

L'Autorité de la concurrence veille au maintien d'un terrain de jeu concurrentiel ouvert et équitable, au plus grand bénéfice des entreprises, appelées à donner le meilleur d'elles-mêmes, et des utilisateurs, qui jouissent d'une offre variée, innovante et conforme à leurs besoins.

Dans le cadre de cette mission, le secteur des transports fait depuis longtemps l'objet d'une attention particulière, par l'importance des enjeux qu'il revêt, en termes de mobilité, d'aménagement du territoire ou de compétitivité de notre tissu industriel, mais également par la multiplicité des questions de concurrence qu'il suscite. Les dépenses de transport sont en outre contraintes, que l'on soit en milieu rural ou en milieu urbain et pèsent de ce fait dans le budget des ménages.

À l'instar d'autres industries de réseau, les transports ont connu ces dernières décennies des mutations importantes à mesure que le secteur s'est ouvert à la concurrence. Diversification des opérateurs historiques, séparation entre la gestion du réseau et l'exploitation des services qui ont vocation à s'y déployer, respect des missions de service public et/ou de service universel face au risque d' "écrémage" : autant de sujets sur lesquels l'Autorité a été conduite à se prononcer en mobilisant l'ensemble de ses compétences, contentieuses, consultatives et de contrôle des concentrations. Par ailleurs, à la différence des autres industries de réseau d'envergure nationale ayant été libéralisées, comme l'énergie ou les télécommunications, le secteur des transports n'a fait l'objet que tardivement d'une régulation indépendante. Le présent ouvrage rend ainsi également compte des analyses et recommandations de l'Autorité en faveur d'une régulation sectorielle indépendante et forte, dotée des pouvoirs nécessaires à la garantie d'une concurrence effective et dont les compétences embrassent de manière suffisamment large l'ensemble du spectre des modes de transport, à commencer par les transports ferroviaire et routier.

Ce nouveau numéro de la collection Déclik qui rassemble une synthèse des avis et décisions rendus dans le secteur, précédée d'un retour utile sur les conditions d'une ouverture réussie à la concurrence, à la fois en général et dans l'hypothèse spécifique d'une "concurrence pour le marché", constitue une manière de vade-mecum auquel le lecteur pourra se référer chaque fois qu'il entendra, d'un rapide coup d'œil, cerner les exigences et les écueils de l'introduction d'une concurrence effective sur les marchés du transport.

Bruno Lasserre

Président de l'Autorité de la concurrence



LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ ET LA CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ

LA CONCURRENCE PEUT PRENDRE, DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS, DIFFÉRENTES FORMES. SELON LES MODES DE TRANSPORT, LA NATURE DES INVESTISSEMENTS QU'ILS NÉCESSITENT, LEUR DEGRÉ DE REDÉPLOYABILITÉ, LE COÛT DES INTERFACES PHYSIQUES ET LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉSEAU (PAR EXEMPLE GUIDÉS OU NON, D'ENVERGURE LOCALE OU NATIONALE), LA NATURE DE LA CONCURRENCE QUI PEUT SE JOUER DIFFÈRE.

ON PARLE SELON LES CAS DE CONCURRENCE "SUR LE MARCHÉ" (COMPETITION WITHIN THE FIELD), C'EST-À-DIRE ENTRE OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FOURNISSANT LE MÊME BIEN OU SERVICE DANS DES CONDITIONS JURIDIQUES IDENTIQUES, OU DE CONCURRENCE « POUR LE MARCHÉ » (COMPETITION FOR THE FIELD), C'EST-À-DIRE LA MISE AUX ENCHÈRES DU DROIT DE SERVIR SEUL LA DEMANDE POUR UNE DURÉE ET SUR UN TERRITOIRE DONNÉS.



INTRODUIRE ET FAIRE FONCTIONNER LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ

LA CONCURRENCE **SUR** LE MARCHÉ

La concurrence "**SUR** le marché" correspond aux formes classiques de la concurrence, c'est-à-dire entre opérateurs économiques fournissant le même bien ou service dans des conditions juridiques identiques.

Cette forme de concurrence, aussi appelée concurrence dans le marché ("*competition within the field*") permet à plusieurs opérateurs concurrents de servir la demande de ce marché. Sur un marché historiquement confié à un monopole public, elle résulte de la levée de barrières réglementaires et techniques à l'entrée de nouvelles entreprises.

La concurrence dans le marché existe depuis plusieurs années dans le secteur du transport aérien ou maritime (personnes et marchandises). Dans le transport ferroviaire de fret, elle a été introduite en avril 2006 de sorte que l'opérateur historique est aujourd'hui soumis à la concurrence d'autres entreprises ferroviaires comme Europorte ou EuroCargoRail. Dans le transport ferroviaire de passagers, elle se développe depuis l'ouverture à la concurrence des liaisons internationales : une compagnie alternative à l'opérateur historique (Thello) a ainsi ouvert en décembre 2011 une liaison quotidienne de nuit entre Paris, Milan et Venise.

Ces secteurs présentent un certain nombre de similitudes qui autorisent à les comparer afin de dégager les conditions de réussite de la concurrence sur le marché dans le transport :

- **les réseaux** sur lesquels ils s'appuient sont d'envergure nationale voire internationale ;
- les infrastructures nécessaires pour opérer sur le marché revêtent pour nombre d'entre elles les caractéristiques d'**infrastructures essentielles**, qu'il s'agisse des aéroports, des ports, des voies ferrées ou des gares ;
- pendant des décennies, ces services ont été fournis – au moins pour l'aérien et le ferroviaire – par des **opérateurs publics en situation de monopole légal** (Air France et SNCF).

Enfin, la concurrence ne s'exerce pas qu'entre opérateurs d'un même mode de transport ; elle est aussi intermodale et, de plus, la plupart des opérateurs de transport terrestre sont multimodaux. Cette caractéristique, propre au secteur des transports, emporte des conséquences sur l'appréciation des stratégies des acteurs intervenant sur des marchés connexes.

L'Autorité de la concurrence a été amenée à se prononcer sur les grandes étapes de l'ouverture à la concurrence de différentes industries de réseau¹. Des nombreux avis qu'elle a rendus, concernant plus particulièrement la libéralisation du secteur ferroviaire, se dégagent un ensemble de principes à respecter pour garantir l'introduction puis le fonctionnement de la concurrence dans le marché.



- Les facteurs clés permettant de garantir l'émergence d'une concurrence effective reposent avant tout sur l'identification des risques concurrentiels qu'il est nécessaire de prévenir afin de créer des conditions d'équité concurrentielle entre les différents opérateurs pour les pans de ces secteurs qui sont ouverts à la concurrence.

Par exemple, pour le secteur ferroviaire, l'Autorité de la concurrence a mis en exergue :

- l'accès discriminatoire à des infrastructures ferroviaires indispensables à l'activité des entreprises ferroviaires,
- le détournement du développement et de l'entretien du réseau ferré au profit d'une entreprise ferroviaire donnée,
- les subventions croisées qui peuvent exister entre activités sous monopole et activités ouvertes à la concurrence,
- la divulgation d'informations commercialement sensibles collectées dans le cadre de l'activité de gestion de l'infrastructure,
- les risques liés à la diversification de l'opérateur historique.

De manière générale, pour prévenir les risques concurrentiels dans le cadre d'une ouverture à la concurrence, l'Autorité estime que quatre principes fondamentaux doivent être respectés :

- la séparation des activités de gestion d'infrastructures et d'exploitation [1] ;
- la mise en œuvre d'une tarification transparente, non discriminatoire et incitative [2] ;
- la bonne articulation entre obligations de service universel et concurrence [3] ;
- la mise en place d'une régulation sectorielle forte et multimodale [4].

DANS LE CAS DES INDUSTRIES DE RÉSEAU, IL EST PRIMORDIAL DE SÉPARER ACTIVITÉS DE GESTION D'INFRASTRUCTURES ET ACTIVITÉS D'EXPLOITATION LORSQUE L'UNE D'ELLES S'OUVRE À LA CONCURRENCE.

1^{ER} PRINCIPE

LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS

LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS DE GESTION D'INFRASTRUCTURES ET DES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION

Les industries de réseau présentent une structure verticalement intégrée, dans laquelle les éléments non concurrentiels sont associés aux activités en concurrence.

C'est pourquoi le Conseil, puis l'Autorité, ont de nombreuses reprises souligné le caractère primordial d'une séparation verticale entre activités en monopole et activités ouvertes à la concurrence. Il importe également de préciser **les modalités d'un accès non discriminatoire à la composante non concurrentielle du secteur** (le réseau notamment), afin que les nouveaux entrants puissent développer leurs activités dans la partie ouverte à la concurrence.

L'Autorité a ainsi souvent recommandé d'instaurer une séparation comptable et financière entre entités de l'opérateur historique exerçant les activités non concurrentielles et celles opérant sur



les secteurs en voie d'ouverture à la concurrence. Cette séparation est une condition nécessaire, bien que non suffisante à la libéralisation d'un secteur intégré verticalement et permettra au régulateur d'acquiescer une connaissance assez fine des coûts relatifs à l'infrastructure essentielle. Ensuite, afin que l'entreprise en monopole soit dissuadée d'adopter des comportements anticoncurrentiels, elle a souligné l'utilité d'**adopter une séparation plus prononcée**. Différents degrés de séparation des segments d'activité sont alors possibles, de la **séparation fonctionnelle** à la **séparation patrimoniale** (ou structurelle) :

- Le **transfert de la propriété des infrastructures** supprime tout risque de conflit entre les différentes activités de l'opérateur historique (subventions croisées, recueil d'informations sur la stratégie commerciale des concurrents) et réduit les coûts de contrôle (09-A-55).
- Lorsqu'elle n'est pas possible à court ou moyen terme, en raison par exemple de difficultés liées au transfert des personnels, l'Autorité admet comme solution alternative la filialisation des entités de l'opérateur historique assurant des activités différentes.
- L'option consistant à opérer uniquement une **séparation fonctionnelle** ne peut en principe être envisagée que transitoirement, et à la condition qu'elle s'accompagne d'une réelle séparation comptable.

L'intervention d'un régulateur sectoriel fort est alors souhaitable. L'étendue de son contrôle doit être d'autant plus importante que les garanties en matière de séparation des activités bénéficiant de droits exclusifs ou spéciaux et des activités dans le champ concurrentiel sont faibles, notamment pour encadrer et contrôler de façon efficace le droit d'accès au réseau.

Ces questions sont actuellement au cœur des préoccupations de l'Autorité concernant le secteur ferroviaire. Dans le secteur aérien, où la séparation des infrastructures aéroportuaires et de l'exploitation est patrimoniale, ce sujet est de moindre importance, même si la participation de l'État dans les sociétés aéroportuaires et dans la principale compagnie aérienne nationale peut faire craindre que des difficultés de même nature se présentent (10-A-04).

UN EXEMPLE DE SÉPARATION IMPARFAITE : LA SITUATION DU SYSTÈME FERROVIAIRE FRANÇAIS TELLE QU'ISSUE DE LA LOI DE 1997

La situation issue de la réforme de 1997

La France avait initialement fait le choix d'aller au-delà de la simple séparation comptable. La création en 1997 de Réseau Ferré de France (RFF), établissement public à caractère industriel et commercial en charge de la gestion du réseau ferré, instituait une séparation patrimoniale entre infrastructures et services.

Or, cette réforme a été un échec : malgré la séparation patrimoniale entre RFF et la SNCF, la gestion de l'infrastructure et son exploitation sont demeurées fonctionnellement imbriquées, et du fait d'un déséquilibre de compétence en défaveur de RFF ce dernier n'a jamais été réellement en mesure d'accomplir ses missions (08-A-17)²⁻³.



►►► **La loi du 4 août 2014 portant sur la réforme ferroviaire**

En constituant un gestionnaire d'infrastructure unifié, la loi portant réforme ferroviaire constitue un pas dans le bon sens. Toutefois, elle entraîne des complexités supplémentaires qui pourraient distordre à leur tour l'équité concurrentielle, dès lors que la nouvelle structure de gouvernance adoptée intègre verticalement, au sein du groupe public ferroviaire, gestion des infrastructures et activités d'entreprise ferroviaire.

En tout état de cause, la loi, qui a été soumise pour avis dans sa version de projet à l'Autorité de la concurrence [13-A-14], ne résout pas les préoccupations concurrentielles qu'elle a pu émettre dans de précédents avis [09-A-55, 11-A-15, 11-A-16] à propos de l'accès non discriminatoire aux services rendus en gares de voyageurs.

LA SÉPARATION DE LA GESTION DES GARES ET DES INFRASTRUCTURES DE SERVICES

La loi n°97-135 du 13 février 1997 a maintenu la gestion des gares de voyageurs et de nombreuses infrastructures de services dans l'escarcelle de la SNCF, opérateur historique. Or, comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence, **les gares ferroviaires mais aussi de nombreuses infrastructures de service présentent les caractéristiques d'infrastructures essentielles** [09-A-55, 13-A-14]. *“Elles sont en effet indispensables à un opérateur économique pour pouvoir offrir un service ou un produit sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel se trouvent ces infrastructures”.*

Plusieurs expériences étrangères, notamment allemande et italienne, ont révélé que l'accès des nouveaux entrants aux espaces en gares était souvent rendu difficile par l'opérateur historique et ce, même lorsque le gestionnaire des gares et l'exploitant issu du monopole historique sont filialisés, comme en Allemagne.

C'est pourquoi le choix organisationnel de l'opérateur historique consistant à créer, au sein de la SNCF, **une direction autonome chargée de la gestion des gares (Gares & Connexions)** a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Autorité de la concurrence, qui a considéré qu'il n'était pas pleinement satisfaisant.

C'est ainsi que l'Autorité s'est prononcée en faveur d'une séparation juridique de l'activité de la gestion des gares de voyageurs, estimant qu'une situation de séparation fonctionnelle ne pouvait perdurer qu'à court terme. Elle a préconisé de réaliser sans attendre *“une répartition stricte des compétences sur les plans fonctionnels, financiers, opérationnels et humains”* [11-A-15]. Par ailleurs, elle a insisté sur le fait que l'accès non discriminatoire aux gares de voyageurs devrait absolument être garanti au jour de l'ouverture totale à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, date qui sera imposée par le quatrième paquet ferroviaire européen [13-A-14].

Quant aux infrastructures de services indispensables à l'activité des entreprises ferroviaires, l'Autorité a demandé leur séparation juridique immédiate, compte tenu des effets négatifs sur la



concurrence que leur intégration à l'opérateur historique a déjà entraînés. La SNCF a en effet commis des abus de position dominante notamment par le biais de manipulations sur ses cours de marchandises pour tenter d'évincer ses concurrents en matière de fret ferroviaire (12-D-25), segment du marché ouvert à la concurrence depuis 2006.

