui se présente en challenger sur le marché (Brest et Toulon).
- Cette concurrence atone où les attributaires changent peu pousse les autorités organisatrices à changer de mode d'exploitation, comme à Toulouse (passage en régie en 2006), Grenoble (passage en régie en 2021) et Lyon (allotissement pour déloger Keolis).
- 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. Les AOM sont réticentes à l'idée de recourir à l'allotissement (la commodité d'avoir un interlocuteur unique, la complexité de la mise en concurrence puis du pilotage d'un réseau pluri-opérateurs, etc.)

L'organisation complexe des réseaux de transport masque :

- Une organisation ad hoc des réseaux,
- Autour de gros lots mono-opérateurs,
- Auxquels sont adjoints des lots secondaires ou des vestiges de réseaux historiques.

Les transports urbains

Recommandations aux AOM

- **Investir encore davantage dans leur compétence** pour ne pas être « capturées » par des acteurs puissants (opérateurs, cabinets de conseil).
 - Dans la mesure du possible, **ne pas faire coïncider les appels d'offres** avec des échanges structurants avec des monopoles historiques, dont des filiales pourraient participer à ces appels d'offres.
 - L'Autorité invite les autorités organisatrices 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, auquel l'Autorité est prête à contribuer.**
- **Mener une réflexion sur l'économie générale des contrats** en mettant le coût des aménagements susceptibles de favoriser la concurrence au regard des bénéfices d'une concurrence qui s'exerce réellement :
 - **Sonder en amont des appels d'offres** les différents opérateurs et rendre plus transparent le **calendrier prévisionnel** des futurs appels d'offres afin de susciter des candidatures.
 - Prendre connaissance de toutes les **recommandations de l'Autorité** et les intégrer systématiquement à leur réflexion.
 - Ne pas écarter par principe **la solution de l'allotissement** et en étudier systématiquement les effets.

b. **Le transport ferroviaire conventionné**



L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné a été rendu possible par la loi « **Nouveau pacte ferroviaire** » de **2018**. Dès 2019, la région PACA a lancé la mise en concurrence deux lots de transport ferroviaire conventionné régional (actuellement exploité sous la marque TER par SNCF Voyageurs) dont l'un a été remporté par Transdev.

L'ouverture à la concurrence de ce secteur devrait se généraliser puisqu'à compter du **25 décembre 2023**, tout nouveau contrat d'exploitation d'un service devra faire l'objet d'une mise en concurrence.

Les obstacles à une vraie concurrence dans le secteur restent nombreux.

