



Résumé de l'avis 23-A-18 du 29 novembre 2023¹

RELATIF AU SECTEUR DES TRANSPORTS TERRESTRES DE PERSONNES

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.

¹ Ce résumé, extrait de l'avis 23-A-18 du 29 novembre 2023, a un caractère strictement informatif.

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 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 rédhitoires, 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 prémises, 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

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](#).

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 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 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.