2^{ÈME} PRINCIPE

UNE TARIFICATION TRANSPARENTE, NON DISCRIMINATOIRE ET INCITATIVE

UNE TARIFICATION
TRANSPARENTE ET NON
DISCRIMINATOIRE POUR
L'ACCÈS AUX INFRASTRUCTURES
ESSENTIELLES EST UNE CLÉ
DU SUCCÈS DE L'OUVERTURE
À LA CONCURRENCE.

Le niveau de la tarification applicable pour l'accès aux infrastructures essentielles –voies ferrées, services en gares ou aéroports– est essentiel car il va déterminer pour les opérateurs entrants les conditions d'accès au marché.

L'Autorité a dégagé un ensemble de conditions nécessaires à la fixation de tarifs d'accès transparents, objectifs et non discriminatoires.

La transparence : *“La transparence signifie pour les utilisateurs du réseau que l'ensemble des règles tarifaires soient publiques, pour qu'ils puissent vérifier le montant des redevances demandées et surtout établir des prévisions pour ce poste de dépense. Pour établir un plan de développement à moyen terme et réunir les financements nécessaires, les nouveaux opérateurs entrant sur le marché ont besoin d'une règle tarifaire claire, complète, objective et raisonnablement stable sur plusieurs années [...]”* [avis 08-A-08].

Objectivité et non discrimination

Les principes permettant une tarification de l'accès à ces infrastructures transparente, objective et non discriminatoire sont communs aux industries de réseau s'ouvrant à la concurrence. Les tarifs d'accès aux infrastructures doivent faire l'objet de règles de détermination publiques, préétablies et raisonnablement prévisibles, pour pouvoir en contrôler une mise en œuvre objective et non discriminatoire (13-A-14).

LES CRITÈRES DE MODULATION DES TARIFS

Au-delà de l'identification et de la répartition claire des coûts supportés pour la gestion des infrastructures, ce qui pour les industries de réseau peut soulever certaines difficultés (08-A-18), le premier élément relatif à la tarification auquel l'Autorité est attentive concerne **les critères de modulation des tarifs** et leurs règles d'application.

Les tarifs d'accès aux infrastructures et, en premier lieu, les redevances perçues par les gestionnaires d'infrastructures, ne sont pas nécessairement uniformes. Elles peuvent être modulées afin de *“permettre la plus juste rémunération de l'utilisation par les entreprises [...] des infrastructures du réseau [...]”* (11-A-15). L'Autorité a précisé que *“de telles modulations [de tarifs] ne peuvent*



- *cependant être compatibles avec le principe de non discrimination qu'à de strictes conditions. La modularité pourrait en effet être utilisée par l'entreprise détentrice de l'infrastructure essentielle à des fins anticoncurrentielles, particulièrement lorsque celle-ci est verticalement intégrée, en faisant par exemple supporter à tout ou partie de ses concurrents des tarifs artificiellement élevés en comparaison de ceux facturés en interne pour ses propres besoins" (11-A-15).*

C'est pourquoi l'Autorité a examiné avec la plus grande attention les **critères de détermination des redevances d'utilisation** du réseau ferré (97-A-09, 08-A-18) et d'accès aux services des gares (11-A-15) et a déploré, dans les deux cas, la complexité et le manque de transparence des critères retenus (05-A-15). Elle relevait ainsi, concernant le prix des sillons, que *"les tarifs sont appelés à satisfaire des critères multiples, hétérogènes et susceptibles de justifier tout réajustement tarifaire. Il en découle que la transparence et la stabilité de la règle du jeu tarifaire ne sont pas assurées, alors qu'elles sont d'autant plus nécessaires que le secteur s'ouvre à la concurrence et que de nouveaux opérateurs arrivent sur le marché" (08-A-18)*. Elle notait en outre, concernant les redevances d'accès aux services en gares, que *"la possibilité offerte aux gestionnaires d'infrastructures de services de pouvoir modifier chaque année, sans justification préalable et sans contrôle, les éléments de modulation de la redevance versée par les entreprises ferroviaires induit un risque majeur d'arbitraire, donc d'imprévisibilité génératrice elle-même de barrière à l'entrée sur le marché" (11-A-15)*.

LES PROPRIÉTÉS INCITATIVES DES SCHÉMAS DE TARIFICATION

L'un des enjeux de la détermination des tarifs d'accès aux infrastructures essentielles est par ailleurs d'inciter le gestionnaire d'infrastructures à optimiser l'usage de l'infrastructure tout en maintenant ses incitations à investir. Deux modes de tarification alternatifs, aux propriétés incitatives très différentes, sont généralement envisagés :

- la tarification de type *"cost plus"* garantit au gestionnaire le recouvrement des coûts encourus auxquels est ajoutée une marge *"raisonnable"* visant à rémunérer le coût du capital. Cette tarification n'incite pas le gestionnaire à minimiser ses coûts puisque son bénéfice espéré est fixé indépendamment du niveau des coûts encourus. En outre, ce mode de tarification peut conduire à un surinvestissement, dans la mesure où les recettes nettes du gestionnaire d'infrastructures dépendent de ses investissements en capital.
- la tarification de type *"price cap"* détermine en amont un plafond de prix (ou de recettes) fixé sur la base des coûts anticipés. Les variations de coût — à la hausse ou à la baisse — ne conduisent donc pas à une modification de plafond, ce qui incite davantage le gestionnaire à la minimisation des coûts et à accroître ses gains de compétitivité. Il a ainsi pour conséquence de l'inciter à faire des choix d'investissements plus rationnels sur le long terme.

Ce deuxième mode de tarification est, en général, préféré par l'Autorité qui y voit un moyen d'introduire une contrainte externe d'efficacité dans une situation de monopole.



3^{ÈME} PRINCIPE

LA JUSTE ARTICULATION ENTRE OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL ET CONCURRENCE

Les entreprises publiques –ou des entreprises privées délégataires– sont souvent assujetties à des **obligations de service universel** : présence sur l'ensemble du territoire, desserte des zones non rentables, péréquation tarifaire entre catégories de clients ou zones géographiques.

Les opérateurs historiques ont longtemps assumé la mise en œuvre effective de ces obligations, le cadre de monopole permettant un financement des obligations de service universel par des subventions croisées. Or, l'arrivée de nouveaux entrants a remis en cause ce **système de financement**, l'ouverture à la concurrence pouvant en effet conduire les nouveaux entrants à se concentrer sur les segments d'activités ou les catégories d'usagers les plus rentables. Ce phénomène "**d'écroulement**" peut alors entraîner l'abandon de certains services ou, à tout le moins, engendrer une modification substantielle du partage du financement des segments non rentables entre usagers et contribuables au détriment de ces derniers.

Le financement et l'allocation des obligations de service universel demeurent bien entendu possibles dans un cadre concurrentiel. Pour éviter de déstabiliser le financement des segments d'activité les moins rentables, divers instruments sont envisageables : *"fonds de compensation alimentés par des taxes sur les opérateurs ou des dotations de l'État, procédures d'enchère négative pour les zones non rentables, système de pay or play où chaque opérateur choisit d'assurer l'obligation ou d'y contribuer financièrement"*.

Au-delà du mode de financement, le fait qu'une entreprise assure des missions de service public et intervienne également sur les segments concurrentiels de l'activité crée un risque que cette entreprise **se comporte de manière à évincer ses concurrents**. C'est par exemple le cas si une **stratégie d'éviction** reposant sur la pratique de subventions croisées est utilisée.

L'Autorité de la concurrence a rappelé dans l'affaire des vedettes vendéennes [04-D-49] que de telles pratiques pouvaient avoir des effets anticoncurrentiels sur le marché. *"Pouvait constituer un abus le fait, pour une entreprise disposant d'un monopole légal, c'est-à-dire dont l'acquisition n'a supposé aucune dépense et est insusceptible d'être contesté, d'utiliser tout ou partie de l'excédent des ressources que lui procure son activité sous monopole pour subventionner une offre présentée sur un marché concurrentiel lorsque la subvention est utilisée pour pratiquer des prix prédateurs ou lorsqu'elle a conditionné une pratique commerciale qui, sans être prédatrice, a entraîné une perturbation durable du marché qui n'aurait pas eu lieu sans elle."* Le Conseil a ajouté *"qu'une subvention croisée pouvait, à elle seule, par sa durée, sa pérennité et son importance, avoir un effet potentiel sur le marché"* [04-D-79].

De manière plus générale, afin que les opérateurs historiques qui mettent encore le plus souvent en œuvre ces obligations de service public (OSP) n'en tirent pas argument pour justifier une

LE FINANCEMENT ET L'ALLOCATION DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL DEMEURENT POSSIBLES DANS UN CADRE CONCURRENTIEL.



- **définition large des droits exclusifs** qui peuvent leur être accordés, l'avis 14-A-05 relatif au marché du transport longue distance par autocar, a ainsi recommandé que les risques d'atteinte à la viabilité économique de lignes de transport ferroviaire conventionnées que peut entraîner l'ouverture de services de transport par autocar soient pris en compte à deux conditions :
- les liaisons doivent être d'une distance inférieure à 200 kilomètres, car ce sont les seules pour lesquelles les risques de report de clientèle du train vers l'autocar sont réels ;
 - l'atteinte à la viabilité économique de conventions de services publics doit être démontrée sur la base d'éléments chiffrés vérifiables.

4^{ÈME} PRINCIPE

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉGULATION SECTORIELLE, MULTIMODALE ET INDÉPENDANTE

L'IMPORTANCE DU RÉGULATEUR SECTORIEL

Afin de permettre l'exercice effectif de la concurrence, l'intervention publique est fondamentale, dans la mesure où, en particulier dans la première phase d'ouverture à la concurrence, il existe une asymétrie sur les marchés de transport entre l'opérateur historique en place et les nouveaux entrants.

Cette situation rend nécessaire une **régulation sectorielle** forte afin de :

- garantir l'accès non discriminatoire et transparent aux infrastructures indispensables à l'activité sur les marchés de transport ;
- éviter que l'entreprise en situation de monopole sur les infrastructures entrave le bon fonctionnement des marchés sur les segments d'activité concurrentiels sur lesquels elle est aussi active.

Pour ce faire, l'Autorité estime indispensable la création d'agences de régulation sectorielle indépendantes dotées de l'ensemble des pouvoirs nécessaires. Elle a donc pu déplorer l'absence de régulateur dans le secteur aérien, qui n'est encadré que par une commission consultative aéroportuaire [la CoCoAéro, 10-A-04], ainsi que le manque de moyens de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), dont la mise en place, en décembre 2010, est intervenue très tardivement dans le processus de réforme concurrentielle des chemins de fer [08-A-17, 11-A-15].

Un régulateur doit disposer de **gages d'indépendance suffisants** pour garantir que sa mission sera mise en œuvre de façon objective, transparente et déconnectée de pressions extérieures.

Pour le secteur aérien, l'Autorité a indiqué que *"le cumul par l'État des fonctions, d'une part, de régulation du secteur aéroportuaire et de la propriété, d'autre part, des sociétés aéroportuaires ainsi que de (...) parts de la principale compagnie aérienne nationale, Air France KLM, est susceptible de donner naissance à des conflits d'intérêts pour la détermination du niveau et de l'évolution des*



tarifs de redevances aéroportuaires : les décisions de l'État régulateur ont en effet une incidence sur la valeur des sociétés dont il est actionnaire" (10-A-04).

Pour le secteur ferroviaire (13-A-14), l'Autorité a insisté sur les pouvoirs dont le régulateur sectoriel devrait être doté pour mener de façon efficace sa mission de régulation économique : *"ce régulateur doit disposer de pouvoirs pertinents et contraignants pour encadrer ex ante le développement de la concurrence en conformité avec le cadre réglementaire applicable, d'une part, et de pouvoirs de contrôle ex post dissuasifs pour corriger efficacement les comportements portant atteinte à ces mêmes règles, d'autre part. En outre, le régulateur doit être doté de moyens suffisants pour mettre en œuvre l'ensemble de ces missions de façon effective et efficace."*

C'est pour ces raisons que, dans le même avis, l'Autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur le retrait des mains de l'ARAF du pouvoir de délivrer un avis conforme sur la tarification des sillons ferroviaires. En effet, *"le pouvoir d'émettre un avis conforme en matière de tarification est aujourd'hui l'unique avis de cette nature dont dispose l'ARAF. Le faire disparaître impliquerait que le régulateur ne disposerait plus d'aucun pouvoir de régulation économique ex ante contraignant"*. Elle a aussi recommandé que ses autres pouvoirs de régulation ex ante soient accrus, en lui conférant un pouvoir d'avis conforme sur la tarification des services rendus en gares et sur les documents de référence du réseau et des gares, afin que l'ARAF dispose en propre de pouvoirs sur tous les curseurs de la régulation pour exercer son contrôle de façon préventive et efficace en ce qui concerne l'accès au réseau.

L'AUTORITÉ NE S'EST JAMAIS OPPOSÉE PAR PRINCIPE AUX STRATÉGIES DE DIVERSIFICATION D'UN OPÉRATEUR HISTORIQUE, DÈS LORS QU'ELLES PEUVENT STIMULER LA CONCURRENCE PAR L'ARRIVÉE D'UN NOUVEAU ACTEUR SUR UN OU DES MARCHÉS.

LENJEU DE DEMAIN POUR LES TRANSPORTS : L'INTERMODALITÉ

L'intermodalité consiste à optimiser l'articulation entre les différents modes de transport (terrestres, aériens ou maritimes). En préservant la continuité de la chaîne de transport, elle vise à offrir aux voyageurs et/ou marchandises, un trajet *"porte à porte"* rapide, fluide et prévisible.

Le besoin d'intermodalité de la part des AOT (autorités organisatrices de transport) va croissant, du fait de ses atouts économiques et stratégiques, ce qui en fait aujourd'hui un enjeu central dans les offres de transport qui sont proposées sur les marchés.

En effet, pour le **transport de voyageurs** (09-A-55, 14-A-05 et 13-D-16), les besoins d'intermodalité sont particulièrement élevés pour les usagers et sont donc promus et pris en compte de façon globale par les autorités organisatrices de transport (régions, municipalités, etc.).

Dans ce cas de figure, le mode ferroviaire est un mode structurant autour duquel les autres modes de transport terrestres viennent s'articuler : *"dans les offres de transport urbain, les enjeux financiers et techniques le concernant font [du ferroviaire] le mode "lourd" de l'éventail des modes disponibles"*, en raison de considérations historiques, industrielles et d'urbanisme.

L'Autorité a rappelé que ce pouvoir structurant du mode ferroviaire se manifestait par le rôle central des gares de voyageurs dans l'offre de transports publics : *"les gares ferroviaires constituent, par leur place centrale dans les agglomérations, le nombre de voyageurs qu'elles reçoivent, et les*



besoins d'articulation à d'autres modes de transport, des pôles d'échange essentiels".