Le transport ferroviaire conventionné

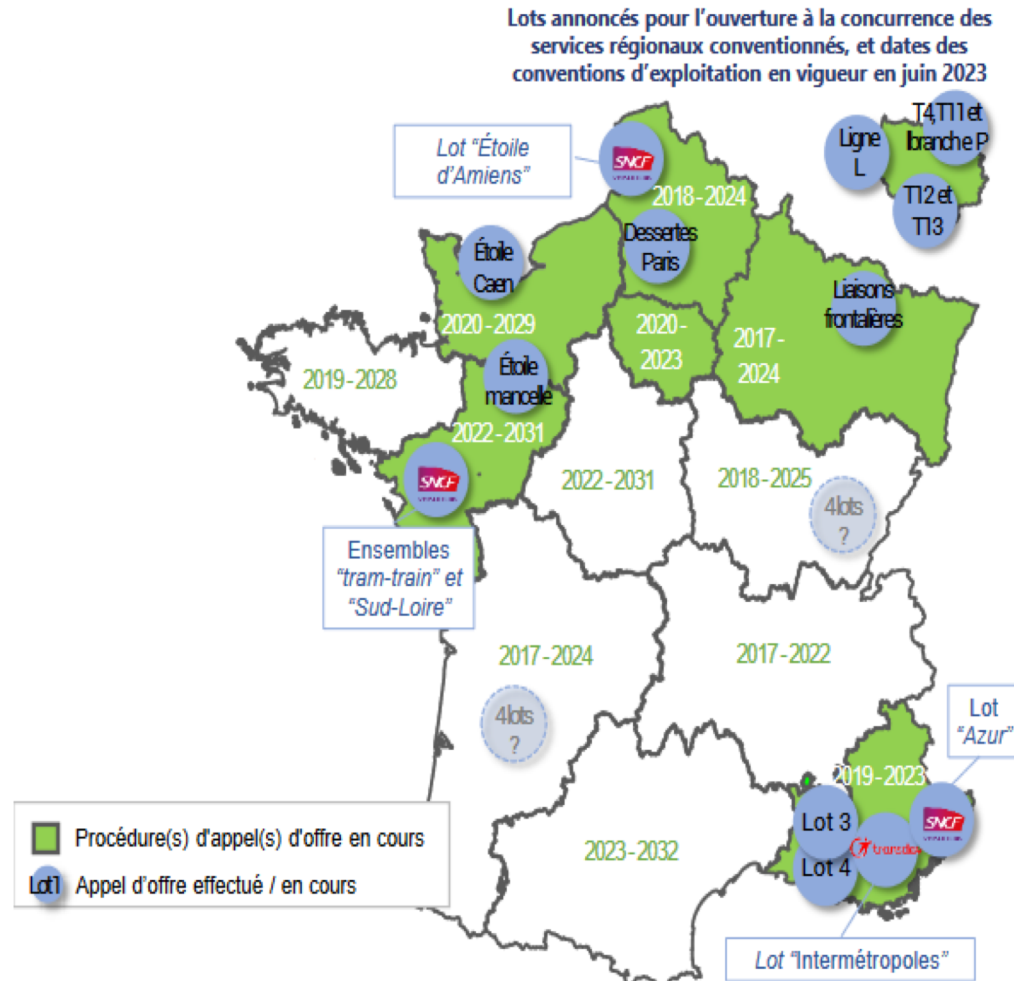
L'ouverture à la concurrence

Etat des lieux :

- **TET** : échec de la mise en concurrence faute d'offre alternative à la SNCF en 2020
- **TER** : les régions partent en ordre dispersé, la réussite de la mise en concurrence ne semble pas assurée.

Le processus de mise en concurrence est très lourd :

- Tant pour les régions
 - Même si certaines sont très allantes : deux processus aboutis (PACA, Hauts-de-France) et des appels d'offres en cours (Grand Est, Pays de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Ile-de-France),
 - D'autres repoussent la perspective jusqu'à la fin des années 2020 (Occitanie, Bretagne, Centre).
- Que pour les opérateurs :
 - Peu d'opérateurs capables de mener à bout les procédures,
 - Coûts importants, sans certitude que la concurrence joue de manière effective.



Le transport ferroviaire conventionné

Obstacles à la concurrence et recommandations

Outre les barrières déjà citées sur le marché des SLO, des problèmes spécifiques :

- Le secteur n'est pas organisé à l'heure actuelle pour répondre aux appels d'offres qui vont se succéder à un rythme élevé dans les années à venir,
- Risque de dépendance du secteur et des régions en particulier au groupe SNCF et à ses filiales,
- Nombreux litiges et sujets de tensions entre les régions et SNCF Voyageurs lors de la préparation des appels d'offres et au-delà (pièces détachées, transferts de personnels).

- Recommandation générale aux AOM : **investir encore davantage dans leur compétence en matière de transports** et prendre la mesure des risques.
- Inviter les AOM régionales à assurer l'égalité entre les candidats et au-delà, à se montrer vigilantes à ne pas décourager les nouveaux entrants en multipliant des décisions qui pourraient, de fait, favoriser SNCF Voyageurs.
- **Sonder** en amont des appels d'offres **les différents opérateurs**.
- **Organiser un cadre ou un forum d'échange inter-régional sur les retours d'expérience**, les problèmes juridiques et techniques rencontrés, les « **bonnes pratiques** », etc.
- **L'Autorité se tient prête à y contribuer dans la limite de ses compétences.**



- 4 - Gares et intermodalité



a. Les gares ferroviaires et les gares routières



L'Autorité a déjà eu l'occasion dans son avis n° 09-A-55 d'analyser les problématiques concurrentielles propres aux gares ferroviaires demeurent d'actualité. 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 l'avis de 2009. Par ailleurs, la libéralisation du transport interurbain par autocar a rendu nécessaire le développement d'un second type de gares: les gares routières.