Or, l'opérateur historique dispose d'une position prééminente tant sur le transport ferroviaire de passagers, pour lequel la SNCF dispose du monopole légal sur les liaisons intérieures, que sur les gares de voyageurs dont il est affectataire et assure la gestion. Cette situation crée ainsi le risque que l'opérateur historique, par des effets de levier, étende son champ d'activités aux marchés connexes de transport urbain pour les préempter, notamment en proposant des offres globales de transport aux collectivités territoriales. Ces stratégies de diversification de l'opérateur historique, si elles ne se fondent pas sur ses mérites, pourraient ainsi être constitutives d'abus de position dominante.

Aussi, dans sa décision de concentration 10-DCC-02, l'Autorité a relevé que : *"le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ne se sont jamais opposés par principe aux stratégies de diversification d'un opérateur historique, dès lors qu'elles peuvent stimuler la concurrence par l'arrivée d'un nouvel acteur sur un ou des marchés. Mais la diversification d'anciens monopoles publics, conservant une activité de service public, comporte un certain nombre de risques qui appellent donc des précautions particulières afin de préserver une compétition effective et équitable sur les différents marchés concernés. Ainsi, (...) le rôle particulier du mode ferroviaire au sein de la chaîne de transports est de nature à conférer à l'opérateur historique et à ses filiales un avantage concurrentiel significatif sur les marchés de transport connexes."*

Elle a de plus conclu que : *"les différents risques identifiés étant susceptibles d'entraîner une perturbation durable des marchés, la SNCF doit se montrer à tout le moins prudente dans son intervention sur les marchés connexes de transport public. Elle ne doit pas en particulier proposer aux autorités organisatrices une offre de transport intégrée verticalement qui reposerait sur des interconnexions auxquelles n'auraient pas accès les concurrents (...)".*

Ces enjeux du développement de l'intermodalité ont amené l'Autorité de la concurrence à recommander **la création d'une autorité indépendante de régulation** de l'ensemble des transports terrestres [14-A-05 et 14-A-13]. Une telle institution de régulation multimodale contribuerait à l'unification de l'action publique en matière de transports, notamment sur des questions de fond tenant au développement de l'intermodalité et à l'intégration croissante des acteurs et de leurs offres, tant horizontalement (développement d'opérateurs multimodaux) que verticalement (gestion intégrée des infrastructures et des services).

¹ L'étude thématique du rapport annuel 2003 du Conseil de la concurrence sur les monopoles publics dans le jeu concurrentiel ainsi que l'étude thématique du rapport annuel 2008 de l'Autorité de la concurrence sur la pratique de ciseau tarifaire fournissent une synthèse de la pratique décisionnelle dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie.

² Cour des comptes, Le réseau ferroviaire – Une réforme inachevée, une stratégie incertaine, Rapport du 16 avril 2008, Paris, La Documentation française, 169 pages.

³ Avis 11-A-15 du 29 septembre 2011.



ORGANISER LA CONCURRENCE POUR LES MARCHÉS À APPELS D'OFFRES

LA CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ

Certains secteurs, ou certaines activités, ne se prêtent pas à la concurrence sur le marché. C'est le cas en particulier de secteurs dans lesquels les coûts fixes supportés par les opérateurs économiques sont importants, voire dans lesquels la position de monopole naturel demeure la seule viable.

Mais dès lors que plusieurs entreprises concurrentes sont susceptibles de répondre à la demande sur les secteurs en question, il est possible d'organiser un appel d'offres pour attribuer à un opérateur le droit de servir un marché particulier, en monopole pour une durée déterminée. Cette forme de concurrence, dite "concurrence **POUR** le marché" ("*competition for the field*"), se définit comme la mise aux enchères du droit de servir seul la demande pour une durée et sur un territoire donnés.

De manière synthétique, la concurrence pour le marché, ou concurrence *ex ante*, est perçue comme un moyen d'introduire des mécanismes de marché dans des secteurs ayant des caractéristiques de monopole naturel. Lorsque la concurrence sur le marché n'est pas possible, l'introduction d'une concurrence *ex ante*, pour le marché, garantit que les prix pratiqués *ex post* soient finalement concurrentiels et assure donc la redistribution de la rente monopolistique aux consommateurs. Elle permet de soumettre les monopoleurs à des pressions concurrentielles, bénéfiques aux consommateurs/usagers en termes de prix et de qualité du service, ou encore en termes de réactivité des offreurs à la demande et d'information disponible.

Ainsi, dans le secteur des transports, la **concurrence pour le marché** a été mise en œuvre dans de nombreux pays (Argentine, Chili, Suède, Royaume-Uni, États-Unis, Suisse, Allemagne, etc.) et concerne notamment des ports, le transport de passagers et le fret par chemin de fer, les routes et autoroutes, le transport urbain et le métro ou encore le transport par ferry.

En Europe, le recours aux appels d'offres dans les industries de services publics – et en particulier dans le **secteur des transports urbains** – a considérablement augmenté depuis quelques années, sous l'impulsion notamment du règlement européen "OSP" (obligations de service public¹). En effet, ce règlement, entré en vigueur fin 2009, soumet l'attribution des contrats de service public de transports terrestres de voyageurs aux règles de mise en concurrence communautaires. Les AOT jouent un rôle crucial car il leur incombe d'organiser les appels d'offres.

Il en va de même dans le transport maritime où les exclusivités qui pouvaient être accordées à des armateurs pour assurer la fourniture de services publics de dessertes d'îles doivent désormais faire l'objet de contrats attribués sur la base d'une procédure de mise en concurrence ouverte, juste et non discriminatoire².



- En France, bien que la délégation de services publics de transport *via* des contrats attribués par appels d'offres soit une pratique ancienne³, la mise en œuvre d'une réelle concurrence pour le marché demeure souvent difficile, pour des raisons qui tiennent à l'existence de fortes asymétries d'information entre le donneur d'ordre et les participants à l'appel d'offres.

Cet article passe en revue les difficultés à organiser des appels d'offres concurrentiels et à tirer pleinement partie des bénéfices de la concurrence pour le marché. Il présente également les solutions proposées pour y remédier.

LES DIFFICULTÉS POUR ORGANISER DES APPELS D'OFFRES CONCURRENTIELS SONT MULTIPLES

EXISTENCE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE

Les exemples de barrières entravant la participation de candidats potentiels aux appels d'offres sont nombreux.

COÛT DE RECHERCHE DE L'INFORMATION

L'Autorité a plusieurs fois relevé que l'efficacité du mécanisme d'appel d'offres dépendait en premier lieu de la capacité du donneur d'ordre à **caractériser précisément le service** qu'il souhaite voir réalisé et à **établir des critères objectifs d'attribution** lui permettant de comparer des offres alternatives.

Si l'acheteur ne parvient pas à spécifier l'objet de l'appel d'offres avec précision, certains offreurs potentiels –en général les concurrents de l'opérateur sortant– peuvent être découragés de participer à l'appel d'offres en raison, entre autres, des **coûts de recherche d'information** qu'ils devraient supporter pour y répondre. Comme l'a souligné l'Autorité dans la décision Veolia Transdev : *“en améliorant la qualité des renseignements qu'elles fournissent, les AOT réduisent les coûts d'acquisition d'informations supportés par les transporteurs qui déposent une offre offensive. [Or], cette réduction de coûts (...) est de nature à inciter ces derniers à déposer plus d'offres offensives”*⁴.

COÛT DE LA PRÉPARATION À L'APPEL D'OFFRES

L'un des autres pré-requis pour que la concurrence pour le marché ait les effets attendus en termes de prix, de coût du service et d'incitation à l'innovation et à la qualité des prestations, est qu'un nombre suffisant de **candidats potentiels crédibles** (c'est-à-dire susceptibles de faire des offres *“intéressantes”*) soit encouragé à y participer. L'Autorité rappelait ainsi, dans la décision précitée, que *“(...) le coût de préparation d'une offre ou l'insuffisante qualité de l'appel*



d'offres peuvent dissuader des concurrents potentiels de se présenter". Or, une "diminution du nombre de candidats aux futurs appels d'offres est susceptible d'emporter deux types d'effets : une détérioration en prix des offres remises aux autorités organisatrices de transport et un appauvrissement de la diversité des réponses produites dans le cadre d'appels d'offres".

BARRIÈRES LINGUISTIQUES

Les barrières linguistiques limitant l'entrée de concurrents étrangers sont une autre barrière dissuadant l'entrée de concurrents potentiels. Ainsi, comme le relevait l'Autorité dans la décision Veolia Transdev, au sujet du marché des transports urbains, *"la spécificité du cadre juridique dans lequel sont organisés les appels d'offres, leur publication en langue française dans des journaux dont la diffusion est, hormis pour les appels d'offres lancés par les très grandes villes, limitée au territoire national ainsi que les délais de réponse relativement courts qui sont laissés aux candidats constituent des obstacles à l'entrée d'opérateurs étrangers sur ce marché"*. Dans un secteur comme les transports, l'existence de ce type de barrières est particulièrement dommageable, dans la mesure où elle peut dissuader l'entrée d'opérateurs étrangers pourtant aguerris aux exigences de ces marchés.

LA VITALITÉ DE LA
CONCURRENCE LORS DU
RENOUVELLEMENT DES
CONTRATS EST UN ENJEU
MAJEUR.

AVANTAGE AU SORTANT : DES DIFFÉRENCES SELON LES MODES DE TRANSPORT

Dans le secteur des transports, la vitalité de la concurrence lors du renouvellement des contrats est un enjeu majeur. Toutefois, le type et le degré de spécificité des actifs nécessaires à la fourniture de services publics de transport collectif ne sont pas les mêmes selon les modes.

TRANSPORT MARITIME

Ainsi, **sur le marché du transport maritime** entre la Corse et le port de Marseille, le Conseil de la concurrence avait mis en évidence que le coût, les caractéristiques techniques des bateaux capables de manœuvrer dans les ports corses et surtout la taille de la flotte nécessaire pour assurer les services définis dans le cahier des charges du contrat de 2007 avaient conféré à l'opérateur sortant un avantage certain sur ses rivaux⁵.

TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

En revanche, **dans le secteur des transports publics urbains**, le coût et les caractéristiques des actifs physiques ne constituent pas une barrière à l'entrée importante car les matériels roulants, qui représentent une part importante du capital physique nécessaire pour assurer la fourniture du service, sont des actifs mobiles facilement transférables d'un réseau à l'autre et sont en outre, dans une large proportion, détenus par les autorités déléguées. De même, les installations de base (terminaux et dépôts) sont la propriété des collectivités locales.



- En revanche, l'expérience acquise par le sortant sur les caractéristiques du réseau et de la demande et sur les exigences du contrat le liant à l'autorité organisatrice (notamment sur le caractère plus ou moins contraignant des objectifs de qualité) lui procure un avantage indéniable sur ses rivaux⁶, comme l'a révélé le test de marché réalisé par l'Autorité de la concurrence⁷. L'indépendance entre la probabilité de succès à un appel d'offres et les résultats des appels d'offres passés, considérée comme une des conditions nécessaires à l'efficacité de la concurrence pour le marché⁸, apparaît donc difficile à assurer dans le secteur des transports collectifs⁹. L'Autorité a par ailleurs relevé que les avantages au sortant sont parfois inévitables voire souhaitables s'ils lui permettent au sortant de proposer de meilleures offres que ses concurrents. En revanche, s'ils résultent de comportements anticoncurrentiels du sortant, ou s'ils lui permettent d'abuser de sa position d'antériorité pour supprimer toute contestabilité des marchés concernés, leur effet sur la qualité de son offre est négatif.

ENTENTES HORIZONTALES

LA CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ, C'EST-À-DIRE LA PROCÉDURE DE PASSATION DE CONTRATS PAR APPEL D'OFFRES QUI LA SOUS-TEND, PEUT ÊTRE MISE À MAL PAR DES ENTENTES HORIZONTALES.

Comme la concurrence dans le marché, la concurrence pour le marché peut être mise à mal par des **ententes horizontales** à l'occasion de la procédure de passation de contrats par appel d'offres qui la sous-tend. Certains auteurs avancent même que, dans la mesure où les règles formelles qui régissent les appels d'offres facilitent la communication entre les concurrents, la concurrence pour le marché peut davantage encourager la collusion que les marchés dits *"de prix affichés"*¹⁰.

Dans le secteur des transports par autocar, dont la structure est oligopolistique, le risque d'entente entre candidats aux appels d'offres est élevé. Neuf décisions ont sanctionné des ententes horizontales depuis 2001¹¹. Les pratiques sanctionnées reposent sur des stratégies de soumission concertées qui prennent plusieurs formes, certaines de ces formes pouvant parfois être cumulées.

Une première stratégie consiste à présenter des **offres de couverture**. Une offre de couverture consiste pour une entreprise à accepter de soumettre une offre plus élevée que celle de l'entreprise censée remporter le marché, afin de donner l'apparence d'une véritable concurrence. Dans plusieurs affaires, l'Autorité a ainsi constaté que les entreprises concernées s'échangeaient des informations sur leur intention de soumissionner ou se communiquaient des projets de réponse aux appels d'offres afin d'établir des offres de couverture. De telles pratiques ont *"pour objet et pour effet de tromper les décideurs publics sur l'intensité réelle de la concurrence, de fausser l'exercice normal de la concurrence, notamment la fixation du prix des offres et de rendre artificiellement plus attractive l'une des offres établies en concertation"*¹². Ainsi, dans le secteur du transport public urbain, les trois entreprises en cause (Veolia, Transdev et Keolis) ont été sanctionnées pour *"s'être concertées pour limiter le jeu de la concurrence en simulant une concurrence qui n'existait pas en fait en déposant des offres de couverture"*, c'est-à-dire, par exemple, *"en remettant des dossiers incomplets ou peu offensifs n'ayant à l'avance aucune chance d'être retenus"*¹³. Les mêmes pratiques ont été mises en œuvre à l'occasion des appels



d'offres de la ville d'Annecy et du conseil général de Haute-Savoie pour le transport par autocar¹⁴ ou encore dans le secteur des transports périscolaires de la commune de Grasse¹⁵.

La concertation peut aussi amener les entreprises à s'abstenir de soumissionner ou à retirer leur offre. Une telle **stratégie de suppression d'offres ou d'abstention** a par exemple été utilisée dans le secteur des transports publics urbains, où les entreprises *"s'abstenaient systématiquement de présenter des offres contre celle qui était titulaire du marché"*¹⁶.

Les accords peuvent enfin consister en une **répartition du marché sur des bases géographiques**, les entreprises prenant part à l'entente se réservant ou s'échangeant certaines zones.

L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE A PROPOSÉ DIVERSES SOLUTIONS

UNE PLUS GRANDE
PROFESSIONNALISATION DES
AOT PEUT AVOIR UN IMPACT
POSITIF EN STIMULANT
LE NOMBRE DE CANDIDATS.

LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DES AUTORITÉS ORGANISATRICES

Les conséquences d'une spécification imprécise des contrats de service public appellent au développement des **compétences des autorités délégantes** afin qu'elles soient en mesure de fournir des informations de qualité aux candidats potentiels. L'Autorité a ainsi relevé qu'*"une plus grande professionnalisation des AOT, en ce qu'elle peut conduire à l'amélioration de l'information mise à disposition des répondants aux appels d'offres (notamment par le biais de cahiers des charges plus clairs et plus sophistiqués), peut effectivement avoir un impact positif en stimulant le nombre de candidats"*¹⁷.

Cette recommandation vaut notamment dans le **secteur des transports urbains**, où la demande croissante d'intermodalité, combinée à l'extension des périmètres de transport résultant du développement de l'intercommunalité, rend les appels d'offres particulièrement complexes. L'Autorité de la concurrence a ainsi pu préconiser que, dans ce secteur, les collectivités locales délégantes aient recours à des services d'assistance à maîtrise d'ouvrage (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. Une telle amélioration pourrait [dès lors] conduire à une meilleure allocation des contrats de DSP"*.

Les mêmes suggestions ont été formulées pour le **secteur du transport maritime** par l'Autorité de la concurrence dans son avis **12-A-05**, ainsi que par la Cour des comptes¹⁸ qui relevait que *"la CTC¹⁹, n'a ni su adapter les modes de conventionnement et le contenu des obligations de service public aux évolutions du trafic, ni su en anticiper les conséquences financières. Faute de volonté, et démunie d'instruments d'évaluation, elle n'a pas préparé les décisions stratégiques pour faire évoluer un dispositif qui donnait depuis plusieurs années des signes d'essoufflement"*.



- Ces préconisations sont également particulièrement adaptées au **secteur du transport ferroviaire régional**, dont le fonctionnement est depuis peu sous la responsabilité des régions. Pour que l'ouverture à la concurrence de ce marché puisse avoir lieu et être bénéfique, il apparaît en effet indispensable que les Conseils régionaux, en tant qu'autorités organisatrices, acquièrent suffisamment de compétences pour réduire leur déficit informationnel vis-à-vis de l'opérateur historique. Comme cela a déjà été souligné, le régulateur sectoriel (l'ARAF) devrait, sur ce point, avoir un rôle important à jouer. Il pourrait, par exemple, à l'instar de ce qui se passe au Japon, aider les donneurs d'ordre dans le pilotage des appels d'offres en mettant à leur disposition des outils de comparaison ("*benchmarking*")²⁰.

DES SOLUTIONS PEUVENT
ÊTRE ENVISAGÉES POUR
LIMITER L'AVANTAGE DE
L'OPÉRATEUR SORTANT.

FAVORISER LA TRANSFÉRABILITÉ DES ACTIFS

L'Autorité a souligné que des solutions pouvaient être envisagées pour limiter l'avantage de l'opérateur sortant au terme du premier contrat et permettre aux acteurs du marché d'être des concurrents crédibles lors du renouvellement²¹.

Une première solution, qui n'exclut pas les autres, consiste à **introduire dans les contrats des clauses d'audit et d'inventaires des actifs** en début et fin de contrat et à trouver des méthodes d'évaluation de ces actifs afin éventuellement de dédommager le sortant. Même lorsque la durée du contrat est inférieure à la durée de vie des actifs et que l'amortissement des investissements est par conséquent plus risqué, la parité entre offreurs, au stade de renouvellement du contrat, peut être rétablie s'il est possible de transférer facilement le capital utilisé par le premier contractant, c'est-à-dire s'il est possible d'évaluer ce capital et de le céder à d'autres enchérisseurs.

Par ailleurs, des **clauses prévoyant le transfert du personnel** d'une période à l'autre, c'est-à-dire d'un contractant à l'autre, peuvent également être introduites de manière à réduire les avantages comparatifs en termes de spécificité des ressources humaines de l'opérateur sortant. De même, les contrats peuvent incorporer des clauses de **transfert de la propriété intellectuelle et des logiciels informatiques**.

L'ensemble de ces solutions a pour ambition de clarifier les conditions de sortie du contrat des prestataires en place et de limiter les coûts d'entrée des nouveaux candidats aux appels d'offres. Ceci étant, bien que le manque de parité entre offreurs soit une limite importante à l'efficacité de l'appel d'offres, il est important, lorsqu'on cherche à dépasser cette limite, de veiller à ne pas supprimer les incitations des contractants à investir.

Si les actifs étaient totalement et aisément transférables, les opérateurs délégataires, pensant ne pas rester en place ou, en tous cas, ayant autant de chances que leurs rivaux de remporter le second appel d'offres, pourraient être dissuadés de réaliser les investissements nécessaires à la maintenance des infrastructures et à la fourniture d'un service de qualité en fin de contrat.



UNE MESURE INNOVANTE :
LA MISE EN PLACE
D'UN FONDS D'ANIMATION
DE LA CONCURRENCE.

On pourrait alors aboutir à des investissements cycliques qui seraient concentrés en début de contrat, ce qui nuirait à la qualité du service et annulerait tous les bénéfices attendus du recours à des opérateurs privés.

CRÉATION D'UN FONDS D'ANIMATION DE LA CONCURRENCE

Une des mesures innovantes sur laquelle l'Autorité de la concurrence s'est penchée et dont elle a autorisé la mise en œuvre est la création d'un **fonds d'animation de la concurrence**.

Lors de l'examen du projet de création de l'entreprise commune Veolia Transport / Transdev²², l'Autorité de la concurrence a estimé que la concentration envisagée était, entre autres, de nature à porter atteinte au bon fonctionnement de la concurrence pour le marché dans les secteurs du transport urbain hors Île-de-France. Elle a ainsi constaté que le rapprochement des deux filiales aurait pour effet, d'une part, de détériorer le niveau des offres sur le marché du transport public urbain dans 20 à 25 % des cas, et d'autre part, d'appauvrir la qualité et la diversité des offres remises lors des futures mises en concurrence dans certaines zones.

Afin de remédier aux risques d'atteintes à la concurrence identifiés, elle a obtenu des parties qu'elles prennent plusieurs engagements de cessions d'actifs. L'Autorité a également validé l'engagement de financer la création d'un fonds d'animation de la concurrence à hauteur de 6,54 millions d'euros permettant, d'une part, d'indemniser de tout ou partie de leurs frais de réponse les candidats non retenus aux appels d'offres lancés pour les réseaux de transport dont Veolia Transport ou Transdev serait l'opérateur sortant et, d'autre part, de financer les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités de petite taille.

Le financement de ces actions d'animation de la concurrence répond à l'analyse concurrentielle des effets unilatéraux de l'opération en termes de risques de réduction de l'intensité de la participation aux appels d'offres.

L'ALLOTISSEMENT CONSISTE À
DÉCOMPOSER UN MARCHÉ EN
PLUSIEURS LOTS, SOIT PAR
MODE DE TRANSPORT, SOIT
PAR LIGNE OU SECTEUR
GÉOGRAPHIQUE.

ALLOTISSEMENT DES RÉSEAUX DE TRANSPORT URBAIN

S'interrogeant sur les **moyens de stimuler la participation de candidats aux appels d'offres dans le secteur des transports collectifs**, en particulier, urbains, l'Autorité de la concurrence a également été amenée à analyser les effets que pourrait avoir l'allotissement des réseaux²³.

L'allotissement consiste à décomposer un marché en plusieurs lots, soit par mode de transport, soit par ligne ou secteur géographique, et il est largement utilisé dans le secteur des transports interurbains. Pour le secteur des transports urbains, l'analyse, tant théorique qu'empirique, s'appuyant sur les observations de la mise en pratique de l'allotissement dans plusieurs grandes métropoles²⁴, suggère que celui-ci peut apporter des gains significatifs d'efficacité car il permet d'accroître la concurrence. Des opérateurs de petite taille sont en



effet davantage susceptibles de répondre à des appels d'offres concernant quelques lignes d'un réseau que d'être candidats à l'exploitation du réseau entier.

L'exploitation par un seul opérateur de l'intégralité d'un réseau de transport urbain peut permettre de bénéficier d'économies d'échelle. Elle assure également la cohérence des services fournis sur le réseau (en termes de tarification et de billetterie) et garantit l'interconnexion des différentes lignes constituant le réseau, alors que *“la multiplication de petits lots [génère] d'importants coûts de gestion”*²⁴. De même, dans le transport interurbain, *“[les autorités organisatrices] ont généralement intérêt à coordonner leur offre de transport pour assurer une bonne interconnexion entre les réseaux. [...] il ne peut [donc] être écarté qu'elles puissent trouver un intérêt à déléguer les différents marchés publics ou DSP de transport au sein d'une région à un seul groupe de manière à se décharger des questions de coordination entre les réseaux de transport”*, comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans la décision SNCF-CDPQ / Keolis-Effia²⁵.

Néanmoins, l'exploitation par un seul opérateur *“peut également conduire à un appauvrissement de l'offre, tant du point de vue du nombre d'opérateurs candidats aux appels d'offres que de celui de la qualité des services proposés. L'allotissement des réseaux, qu'il soit organisé suivant les modes de transport (métro, tramway, bus), ou bien de façon géographique, pourrait permettre de stimuler la concurrence, de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs et l'émergence de nouveaux services”*²⁷.

L'Autorité de la concurrence, dans le cadre de ses fonctions contentieuses, a examiné le caractère abusif de pratiques d'un délégataire de service public en position dominante²⁸ : *“en l'espèce, la SNCM, délégataire sortant, savait qu'il était sinon impossible, du moins beaucoup plus difficile aux autres compagnies de soumissionner sur une offre globale et qu'elle avait de fortes chances d'être la seule à le faire, [...] dès lors, en ne donnant pas à l'OTC les moyens de vérifier dès l'ouverture des plis sa compétitivité ligne par ligne, elle l'incitait à privilégier son offre globale, favorisant ainsi l'éviction des opérateurs dont les offres se limitaient à certaines des lignes; [...] ce faisant elle portait atteinte à la concurrence par les prix et les mérites en profitant de sa qualité d'opérateur sortant en position dominante; [...] en effet les chiffres donnés par le Conseil de la concurrence [...] montrent bien que le niveau de prix de l'offre de la SNCM d'août 2006 était supra-concurrentiel, ne reflétant pas les gains d'efficacité attendus d'une offre globale”*.

En outre, la fragmentation d'un réseau permet à l'autorité délégante, si tant est qu'elle en ait les capacités, de mettre en œuvre des méthodes de *“benchmarking”*, c'est-à-dire de comparer les performances des différents opérateurs exploitant chacun des lots, ce qui peut s'avérer être un puissant outil de régulation que ne permet pas le dépôt d'offres globales.

Toutefois, comme le relève l'Autorité dans son avis sur le transport public terrestre de voyageurs²⁹, *“la perspective de l'allotissement des réseaux de transports 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”*. En d'autres termes,

LA FRAGMENTATION D'UN RÉSEAU PERMET À L'AUTORITÉ DÉLÉGANTE DE METTRE EN ŒUVRE DES MÉTHODES DE “BENCHMARKING”, C'EST-À-DIRE DE COMPARER LES PERFORMANCES DES DIFFÉRENTS OPÉRATEURS EXPLOITANT CHACUN DES LOTS.



les gains d'efficacité tirés de l'exploitation par lots des opérateurs concurrents ne l'emportent pas systématiquement sur les coûts liés à la coordination de ceux-ci.

Aussi, dans le contexte général d'un secteur concentré autour de quelques opérateurs, et compte tenu des résultats de nombreuses études empiriques, en accord avec plusieurs expériences internationales, engager une réflexion sur l'allotissement des appels d'offres de transport public semble plus qu'opportun, comme l'a indiqué l'Autorité de la concurrence dans l'avis 09-A-55.

¹ Règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007.

² Le règlement du Conseil n° 3577/92 du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États-membres, la communication de la Commission Européenne du 22 décembre 2003, et les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (COM 2003-595) ont en effet rendu compatibles avec la concurrence les obligations de service public dans le domaine du transport maritime.

³ Dans le secteur des transports, les premières concessions de services publics attribuées par appel d'offres en France datent du 17^{ème} siècle (R. B. Ekkelung et R. F. Hebert, "The Proto-History of Franchise Bidding", *Southern Economic Journal*, 42(2), 1979, pp. 464-474.).

⁴ Décision 10-DCC-198 du 30 décembre 2010.

⁵ Décision 09-D-10 du 27 février 2009.

⁶ Voir notamment sur ce point la décision 10-DCC-02 précitée.

⁷ Décision 10-DCC-198 précitée.

⁸ Voir sur ce point le rapport P.Klemperer Bidding Markets, UK Competition Commission, 2005.

⁹ Les chiffres disponibles sur les résultats des derniers appels d'offres laissent cependant penser que le marché tend à devenir plus contestable. En effet, sur la période 2005-2010, sur 164 appels d'offres lancés par les AOTU, 30 % n'ont pas reconduit le délégataire sortant. En outre, en 2010, 26 % des AOTU (12 sur 46) ayant lancé un appel d'offres ont changé d'opérateur (enquêtes MEDDE-GART-UTP 2010).

¹⁰ Voir les arguments développés par P.Klemperer (2005), repris dans OCDE, *Competition in bidding markets*, DAF/COMP 2006(31), 2006.

¹¹ Décisions 01-D-13, 01-D-77, 02-D-59, 03-D-46, 04-D-30, 04-D-43, 05-D-38, 08-D-33, 09-D-03.

¹² Décision 04-D-30 précitée.

¹³ Décision 05-D-38 précitée.

¹⁴ Décision 08-D-33 précitée.

¹⁵ Décision 04-D-43 précitée.

¹⁶ Décision 05-D-38 précitée.

¹⁷ Décision 10-DCC-198 précitée.

¹⁸ Cour des comptes, Rapport public annuel, février 2011.

¹⁹ Collectivité territoriale de Corse.

²⁰ Pour une analyse détaillée de ces outils appliquée au secteur des transports, voir la thèse de Julien Lévêque précitée.

²¹ Étude thématique "Concurrence et transport de voyageurs", Rapport Annuel 2011.

²² Décision 10-DCC-198 précitée.

²³ Avis 09-A-55 précité.

²⁴ Par exemple, Londres, Stockholm, Melbourne, Helsinki, Copenhague ou Adelaïde.

²⁵ Décision 10-DCC-198 précitée.

²⁶ Décision 10-DCC-02 précitée.

²⁷ Avis 09-A-55 précité.

²⁸ Décision 09-D-10 confirmée par la cour d'appel de Paris, 9 mars 2010, n° 2009/07930

²⁹ Avis 09-A-55 précité.