L'Autorité constate que le faible investissement des AOM dans la gestion des gares constitue un frein pour le développement des services de transport par autocars et un frein à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné.

Les gares ferroviaires

Recommandations

- Le modèle de Gares & Connexions repose essentiellement sur le modèle du transporteur-intégrateur, c'est-à-dire en pratique sur SNCF Voyageurs. Gares & Connexions fait l'objet de critiques en raison du faible pilotage des prestations réalisées par SNCF Voyageurs.
- Le modèle du transporteur-intégrateur est en outre menacé par l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné, puisque SNCF Voyageurs ne pourra assurer la gestion des gares des lots qu'il perd face à ses concurrents et que rien n'est organisé pour que ces derniers prennent le relai.
- Par ailleurs, la vigilance est de mise quant aux effets de l'ouverture à la concurrence sur l'accessibilité des gares aux PMR. L'Autorité invite donc les différentes parties prenantes à prendre cette question en considération en amont pour garantir l'accessibilité des gares.
- Face à ces difficultés, l'Autorité appelle les régions et l'Etat à se saisir du sujet et considère qu'une évolution du cadre juridique et opérationnel est indispensable.

L'Autorité recommande :

- **A Gares & Connexions**, de davantage impliquer les régions dans la gestion des gares (transparence, pilotage) pour préparer l'avenir,
- **Aux régions**, de demander l'application du décret mono-transporteur pour se voir déléguer la gestion des gares, afin de l'intégrer dans les appels d'offres ou de l'organiser séparément,
- **Au législateur**, d'envisager d'ouvrir la possibilité pour les régions d'obtenir la propriété des gares régionales.

Les gares routières

Situation et recommandation

La situation des gares routières en France constitue un obstacle au développement des services d'autocars :

- **Capacités insuffisantes** : contraintes matérielles et techniques
 - Beaucoup de gares routières sont dimensionnées pour des lignes régulières conventionnées de transport urbain ou interurbain donc sont très sollicitées en heure de pointe.
 - Certaines 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.
- **Qualité de service** :
 - interconnexions insuffisantes avec les autres modes de transport,
 - problèmes de sécurité, d'hygiène et de confort,
 - insuffisance de l'information fournie aux voyageurs et des équipements mis à leur disposition (salles d'attente, sanitaires, lieux de restauration, etc.).

La situation est particulièrement critique à Paris, puisque la fermeture de la gare de Bercy, essentielle à tout le secteur, est prévue pour 2024.

L'Autorité recommande aux **régions**, au titre de leur rôle de **chef de file** de l'intermodalité, de développer pour les gares routières des standards de qualité exigeants de gestion, avec les acteurs du secteur.

b. **Intermodalité**



Les gares constituent les nœuds des échanges entre modes de transport terrestre, et donc de la concurrence comme de l'intermodalité.

L'intermodalité se joue également dans la billettique et l'information des voyageurs qui présente également d'importants enjeux de concurrence.

Au premier abord l'ouverture à la concurrence complique l'intermodalité puisqu'elle morcelle l'offre de transports. Mais la concurrence est source d'innovation et de gains d'efficacité qui peuvent favoriser l'intermodalité.

En tout état de cause, l'intermodalité est l'un des facteurs de la concurrence dans le secteur.

Intermodalité

Intermodalité physique et numérique

Les gares multimodales, lieux de l'intermodalité

L'aménagement des gares elles-mêmes (espaces, information) et de leurs abords nécessite une étroite coopération entre des acteurs nombreux et consacre le rôle central de Gares & Connexions.

Dans la mesure du possible, l'Autorité recommande aux autorités organisatrices 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, au moins, à être le plus transparentes possible sur ces échanges.

L'intermodalité dématérialisée : les systèmes billettiques

Un paramètre de la concurrence sur les marchés de l'information voyageurs et de la billettique. dématérialisée : forte attente des usagers (FNAUT). *Points de vigilance* : complexité des offres multimodales, risque d'éviction d'acteurs privés par des services régionaux, de fragmentation des services de transport.

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.