TRANSPORT FERROVIAIRE

AVIS D'EXPERTISE

Avis 13-A-14

relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire

Avis 11-A-15

sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

Avis 11-A-16

relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF

Avis 09-A-55

sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs

Avis 08-A-18

relatif à un projet de décret sur les redevances d'utilisation du réseau ferré

Avis 08-A-17

sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports

DÉCISIONS CONTENTIEUSES

Décision 14-D-11

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de billets de train

Décision 13-D-16

relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par le groupe SNCF dans le secteur du transport de personnes

Décision 12-D-25

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises

Décision 09-D-06

relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne



L'AUTORITÉ EST TRÈS IMPLIQUÉE DANS L'ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR FERROVIAIRE.

AU TRAVERS DE SON ACTION CONSULTATIVE, L'AUTORITÉ MOBILISE RÉGULIÈREMENT SON EXPERTISE AFIN D'ACCOMPAGNER LE PROCESSUS D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SECTEUR. SON OBJECTIF ? IDENTIFIER LES RISQUES CONCURRENTIELS ET CONTRIBUER À LA CRÉATION D'UN CADRE QUI OFFRE DES CONDITIONS ÉQUITABLES AUX OPÉRATEURS ENTRANTS. DANS LE CADRE DE SES AVIS, ELLE S'EST NOTAMMENT PENCHÉE SUR L'INTERMODALITÉ ET LE RÔLE DES GARES, LES MODES DE GOUVERNANCE ET LES CRITÈRES DE MISE EN PLACE D'UNE RÉGULATION SECTORIELLE FORTE.

SUR LES SEGMENTS DÉJÀ OUVERTS À LA CONCURRENCE, ELLE VEILLE AU TRAVERS DE SON ACTION CONTENTIEUSE À CE QUE LES NOUVEAUX ENTRANTS PUISSENT SE BATTRE À ARMES ÉGALES AVEC L'OPÉRATEUR HISTORIQUE.

AVIS 13-A-14

relatif au projet de loi portant sur la réforme ferroviaire

Date de l'avis : 4 octobre 2013

Origine de la saisine : Ministre de l'Économie et des Finances

Enjeu : les objectifs de la réforme ferroviaire sont de rassembler les activités de SNCF et de RFF et de créer en France un gestionnaire d'infrastructure unifié. Saisie sur ce projet de réorganisation, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations afin que cette réforme puisse concilier les gains d'efficacité attendus par le processus d'intégration verticale avec la préservation d'une concurrence suffisante.

Réforme ferroviaire : recommandations pour une réforme réussie

Synthèse



L'AUTORITÉ ÉMET DES RECOMMANDATIONS AFIN QUE LE FUTUR GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE PUISSE CONCILIER LOGIQUE D'INTÉGRATION INDUSTRIELLE ET RESPECT DE L'ÉQUITÉ CONCURRENTIELLE.

Dans un avis rendu au gouvernement, l'Autorité de la concurrence a recommandé que la réforme ferroviaire s'accompagne du respect de plusieurs principes, du fait de la création d'une structure verticalement intégrée. Elle estime que l'indépendance du gestionnaire du réseau ferroviaire et l'égalité d'accès au réseau doivent être plus prises en compte dans la loi, afin d'accompagner de façon satisfaisante l'ouverture complète à la concurrence du transport ferroviaire. En effet, les transports de marchandises et international de passagers sont déjà ouverts à la concurrence, tandis que le transport domestique de voyageurs doit l'être à l'horizon 2019.

LA "SNCF" : VERS UNE NOUVELLE ENTITÉ INTÉGRÉE INCLUANT RFF

La structure du système ferroviaire français mise en place en 1997 comportait deux entités autonomes :

- Réseau Ferré de France (RFF) en charge de la gestion de l'infrastructure ;
- la SNCF en charge de l'exploitation des transports ; la SNCF joue également un rôle substantiel dans la gestion de l'infrastructure en tant que gestionnaire d'infrastructures délégué (GID) en faisant les études de faisabilité de tracé des sillons et en attribuant les sillons de dernière minute.

Le projet de loi a prévu de créer un groupe public ferroviaire qui intègre trois EPIC, dont un EPIC de tête (la nouvelle "SNCF") et deux EPIC en aval :

- "SNCF Réseau", gestionnaire d'infrastructure ;
- "SNCF Mobilités" pour l'exploitation de services de transport ferroviaire.



Cette nouvelle organisation –très proche de celle d'un groupe de sociétés verticalement intégré– a appelé plusieurs observations de la part de l'Autorité de la concurrence. Afin de concilier logique d'intégration industrielle et concurrence, elle souligne que trois principes doivent être respectés :

- le périmètre d'intervention de "SNCF Réseau" doit être élargi et son indépendance renforcée pour en faire un véritable gestionnaire d'infrastructure unifié ;
- le périmètre et les missions de l'EPIC de tête "SNCF" doivent être clarifiés ;
- la régulation sectorielle doit être globalement renforcée pour prendre en compte le caractère intégré de la nouvelle architecture mise en place.

ÉLARGIR LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION ET RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE "SNCF RÉSEAU"

L'Autorité a estimé que des objectifs d'intégration industrielle et de concurrence pouvaient se rejoindre et produire leurs pleins effets si le renforcement du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau était mené jusqu'à son terme et si son indépendance était renforcée.

Le texte soumis à l'Autorité projetait de confier les missions de gestion d'infrastructure du réseau ferré national à la seule SNCF Réseau et mettait ainsi fin au partage de gestion du réseau entre la SNCF et RFF. La nouvelle organisation renforçait ainsi dans un sens positif la transparence et l'efficacité de l'organisation du secteur.

Transférer à SNCF Réseau la gestion des gares et des infrastructures de services

Le périmètre de compétence du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau se limitant au réseau ferré national, l'opérateur historique de transport demeurait donc le gestionnaire de la majeure partie des gares en France ainsi que des infrastructures de services indispensables à l'activité de ses concurrents, en particulier pour le transport de marchandises. Dans son avis, l'Autorité de la concurrence a regretté ce *statu quo*.

En effet, comme elle l'avait déjà souligné en 2009¹, les gares de voyageurs revêtent toutes les caractéristiques d'une infrastructure essentielle dont l'accès doit être garanti de façon non discriminatoire et transparente. Sans accès aux gares et aux infrastructures de services, ou à des conditions discriminatoires, le développement de la concurrence s'en trouverait amoindri².

L'Autorité de la concurrence a donc appelé de ses vœux le transfert immédiat à SNCF Réseau des infrastructures de service (cours de marchandises, gares de triage, installations d'approvisionnement en électricité de traction...) utilisées par le fret ferroviaire qui était déjà ouvert à la concurrence.

Les gares devraient suivre le même mouvement, même si l'Autorité de la concurrence a admis que ce transfert puisse avoir lieu de façon plus progressive. Il doit en tout état de cause intervenir au plus tard en 2019, date prévue à l'heure actuelle pour l'ouverture complète à la concurrence des transports ferroviaires de voyageurs.

SNCF Réseau deviendrait ainsi un véritable "guichet unique" pour les demandes en capacités ferroviaires des entreprises, de l'attribution des sillons jusqu'aux services rendus en gares, qu'il s'agisse des transports de voyageurs ou du fret, ce qui renforcerait l'efficacité du système ferroviaire en général.

Renforcer les mesures visant à garantir l'impartialité et l'indépendance de SNCF Réseau et de son conseil d'administration

L'Autorité de la concurrence a estimé que la gouvernance prévue présentait des lacunes, concernant la composition du conseil d'administration de SNCF Réseau et la nomination de ses membres.

Le président du conseil d'administration est une des clés de voûte de la gouvernance de SNCF Réseau. Le projet de loi soumis à l'Autorité prévoyait que le régulateur sectoriel, l'ARAF, pourrait s'opposer à une nomination d'une personnalité uniquement si cette dernière, au moment où elle prend ses fonctions de président de SNCF Réseau, a des intérêts dans une entreprise ferroviaire ou une de ses filiales.



LES GARES DE VOYAGEURS REVÊTENT TOUTES LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE DONT L'ACCÈS DOIT ÊTRE GARANTI DE FAÇON NON DISCRIMINATOIRE ET TRANSPARENTE.

Cette absence de conflit d'intérêts est à l'évidence nécessaire mais insuffisante pour garantir l'indépendance du président de SNCF Réseau.

L'Autorité de la concurrence a recommandé de renforcer les conditions d'indépendance du président de SNCF Réseau en dotant l'ARAF du pouvoir d'émettre un avis motivé et public sur la ou les personnalité(s) proposée(s).

En ce qui concerne les autres membres du conseil d'administration, aucune interdiction de prise de d'intérêts n'a été prévue. Or l'Autorité a estimé qu'il était indispensable que l'ensemble du conseil d'administration soit neutre.

Elle a souligné qu'une clarification était nécessaire pour étendre à tous les membres du conseil d'administration de SNCF Réseau l'interdiction de prise d'intérêts ou de responsabilités dans une entreprise ferroviaire, une filiale ou une société contrôlant une entreprise ferroviaire.

L'Autorité de la concurrence a également recommandé que les mêmes personnes ne puissent pas siéger aux conseils d'administration de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités.

Étendre les mesures de sauvegarde à l'ensemble des missions de SNCF Réseau

Enfin, le texte prévoyait des mesures internes d'organisation pour garantir de façon concrète l'indépendance et l'impartialité de SNCF Réseau vis-à-vis des entreprises ferroviaires (limitation de la mobilité des cadres dirigeants des entreprises ferroviaires vers SNCF Réseau par le moyen d'une saisine de la commission de déontologie du ferroviaire, exigences matérielles d'indépendance en termes de séparation des locaux et des systèmes d'information...).

L'Autorité a observé que la plupart des mesures envisagées étaient limitées à la fonction de répartition et de tarification des sillons³ alors que l'ensemble des missions de gestion d'infrastructure sont largement interpénétrées et nécessitent un dialogue important. Par exemple, la répartition des sillons n'est pas déconnectée de l'activité d'entretien du réseau, qui est en charge de l'exécution des travaux et rend ainsi certains sillons indisponibles en pratique.

L'Autorité de la concurrence a considéré que les mesures de sauvegarde devaient être étendues à l'ensemble des missions de SNCF Réseau.

CLARIFIER LE PÉRIMÈTRE ET LES MISSIONS DE LA NOUVELLE "SNCF"

Préciser les missions dévolues à la SNCF afin de préserver l'indépendance de SNCF Réseau

Dans le projet de texte, les missions dévolues à l'EPIC de tête (SNCF) étaient définies de façon large et leur périmètre exact n'était sujet à interprétation. Il est ainsi apparu que l'EPIC de tête pourrait exercer en propre des fonctions de nature opérationnelle dépassant ainsi les prérogatives classiques d'une société holding (missions d'intégration fiscale et économique).

L'Autorité a souligné que cette définition peu précise faisait courir un risque important que certaines prérogatives touchant à la gestion de l'infrastructure ferroviaire soient de facto exercées par l'EPIC de tête, entraînant un risque important de perte d'autonomie décisionnelle pour SNCF Réseau.

Afin de clarifier cette situation, l'Autorité de la concurrence a recommandé que soit incluse dans la loi une interdiction explicite pour l'EPIC de tête d'exercer des fonctions opérationnelles de gestion d'infrastructure afin de garantir l'indépendance de SNCF Réseau.

“

IL FAUT RENFORCER LES
CONDITIONS D'INDÉPENDANCE
DU PRÉSIDENT DE SNCF RÉSEAU
EN DOTANT L'ARAF DU POUVOIR
D'ÉMETTRE UN AVIS MOTIVÉ
ET PUBLIC SUR LA (OU LES)
PERSONNALITÉ(S) PROPOSÉE(S).

Préciser les missions de l'EPIC de tête et adapter la gouvernance pour les missions exercées au profit de l'ensemble du secteur

Le projet de loi n'apportait aucune précision sur la répartition des missions dites "internes" (c'est-à-dire exercées au seul profit des EPIC constituant le GPF) et "externes" (c'est-à-dire exercées au profit de l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire). Dans ces conditions, il existait un risque que l'EPIC de tête endosse des responsabilités d'intégration industrielle du système ferroviaire dans son ensemble sans garantie d'indépendance et d'objectivité.

Cette situation a soulevé la question de l'opacité du système, concernant, d'une part, le rôle de l'EPIC de tête dans ses missions exercées au profit de tous et concernant, d'autre part, la capacité d'influence particulière de l'opérateur historique de transport pour la prise de décisions structurantes pour l'ensemble des opérateurs ferroviaires.

L'Autorité a recommandé que pour ses missions "externes", le périmètre de l'EPIC de tête devrait être limité à une fonction de décideur stratégique.

Un décret devrait préciser la liste de ces missions.

De plus, il est prévu que le directoire de l'EPIC de tête soit uniquement composé des présidents de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. Il ne peut donc être exclu que des choix soient faits au seul avantage de l'opérateur historique sans prise en compte du point de vue des autres opérateurs ferroviaires ou des intérêts des autres acteurs du secteur.

L'Autorité a estimé que l'EPIC de tête ne pouvait cumuler des missions "externes" et une gouvernance fermée sans que soit remise en cause la neutralité des décisions stratégiques prises.

Pour les décisions prises dans le cadre de ses missions "externes", l'Autorité de la concurrence a recommandé que soit recueilli l'avis de l'ensemble des parties prenantes avant toute prise de décision. Cette consultation pourrait prendre la forme d'un avis motivé du Haut comité du ferroviaire, instance de concertation entre toutes les parties prenantes du secteur qui a vocation à se prononcer et à orienter les grandes évolutions du secteur ferroviaire.

Elle a ainsi recommandé de doter l'ARAF d'un pouvoir d'autosaisine pour émettre un avis motivé avant toute prise de décision sur les missions "externes".

“

DANS CE NOUVEAU CONTEXTE, L'ARAF DEVRAIT ÊTRE DOTÉE DE POUVOIRS PLUS IMPORTANTS.

RENFORCER LA RÉGULATION SECTORIELLE

Doter l'ARAF de pouvoirs plus importants

L'Autorité de la concurrence a rappelé que la régulation sectorielle permettait d'accompagner un secteur sous monopole lors des différentes étapes d'ouverture à la concurrence.

Elle s'est félicitée que certaines dispositions du projet de loi renforceraient l'indépendance de l'ARAF (professionnalisation du collègue) mais a regretté que le projet de loi retire au régulateur le pouvoir d'émettre un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ("péages ferroviaires"). Cette modification priverait ainsi l'ARAF d'un des pouvoirs les plus importants dont elle dispose à l'heure actuelle.

L'Autorité de la concurrence a recommandé de maintenir l'avis conforme de l'ARAF en matière de tarification d'accès au réseau ferré national et de prévoir un avis conforme en matière de tarification d'accès et de services rendus dans les gares de voyageurs et les infrastructures de services.

Supprimer le pouvoir de conciliation au Haut comité du ferroviaire

Le Haut comité du ferroviaire est une instance de concertation entre l'ensemble des parties prenantes du secteur, qui a vocation à se prononcer et à orienter les grandes évolutions du secteur ferroviaire. Cette concertation entre les parties prenantes sur de grandes questions stratégiques peut être un gage de transparence au bénéfice de tous. En revanche, la mission de conciliation qui lui est confiée pourrait conduire les parties prenantes du secteur ferroviaire à résoudre entre elles, de façon opaque et sans garantie d'impartialité, les différends qui peuvent les opposer. Elle affaiblirait, de plus, le pouvoir de règlement des différends dont dispose l'ARAF.

L'Autorité a recommandé que le pouvoir de conciliation confié au Haut comité du ferroviaire soit supprimé de la loi.

Le projet de loi soumis à l'examen de l'Autorité prévoyait par ailleurs que le Haut comité du ferroviaire approuverait un code du réseau qui préciserait les modalités selon lesquelles sont organisées les relations entre gestionnaires d'infrastructure, gestionnaires d'infrastructures de services, entreprises ferroviaires et autorités organisatrices. Cette "charte de bonne conduite", explicitant l'application du document de référence du réseau (DRR), qui décrit les principes et procédures pour l'accès aux infrastructures ferroviaires.

Or, ni la nature ni le contenu du code ne sont précisés. L'Autorité a souligné qu'il existait donc un risque important que son contenu chevauche ou réinterprète dans les faits le contenu du DRR privant alors le gestionnaire d'infrastructure de compétences que lui seul doit détenir pour garantir un accès non discriminatoire au réseau.

L'Autorité a recommandé de clarifier la portée juridique du code du réseau, qui pourrait prendre la forme d'une charte engageant volontairement les acteurs, sans portée normative, afin de préserver l'indépendance de SNCF Réseau et la transparence générale de la régulation sectorielle.

L'avis 13-A-14 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

LES SUITES

La loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant sur la réforme ferroviaire a été publiée au journal officiel du 5 août 2014 et intègre une partie des recommandations de l'Autorité.

¹ Voir avis 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs et le communiqué de presse.

² Ces risques d'accès discriminatoire aux infrastructures ne sont pas hypothétiques. Dans le secteur du fret, l'Autorité de la concurrence a sanctionné, fin 2012, la SNCF pour avoir notamment empêché ses concurrents d'accéder à des capacités ferroviaires indispensables à leur activité [décision 12-D-25 du 18 décembre 2012].

³ La répartition des sillons consiste à tracer le graphique de circulation et à établir l'horaire de service d'un train.



AVIS 11-A-15

sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

Date de l'avis : 29 septembre 2011

Origine de la saisine : Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

Enjeu : l'autonomie de gestion des gares est un enjeu stratégique qui conditionne la réussite de l'ouverture à la concurrence du secteur. En effet, depuis 2009, les concurrents de la SNCF sont amenés à utiliser les services des gares situées sur le trajet des liaisons transfrontalières.

AVIS 11-A-16

relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF

Date de l'avis : 29 septembre 2011

Origine de la saisine : ARAF

Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs : les préconisations de l'Autorité

Synthèse

À la veille de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs qui prélude à une ouverture plus vaste du secteur, l'Autorité a formulé des recommandations à l'égard des pouvoirs publics, du régulateur sectoriel et de la SNCF, en vue de permettre le bon déroulement de l'ouverture partielle à la concurrence.

LE CONTEXTE : L'OUVERTURE DU RAIL À LA CONCURRENCE

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite "loi ORTF")* a ouvert à la concurrence le transport ferroviaire international de voyageurs. Cette loi a également créé un régulateur sectoriel, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EN VIGUEUR

Consultée par le ministre de l'Économie sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, l'Autorité a rappelé que les gares de voyageurs présentaient les caractéristiques d'une infrastructure essentielle pour les transporteurs ferroviaires concurrents de la SNCF car elles constituent l'élément indispensable *"pour assurer la liaison avec les clients et permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables"*.

Elle a souligné qu'il incombait à la SNCF de garantir l'accès aux gares dans de bonnes conditions. C'est pourquoi la SNCF a créé en son sein une entité spécifique, "Gare & Connexions", qui a pris en charge au 1^{er} janvier 2010 la gestion de l'ensemble des gares de voyageurs du réseau ferré national (3 026 gares et haltes de voyageurs).

Dans un avis 09-A-55 de 2009 (voir fiche p. 35), l'Autorité de la concurrence avait déjà indiqué que le système de gouvernance de la mission de gestion des gares envisagé par la SNCF n'était pas satisfaisant, et elle avait recommandé que la gestion des gares fasse l'objet d'une séparation plus aboutie.

Au sujet du projet de décret sur lequel elle a été consultée deux ans plus tard, elle a réitéré ses réserves et souligné que l'organisation mise en place par la SNCF depuis 2009, en laissant trop de latitude à l'opérateur historique, n'était pas à la hauteur des enjeux de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire.



LES GARES DE VOYAGEURS
PRÉSENTENT LES
CARACTÉRISTIQUES D'UNE
INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE
POUR LES NOUVEAUX ENTRANTS.

Après une analyse minutieuse des textes qui lui ont été soumis, l'Autorité a émis les recommandations suivantes :

ASSURER UNE RÉELLE SÉPARATION FONCTIONNELLE DE LA STRUCTURE "GARE & CONNEXIONS"

Sur les procédures de nomination et de révocation du directeur des gares

La nomination et la révocation du directeur de Gare & Connexions restent soumises à l'appréciation du conseil d'administration de la SNCF et de son président, ce qui ne peut caractériser une véritable autonomie. Le directeur peut ainsi être révoqué à tout moment par le président de la SNCF.

- ▶ L'Autorité a recommandé de s'inspirer de la procédure de nomination du directeur des circulations ferroviaires, nommé pour cinq ans, par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des transports et après avis de l'ARAF, en vue de garantir une autonomie plus forte au directeur de Gare & Connexions.

Sur le pouvoir de gestion sur le patrimoine des gares

Le directeur de Gare & Connexions a une délégation de pouvoir limitée à 15 millions d'euros pour les opérations d'acquisition ou de cession, tandis que la compétence du président de la SNCF était de 40 à 160 millions d'euros selon les opérations. L'autonomie de gestion de Gare & Connexions ne peut donc pas s'appliquer aux grandes opérations d'investissement, comme par exemple dans les gares parisiennes.

- ▶ L'Autorité a recommandé d'attribuer un plus large pouvoir de gestion sur le patrimoine des gares aux dirigeants de Gare & Connexions, afin de prévenir le risque que les investissements soient davantage orientés au bénéfice de la SNCF qu'à celui de ses concurrents.
- ▶ L'Autorité a également recommandé que le directeur de Gare & Connexions puisse déterminer la politique d'investissements à mettre en œuvre. Les décisions d'investissements de Gares & Connexions pourraient passer par le filtre d'un comité d'engagements spécifique au sein de la branche, qui préfigurerait en quelque sorte un futur conseil d'administration.

Sur la protection des informations commerciales

L'Autorité a rappelé qu'il était nécessaire de garantir l'imperméabilité entre les activités commerciales de la SNCF et ses missions de gestionnaire d'infrastructures de services (Gare & Connexions), notamment concernant la protection des informations commerciales communiquées par les nouveaux entrants à l'opérateur historique (par exemple lorsqu'un opérateur annonce au gestionnaire des gares qu'il souhaite ouvrir une ligne desservant telle et telle gares). En effet, la possession d'informations concernant les concurrents pourrait conférer à l'opérateur historique un atout déterminant dans la compétition.

- ▶ L'Autorité a en conséquence préconisé de rendre le dispositif de protection des informations commerciales plus contraignant, en assortissant le code de déontologie de possibles sanctions, qui pourraient être mises en œuvre par l'employeur à l'égard des salariés, mais aussi par le régulateur à l'égard de la SNCF.

“

L'AUTORITÉ A RECOMMANDÉ D'ATTRIBUER UN PLUS LARGE POUVOIR DE GESTION SUR LE PATRIMOINE DES GARES AUX DIRIGEANTS DE GARE & CONNEXIONS, AFIN DE PRÉVENIR LE RISQUE QUE LES INVESTISSEMENTS SOIENT DAVANTAGE ORIENTÉS AU BÉNÉFICE DE LA SNCF QU'À CELUI DE SES CONCURRENTS.

Sur la relation commerciale avec les opérateurs ferroviaires

De même, l'Autorité a relevé que les transporteurs concurrents demandant des prestations d'accès aux gares devaient s'adresser à un service de la direction générale de la SNCF. Cette disposition, présentée par la SNCF comme la possibilité pour les transporteurs concurrents d'avoir un "guichet unique" pour leurs relations avec les différentes entités de la SNCF, comporte le risque de permettre à la SNCF de connaître, bien en amont de leur mise en place, les projets des transporteurs concurrents.

- ▶ L'Autorité a ainsi recommandé que Gare & Connexions obtienne la réelle maîtrise de la relation commerciale avec les opérateurs ferroviaires, dès l'entrée en vigueur du service d'hiver 2011-2012.

ACCROÎTRE L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE DE "GARE & CONNEXIONS"

L'établissement de comptes séparés pour l'activité gares de voyageurs de la SNCF constitue une obligation depuis le 1^{er} janvier 2011 : les règles de séparation comptable doivent être approuvées par l'ARAF, après avis de l'Autorité de la concurrence.

L'Autorité a relevé que, si le bilan et le compte de résultats établis répondaient bien aux obligations légales, ils mettent toutefois en évidence la structure financière très fragile de l'entité Gare & Connexions, très dépendante du reste de la SNCF.

Sur le plan concurrentiel, cela pourrait se traduire par un renchérissement du prix demandé pour l'accès aux gares, ce qui serait préjudiciable aux nouveaux transporteurs entrant sur le marché.

- ▶ L'Autorité a notamment recommandé :
 - que, faute d'une véritable autonomie financière de Gare & Connexions, les modalités de financement fassent l'objet d'une convention pluriannuelle entre Gares et Connexions et la SNCF, afin d'améliorer la prévisibilité de son financement ;
 - et que le régulateur (ARAF) recoure régulièrement à des audits extérieurs pour valider ces comptes séparés.

RENFORCER LE POUVOIR D'INTERVENTION DE L'ARAF

Forte de sa pratique dans les autres secteurs et industries de réseaux, l'Autorité a considéré que plus le degré de séparation entre l'opérateur historique et le gestionnaire d'infrastructures de services était faible, plus le pouvoir d'intervention du régulateur sectoriel en matière d'infrastructures de services devait être fort.

- ▶ Concernant la tarification de l'utilisation des infrastructures et services, l'Autorité a recommandé la mise en place d'une régulation *ex ante* des tarifs des prestations en gare et des coûts répercutés aux entreprises ferroviaires. Cette régulation garantirait, sous le contrôle de l'ARAF, que la tarification soit, d'une part, transparente et prévisible, et d'autre part, n'introduise pas d'éléments de discrimination tarifaire injustifiée.

GARANTIR L'AUTONOMIE JURIDIQUE DE GARE & CONNEXIONS

L'Autorité a souligné qu'elle comprenait le souhait du gouvernement de procéder par étapes dans ce qu'il convient d'appeler une phase d'apprentissage intervenant elle-même dans un secteur caractérisé par des rigidités multiples. Pour autant, elle ne saurait valider la séparation –très peu aboutie– en matière de gares de voyageurs prévue par le projet

de décret, si elle n'est pas accompagnée d'une perspective d'évolution à moyen terme et d'un renforcement significatif de garanties minimales à court terme.

La séparation fonctionnelle, au sein de l'opérateur historique, entre les activités de transporteur et de gestionnaire de gares nécessite une répartition stricte des compétences sur les plans fonctionnels, financiers, opérationnels et humains. Or, l'organisation mise en place par la SNCF depuis 2009 et reprise par le projet de décret ne fournit pas de garanties suffisantes : elle laisse trop de latitude à l'opérateur historique, trop peu au gestionnaire des gares et vraiment trop peu au régulateur sectoriel.

Le succès de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire dépend, au-delà des questions de droit d'accès, de mise à disposition de services aux entreprises ferroviaires et de tarification juste, prévisible et transparente, de la définition d'un équilibre entre la gestion des infrastructures essentielles du réseau et la régulation sectorielle.

L'Autorité a ainsi souligné l'urgence à construire un cadre crédible qui suppose :

- que le pouvoir réglementaire affiche clairement sa volonté d'avancer par étapes : séparation fonctionnelle pour les deux à trois ans à venir, selon un modèle suggéré dans le présent avis (11-A-15), qui reprendrait les mêmes garanties que celles mises en place pour le service gestionnaire des trafics et des circulations, puis séparation juridique qui pourrait être permise par une modification du décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF ;
- que soient renforcés de manière très significative les pouvoirs du régulateur sectoriel selon les modalités évoquées plus haut, notamment en matière de contrôle *ex ante* et *ex post* des tarifs des infrastructures de services.

Les avis 11-A-15 et 11-A-16 sont disponibles sur www.autoritedelaconcurrence.fr

AVIS 09-A-55

sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs

Date de l'avis : 4 novembre 2009

Origine de la saisine : Autorité de la concurrence (autosaisine)

Enjeu : réussir l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire en anticipant les évolutions nécessaires pour que celle-ci soit effective au service des voyageurs et des entreprises.

Gares et intermodalité : permettre un accès équitable aux ressources

Synthèse

Le secteur ferroviaire fait l'objet d'une politique européenne d'ouverture progressive à la concurrence depuis les années 1990. La qualité de la préparation des opérateurs économiques aux nouveaux enjeux est un préalable nécessaire à une réforme réussie. Forte de son expérience acquise ces dernières années dans la dérégulation d'industries de réseau, l'Autorité s'est autosaisie et a rendu son expertise au moment des débats parlementaires sur la transposition en droit français des directives du 3^e paquet ferroviaire.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence a défini les conditions permettant un accès équitable aux ressources nécessaires à l'exercice d'une concurrence non faussée, non seulement sur le marché sur lesquels opèrent les entreprises ferroviaires mais aussi sur les autres marchés de transports publics, compte tenu notamment des problématiques d'intermodalité.

IMPACTS ET ENJEUX DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

L'enjeu de l'accès aux gares et des modalités de leur utilisation

L'Autorité a souligné que les gares seront d'emblée impactées par l'ouverture à la concurrence. Les nouveaux opérateurs qui emprunteront le réseau français seront de fait conduits à desservir les gares situées sur le trajet des liaisons transfrontalières. La SNCF va devoir organiser l'accès aux gares afin que les nouveaux opérateurs puissent les desservir et bénéficier des services qu'elles offrent. À cet égard, la tarification de ces prestations et la gestion des espaces dans les gares seront des enjeux stratégiques.

L'enjeu de la mise en place de solutions d'intermodalité à partir des gares

Les gares représentent également un enjeu déterminant pour les marchés connexes de transport public, où la SNCF est active au titre de la diversification de ses activités. Les gares ne fonctionnent plus en seul mode ferroviaire et sont connectées à l'ensemble des autres réseaux de transport (cars notamment). Lors des appels d'offres de transport public lancés par les collectivités locales, les solutions d'intermodalité sont ainsi devenues des éléments d'appréciation incontournables des offres des transporteurs. Or, la SNCF est présente sur l'ensemble de la chaîne de transport, du train au vélo, en passant par les prestations liées au transport ou la gestion de parcs de stationnement. Elle continue d'étendre sa diversification sur les marchés connexes au transport ferroviaire, notamment par l'intermédiaire de Keolis, premier opérateur privé de transport urbain, qui occupe également une place majeure sur le transport interurbain.

À la veille de l'ouverture à la concurrence du secteur, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations afin d'éviter que la SNCF ne puisse tirer d'avantages concurrentiels injustifiés du fait de son ancienne position de monopole.



LES GARES NE FONCTIONNENT PLUS EN SEUL MODE FERROVIAIRE ET SONT CONNECTÉES À L'ENSEMBLE DES AUTRES RÉSEAUX DE TRANSPORT (CARS NOTAMMENT).



L'AUTORITÉ A RECOMMANDÉ QUE LA GESTION DES GARES FASSE L'OBJET D'UNE SÉPARATION PLUS ABOUTIE.



LA SNCF DOIT VEILLER À NE PAS PROPOSER AUX AUTORITÉS ORGANISATRICES D'OFFRES DE TRANSPORTS INTÉGRÉES VERTICALEMENT.

LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

Sur le choix de la structure de gestion "Gare & Connexions"

L'Autorité a estimé que le système de gouvernance de la mission de gestion des gares envisagé par la SNCF n'était pas satisfaisant et qu'il devait être revu. Elle a notamment regretté que la SNCF n'ait pas rendu sa nouvelle branche "Gares & Connexions" plus indépendante de ses activités concurrentielles et que cette entité soit placée, sous l'autorité directe du président de la SNCF.

Afin de prévenir les risques liés à la détention par l'opérateur historique d'infrastructures essentielles, l'Autorité a donc recommandé que la gestion des gares fasse l'objet d'une séparation plus aboutie. Elle a rappelé que plusieurs modèles existent : la séparation de propriété, la séparation juridique ou encore la séparation fonctionnelle. En tout état de cause, elle a souligné que le modèle de simple séparation comptable mis en place par la SNCF ne saurait répondre aux enjeux induits par l'ouverture à la concurrence.

Sur la tarification applicable aux entreprises ferroviaires utilisant les services en gare

La tarification applicable aux entreprises ferroviaires utilisant les services en gare sera un élément essentiel pour apprécier concrètement les conditions d'accès au marché. L'Autorité a rappelé que la justification de ces tarifs doit pouvoir être vérifiée de manière indépendante afin d'évaluer la sincérité des coûts exposés par l'opérateur historique, et de garantir pour les nouveaux entrants la transparence des sommes qui leur seront facturées.

À cet égard, l'Autorité a considéré que le futur régulateur sectoriel (aujourd'hui l'ARAF) devait être 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.

Sur la stratégie de diversification de la SNCF

Sans remettre en cause la stratégie de diversification de la SNCF, l'Autorité a souligné que sa position extrêmement forte sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs était susceptible de fausser la compétition entre ses filiales et les concurrents.

- L'Autorité a conseillé à la SNCF de veiller à ne pas proposer aux autorités organisatrices d'offres de transports intégrées verticalement, qui présenteraient un avantage concurrentiel significatif auquel les autres opérateurs de transport ne pourraient prétendre.
- Par ailleurs, la SNCF, *via* Gares & Connexions, pourra être amenée à délivrer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public ferroviaire en vue d'exploiter des parcs de stationnement à proximité des gares. Afin de ne pas favoriser sa filiale Effia, l'Autorité lui a conseillé de procéder de manière systématique à une mise en concurrence pour l'attribution de l'exploitation des parcs de stationnement situés sur le domaine public dont elle est affectataire.
- L'opérateur historique devra également veiller à ne pas se livrer à des pratiques susceptibles d'être qualifiées de prix prédateurs. À cet égard, la puissance financière de la SNCF pourrait lui permettre de supporter dans le temps des pertes élevées dans le cadre de ses activités de diversification et, par conséquent, d'affecter la concurrence sur les marchés sur lesquels elle entend se diversifier.

- Enfin, l'Autorité a souligné que le niveau d'information influencerait sur la capacité des opérateurs de transport urbain ou interurbain de voyageurs de proposer aux autorités organisatrices des offres de transport public intermodales. Tous les opérateurs répondant à un appel d'offres en matière de transport public devraient donc pouvoir disposer des informations relatives au transport ferroviaire, et en particulier les horaires, dans une gare donnée. Ces informations devraient pouvoir être transmises dans des conditions non discriminatoires et sous format normé afin d'en permettre l'interopérabilité.

Sur les répercussions de l'ouverture à la concurrence du ferroviaire sur le format des appels d'offres de transport public

L'Autorité a invité 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. Si la délégation de la globalité d'un réseau de transport sur une agglomération permet, dans une certaine mesure, à l'entreprise délégataire de bénéficier d'économies d'échelle, elle peut également conduire à un appauvrissement de l'offre, tant du point de vue du nombre d'opérateurs candidats aux appels d'offres que de celui de la qualité des services proposés.

Cet appauvrissement potentiel est d'autant plus à souligner que, dans le contexte de renforcement éventuel de la concentration du secteur, l'allotissement des réseaux, qu'il soit organisé suivant les modes de transports (métro, tramway, bus), ou bien par zone géographique, pourrait stimuler la concurrence, faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs et permettre l'émergence de nouveaux services.

L'avis 09-A-55 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

AVIS 08-A-17

sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports

Date de l'avis : 3 septembre 2008

Origine de la saisine : Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

AVIS 08-A-18

relatif à un projet de décret sur les redevances d'utilisation du réseau ferré

Date de l'avis : 13 octobre 2008

Origine de la saisine : Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Enjeu : interrogée sur les premiers projets de textes visant à organiser et réguler le secteur ferroviaire, l'Autorité a émis des recommandations pour que, dès sa conception, le système de régulation à naître soit à même de prévenir des pratiques anticoncurrentielles futures.

Organisation et régulation des transports ferroviaires : les points d'amélioration

Synthèse



L'AUTORITÉ A SUGGÉRÉ AU GOUVERNEMENT D'ALLER PLUS LOIN DANS LE PARTAGE DES MOYENS ENTRE LA SNCF ET RFF POUR DONNER À CE DERNIER UNE VÉRITABLE CAPACITÉ DE GESTION DE SON PROPRE RÉSEAU.

Sollicitée par le gouvernement sur le projet de loi relatif à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires (dit "ORTF"), l'Autorité a rendu en septembre 2008 un avis invitant le Gouvernement à aller plus avant dans la répartition des compétences entre le gestionnaire d'infrastructure, RFF, et l'exploitant, SNCF, afin de garantir une séparation fonctionnelle réellement satisfaisante.

En effet, si le texte a marqué un progrès important dans la mise en place d'une régulation efficace des activités ferroviaires ouvertes à la concurrence en créant notamment une nouvelle AAI sectorielle, l'institution a toutefois attiré l'attention du gouvernement sur un certain nombre de points à modifier dans le projet de loi afin de réussir pleinement l'ouverture du secteur.

LE PROJET DE LOI ORTF

La création d'une nouvelle AAI spécialisée dans la régulation ferroviaire

Outre la suggestion d'améliorations techniques ou rédactionnelles des dispositions relatives à la future autorité de régulation des activités ferroviaires, l'Autorité a insisté sur l'intérêt de replacer la création de cette autorité indépendante dans le cadre plus général de l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des moyens de transport nécessitant l'intervention d'un régulateur.

Le partage des moyens entre la SNCF et RFF

L'Autorité a estimé nécessaire de revoir le partage des moyens entre la SNCF et RFF pour donner à ce dernier une véritable capacité de gestion de son propre réseau.

Améliorer le dispositif prévu en matière d'accès aux sillons

L'Autorité a enfin souligné la nécessité de donner une possibilité d'accès aux sillons à l'ensemble des utilisateurs potentiels et en particulier aux chargeurs, avec comme conséquence l'alignement progressif des conditions d'accès aux sillons et d'éligibilité aux accords-cadres, afin qu'aucun titulaire de sillon ne soit exclu à terme de ce dispositif.

L'avis 08-A-17 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

Péages ferroviaires : vers une fixation des tarifs plus transparente

Synthèse

Consultée sur le projet de décret sur les redevances d'utilisation du réseau ferré (péages ferroviaires), l'Autorité a insisté sur l'importance de l'obligation de transparence en matière de fixation des tarifs d'accès à une infrastructure essentielle. En effet, il s'agit là d'une condition essentielle pour l'exercice d'une concurrence effective. Elle a souligné que cette obligation était, en l'occurrence, peu ou mal satisfaite concernant les redevances d'utilisation du réseau ferré.



L'AUTORITÉ MET EN GARDE SUR LES CONSÉQUENCES D'UN MANQUE DE TRANSPARENCE QUANT À LA FIXATION DES REDEVANCES D'UTILISATION DU RÉSEAU FERRÉ.

AU PLAN DES PRINCIPES

L'Autorité a rappelé que la transparence dans la fixation du niveau des redevances conditionnait pour partie le respect des autres obligations fixées par les textes, à savoir l'objectivité, l'orientation vers les coûts et le caractère non discriminatoire des règles tarifaires.

UN ENJEU ÉCONOMIQUE

L'ouverture à la concurrence des activités de transport ferroviaire conduit à faire coexister l'ancien monopole historique, des entreprises étrangères entrant sur le marché français, et de nouveaux opérateurs à l'expérience forcément plus limitée. Il en résulte une asymétrie fondamentale en matière d'informations sur le fonctionnement du réseau ferré national et d'investissements de démarrage à consentir.

La transparence de l'ensemble des règles tarifaires a ainsi pour objectif de permettre à l'ensemble des acteurs économiques de vérifier le montant des redevances demandées et surtout d'établir des prévisions pour ce poste de dépense.

En effet, pour établir un plan de développement à moyen terme et réunir les financements nécessaires, les nouveaux opérateurs entrant sur le marché ont besoin d'une règle tarifaire claire, complète, objective et raisonnablement stable sur plusieurs années. Seul le décret tarifaire, avec ses garanties de procédure apportées par les avis préalables de l'Autorité de la concurrence et du Conseil d'État, pouvait leur apporter.

AU PLAN JURIDIQUE

Sur le terrain juridique, la transparence de la tarification doit permettre au juge saisi d'un contentieux d'avoir les moyens d'exercer son contrôle sur les pratiques tarifaires.

À cet égard, l'Autorité a estimé qu'en l'état des informations apportées par le projet de décret tarifaire sur l'utilisation du réseau ferré, elle serait très probablement incapable de procéder aux vérifications concernant l'existence d'une couverture totale des coûts.

L'avis 08-A-18 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



ENJEU : LA FIXATION DU TARIF D'ACCÈS À UNE INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE REVÊT UN CARACTÈRE STRATÉGIQUE DANS LE CADRE DE L'OUVERTURE DU SECTEUR À LA CONCURRENCE, CAR SON NIVEAU PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UNE BARRIÈRE À L'ENTRÉE POUR DE NOUVEAUX OPÉRATEURS.

DÉCISIONS CONTENTIEUSES ET D'ENGAGEMENTS

DÉCISION 14-D-11

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de billets de train

Date de la décision : 2 octobre 2014

Origine de la saisine : AS Voyages

Enjeu : permettre des conditions de concurrence équitables et non discriminatoires entre voyages-sncf.com, filiale de la SNCF, et les autres agences.

Voyages en ligne : des engagements permettant aux agences de voyages de concurrencer voyages.sncf.com à armes égales

Synthèse

Saisie d'une plainte déposée devant l'Autorité de la concurrence par AS Voyages, l'Autorité de la concurrence a obtenu de la SNCF une série d'engagements. Ceux-ci obligent la SNCF à traiter sur un même pied sa filiale voyages-sncf.com et les agences de voyages concurrentes.

Les engagements pris par la SNCF et rendus obligatoires par l'Autorité, simplifient et clarifient le système de distribution des billets de train. Les agences de voyages se verront appliquer des conditions équivalentes à celles de voyages-sncf.com notamment en termes de facturation, de rémunération et d'accès aux informations. Ces engagements permettront aux agences de se différencier par les services –les prix des billets de train étant réglementés– en proposant aux voyageurs des offres diversifiées et étoffées (sites internet de réservation innovants, billets combinant tous types de transports...).

LA SAISINE D'AS VOYAGES

AS Voyages, née de la fusion des agences Afat voyages et Selectour, dénonçait des pratiques de la SNCF tendant à favoriser, dans la vente des billets de train, sa filiale voyages-sncf.com au détriment des agences de voyages concurrentes.

Le fonctionnement de la réservation des billets de train

Outre les canaux de vente directs de la SNCF (gares, boutiques, bornes libre-service, voyages-sncf.com), les agences de voyages agréées par la SNCF peuvent distribuer des billets de train (Selectour Afat, Capitaine train, etc.). Elles accèdent pour cela au système informatique de réservation de la SNCF (la base de données Résarail). La connexion à ce système central est réalisée via des interfaces techniques dénommées Ravel et WDI, dont l'utilisation est facturée par la SNCF. En contrepartie, les agences de voyages reçoivent une commission pour les ventes de billets de train qu'elles réalisent pour le compte de la SNCF (mandat).

Les agences de voyages se voyaient appliquer des conditions moins avantageuses que voyages-sncf.com

Dans le cadre de la procédure, les services d'instruction de l'Autorité ont relevé que les agences de voyages étaient traitées par la SNCF différemment et sans justifications objectives par rapport à sa filiale voyages-sncf.com.

À titre d'exemple :

- Les rémunérations de la SNCF étaient différentes selon qu'elles s'appliquaient à voyages-sncf.com ou aux agences concurrentes.
- La stratégie commerciale et technique des agences de voyages pouvait potentiellement être connue de voyages-sncf.com, compte tenu de l'absence de séparation claire avec la filiale de la SNCF chargée de recueillir les demandes d'accès à Résarail.



LES AGENCES DE VOYAGES
CONCURRENTES SE VERRONT
APPLIQUER DES CONDITIONS
DE RÉMUNÉRATION SIMILAIRES
À VOYAGES-SNCF.COM.

- le site sncf.com n'affichait pas les horaires sur ses pages mais renvoyait directement vers le site voyages-sncf.com pour permettre la réservation avec le risque que sa filiale ne capte le trafic en profitant de la marque SNCF.

Face à ces pratiques susceptibles de constituer un abus de position dominante, la SNCF a proposé douze engagements, soumis à consultation des acteurs du marché (test de marché du 28 avril 2014, disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr).

LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA SNCF

Les engagements techniques proposés, qui ont été améliorés en séance à la demande de l'Autorité, visent à empêcher que voyages-sncf.com ne bénéficie d'un traitement préférentiel par rapport à ses concurrents.

Parmi ceux-ci, la SNCF s'est engagée notamment à :

- **Appliquer des conditions de rémunération homogènes à l'ensemble des agences**

Les agences de voyages concurrentes se verront appliquer des conditions de rémunération similaires à voyages-sncf.com. La baisse du prix d'accès à certaines interfaces permettra plus facilement aux agences de proposer, comme voyages-sncf.com, l'ensemble de l'offre de transport de la SNCF (iDTGV et Ouigo inclus), d'intégrer l'offre d'autres transporteurs (notamment pour les voyages à l'international). Cela favorisera, en vue de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, l'émergence d'agences capables d'agréger l'ensemble des offres des transporteurs ferroviaires, aériens ou routiers.

- **Garantir la confidentialité des demandes des agences concurrentes de voyages-sncf.com**

La SNCF s'est engagée à réformer substantiellement son organisation afin de mettre un terme à la porosité entre voyages-sncf.com et sa société sœur qui recueille les demandes d'accès des agences de voyages au système de distribution des billets. La confidentialité des informations transmises par les agences sera ainsi garantie.

- **Modifier son site Internet afin de ne plus privilégier son site de réservation voyages-sncf.com**

La SNCF proposera sur son site sncf.com l'accès aux horaires sans référence et sans renvoi au site voyages-sncf.com. Son site Internet dissociera également les accès "horaires" et "réservations" dans deux onglets différents.

LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ

L'Autorité de la concurrence a considéré que les engagements de la SNCF répondaient à ses préoccupations de concurrence et présentaient un caractère substantiel, crédible et vérifiable. Elle les a rendu obligatoires et a clos la procédure ouverte devant elle.

L'avis 14-D-11 est disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr

DÉCISION 13-D-16

relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par le groupe SNCF dans le secteur du transport de personnes

Date de la décision : 27 juin 2013

Origine de la saisine : Transdev

Enjeu : veiller à ce que le groupe SNCF, opérateur ferroviaire historique disposant d'un monopole, n'abuse pas de cette situation pour distordre la concurrence sur des marchés concurrentiels sur lesquels il est également actif par le biais de filiales.

Plainte de Transdev contre SNCF : pas de mesures d'urgence mais une poursuite au fond de l'instruction

Synthèse

L'Autorité a été saisie par Transdev, société active dans le secteur des transports publics. Cette dernière reproche à la SNCF de fausser le jeu de la concurrence en faisant bénéficier sa filiale Kéolis de son savoir-faire ferroviaire. L'Autorité de la concurrence n'a pas prononcé de mesures d'urgence, mais a décidé de poursuivre l'instruction au fond.

LA PLAINTÉ DE TRANSDEV

La plainte de Transdev auprès de l'Autorité faisait suite à la passation d'un marché public par la Compagnie des transports strasbourgeois, qui exploite le réseau de transport public de la communauté urbaine.

Cette dernière avait passé un marché de prestations d'assistance technique (services variés d'étude et de conseil aux collectivités, autour de la mobilité des voyageurs) qui avait été remporté par un groupement solidaire constitué de Kéolis et de Sncf Partenariat, deux filiales de droit privé de la SNCF.

Transdev, qui était candidate sortante, reprochait à la SNCF d'abuser de sa position dominante en entretenant volontairement une confusion entre ses activités en monopole et celles qui relèvent du champ concurrentiel. Sa filiale Kéolis serait notamment en mesure de mobiliser des moyens que ses concurrents ne peuvent pas répliquer, en particulier concernant les solutions d'intermodalité avec le ferroviaire lourd.

Or, dans un précédent avis (09-A-55) l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner que les autorités organisatrices sont particulièrement attentives aux solutions intermodales que les sociétés candidates sont en mesure de proposer. [voir la fiche dédiée en page 35]

L'AUTORITÉ A ESTIMÉ QU'UNE INSTRUCTION APPROFONDIE ÉTAIT NÉCESSAIRE

Dans un contexte où les autorités organisatrices de transport ont des besoins croissants pour organiser les connexions entre les différents modes de transport pour voyageurs, l'Autorité a considéré que la dimension ferroviaire avait fait la différence entre les offres proposées et a estimé qu'une instruction au fond était nécessaire.

Après un premier examen du dossier, l'Autorité a mis au jour que le groupe SNCF avait mobilisé au soutien de Kéolis des moyens humains, techniques, matériels et immatériels importants, qui apparaissent de nature à pouvoir l'avantager. Or, de telles pratiques, consistant à chercher à évincer, discipliner ou décourager les concurrents, par des procédés ne relevant pas de la compétition par les mérites, de la part d'entreprises qui mobiliseraient des moyens issus de marchés en monopole (transports ferroviaires) sur des marchés ouverts à la concurrence (marché de l'assistance technique aux exploitants de transports urbains, voire les marchés de transport urbains eux-mêmes), sont susceptibles de constituer un abus de position dominante et nécessitent un examen approfondi.

L'instruction au fond s'attachera à examiner les moyens mobilisés par le groupe SNCF au soutien de Kéolis, ainsi que leur caractère répliquable ou non par Transdev ou tout autre concurrent.

Par ailleurs, les modalités de la diversification opérée par le groupe SNCF suscitent des questions, qui méritent d'être examinées de manière approfondie.

La décision 13-D-16 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



DÉCISION 12-D-25

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises

Date de la décision : 18 décembre 2012

Origine de la saisine : autosaisine (2008) puis Euro Cargo Rail (2009)

Enjeu : permettre aux nouveaux entrants sur le marché d'accéder à l'ensemble des infrastructures de façon transparente et non discriminatoire.

Fret : la SNCF sanctionnée pour avoir entravé l'arrivée de nouveaux entrants

Synthèse

L'Autorité de la concurrence – dont l'autosaisine de 2008 a été suivie par une plainte d'Euro Cargo Rail (Deutsche Bahn) en 2009 – a rendu en 2012 une première décision importante en matière de fret ferroviaire. Au terme d'une instruction très approfondie, elle a sanctionné la SNCF à hauteur de 60,9 millions d'euros pour avoir entravé ou retardé l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché et a prononcé une injonction afin qu'elle fasse évoluer sa politique de prix.

LE FRET FERROVIAIRE : UN MARCHÉ NOUVELLEMENT OUVERT À LA CONCURRENCE

Un marché historiquement dominé par la SNCF...

Jusqu'au 31 mars 2006, la SNCF était en situation de monopole légal sur l'ensemble des marchés de transport ferroviaires français et détenait ainsi, au début des pratiques, la totalité du marché de transport de marchandises.

Parallèlement à son activité de transport ferroviaire, la SNCF exerce l'activité – rémunérée – de gestionnaire d'infrastructure déléguée pour le compte de Réseau Ferré de France. À ce titre, elle recueille, à l'occasion des demandes d'attribution de sillons ou de visites de sites techniques par les nouvelles entreprises ferroviaires, des informations sensibles et confidentielles concernant la stratégie et les intentions commerciales de ses concurrents. Elle a ainsi connaissance, par exemple, des clients démarchés, des appels d'offres concernés, des plans de transport envisagés par ses concurrents (sillons utilisés, longueur des trains, tonnages transportés, calendrier, provenance et destination du trafic, etc.).

... mais désormais ouvert à la compétition

Depuis l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire en 2006, un certain nombre d'opérateurs sont progressivement entrés sur le marché : Euro Cargo Rail, Europorte France (filiale d'Eurotunnel), Colas Rail (filiale du groupe de BTP Colas), SNCB Logistics et CFL Cargo. Ces opérateurs proposent leurs services aux chargeurs (industriels de la chimie, de la sidérurgie, du secteur automobile ou encore des exploitants de carrières...) qui peuvent avoir d'importants volumes de marchandises à faire transporter et utilisent alors des services dits de "train massif", c'est-à-dire uniquement composés de leurs propres marchandises.

Si la SNCF conserve des parts de marché élevées (77 % sur le segment du train massif en 2009), elle doit désormais affronter la concurrence de nouveaux arrivants dont Euro Cargo Rail.

LES SANCTIONS PRONONCÉES PAR L'AUTORITÉ

Une amende de 60,9 millions d'euros pour avoir abusé de sa position dominante

Utilisation d'informations confidentielles stratégiques

Les perquisitions menées dans les locaux de la SNCF ont montré que la branche Fret de la SNCF avait utilisé, dans son propre intérêt commercial, des informations stratégiques confidentielles concernant ses concurrents auxquelles elle avait accès en tant que gestionnaire déléguée des infrastructures.



LA SNCF A UTILISÉ DANS SON PROPRE INTÉRÊT COMMERCIAL, DES INFORMATIONS STRATÉGIQUES CONFIDENTIELLES CONCERNANT SES CONCURRENTS AUXQUELLES ELLE AVAIT ACCÈS EN TANT QUE GESTIONNAIRE DÉLÉGUÉE DES INFRASTRUCTURES.



LA SNCF A DÉLIBÉRÉMENT
EMPÊCHÉ SES CONCURRENTS
D'ACCÉDER À DES CAPACITÉS
FERROVIAIRES INDISPENSABLES
À LEUR ACTIVITÉ (COURS DE
MARCHANDISES, SILLONS,
WAGONS).

Dans certains cas, elle a adapté sa stratégie commerciale sur les trafics spécifiquement visés par ses concurrents (prise de contact immédiate avec les clients pour mieux définir leurs besoins ou discuter des prix et des raisons pour lesquels le client veut changer d'opérateur ; remise à plat de la stratégie commerciale sur certaines zones géographiques et pour certains types de marchandises ; reconstitution *a posteriori* du plan de transport d'un concurrent sur la base des informations fournies afin d'en "tirer avantage" et de formuler des offres commerciales agressives et ciblées).

L'Autorité a estimé que cette pratique, qui ne relève pas d'une concurrence par les mérites, a entravé artificiellement le développement de ses concurrents et porté atteinte au fonctionnement concurrentiel du secteur.

Obstacles à l'accès des concurrents aux capacités ferroviaires

L'enquête a mis au jour que la SNCF a délibérément empêché ses concurrents d'accéder à des capacités ferroviaires indispensables à leur activité (cours de marchandises, sillons, wagons).

L'accès aux cours de marchandises

Les cours de marchandises sont des terrains adaptés et reliés au réseau permettant de charger et décharger les marchandises entre le rail et la route. Ces terminaux constituent des infrastructures indispensables pour les entreprises de fret qui doivent pouvoir y accéder pour exercer leur activité. Pour nombre d'entre elles, la SNCF est à la fois utilisateur et gestionnaire de ces infrastructures en ce qui concerne leur accès pour les autres entreprises ferroviaires.

En dépit de ses obligations réglementaires et de multiples interventions de RFF, la SNCF a publié tardivement la liste de ces équipements et surtout s'est abstenue d'en préciser, de façon transparente et suffisamment claire, les conditions d'utilisation et de tarification, obligeant les entreprises ferroviaires concurrentes à s'adresser à son guichet unique.

En l'absence d'informations suffisamment précises leur permettant d'anticiper de façon autonome les conditions dans lesquelles cette utilisation serait possible, les entreprises ferroviaires se sont trouvées dans l'incapacité de démarcher utilement leurs clients et de formuler des offres de façon crédible.

La surréservation des sillons

Les sillons sont les capacités d'infrastructure requises pour faire circuler un train donné d'un point à un autre dans un créneau horaire précis. Leur attribution, sur demande des entreprises ferroviaires, est effectuée par RFF en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure. L'accès à ces sillons des entreprises nouvelles entrantes conditionne leur capacité à offrir des services de transport ferroviaire sur le marché.

Les pièces réunies par l'Autorité ont montré que la SNCF a pratiqué une politique de surréservation des sillons dans des proportions très importantes et qu'elle n'a pas restitué ceux qu'elle n'utilisait pas (ou l'a fait très tardivement).

Les autres entreprises ferroviaires actives dans le secteur du fret ont de ce fait été privées de la possibilité de les utiliser : certaines d'entre elles ont ainsi pu être dissuadées de concourir à certains appels d'offres ou se sont trouvées dans l'incapacité d'honorer des commandes d'ores et déjà reçues.

Dans certains cas, l'indisponibilité de sillons a obligé les opérateurs concurrents à recourir à des solutions alternatives qui ont dégradé la qualité du service offert aux chargeurs et augmenté leurs coûts.

La surréservation des wagons EX

Les wagons de type “EX” sont des wagons spécialisés pour le transport des gros tonnages. En 2006, au moment de l’ouverture du secteur du fret ferroviaire à la concurrence, le seul loueur de ce type de wagons en France était la société SGW (groupe SNCF), à laquelle tous les propriétaires ou détenteurs de wagons EX avaient confié la gestion locative de leur parc. Ces wagons constituaient durant les deux premières années d’ouverture du marché à cette époque une ressource indispensable à court terme pour permettre aux concurrents de la SNCF de pénétrer sur le marché et de s’y développer.

Les éléments au dossier montrent que la SNCF se réservait l’exclusivité d’utilisation de l’intégralité du parc de wagons EX disponibles géré par SGW et qu’elle n’utilisait ensuite en réalité qu’incomplètement ce parc.

Confrontés à cette indisponibilité de wagons EX, ECR et Colas Rail ont été contraintes d’avoir recours à des solutions alternatives pour assurer leurs prestations de transport de granulats. Ils ont recouru soit à des wagons moins performants qui ont dû être adaptés, soit à des wagons importés non prévus initialement pour le transport de granulats, soit à des wagons EX fabriqués pour eux, mais qui n’ont été disponibles, au mieux, que dans le courant de l’année 2008.

Par ailleurs, cette pénurie a permis à la SNCF de retenir certains clients qui envisageaient de passer à la concurrence et de s’abstraire de toute pression concurrentielle en leur imposant, dans certains cas, des conditions commerciales moins avantageuses pour eux.

▶ 60,9 MILLIONS D’EUROS D’AMENDE INFLIGÉS À LA SNCF

Le fait pour une entreprise, en position dominante et ancien opérateur historique, de chercher à évincer ses concurrents dans un contexte d’ouverture du marché est grave et a généré un dommage à l’économie certain. Cependant, l’Autorité a relevé qu’aucun élément au dossier ne permet de penser que les pratiques en cause relevaient d’une stratégie globale ou d’un plan d’ensemble conçu ou élaboré par la SNCF. Dans ces conditions, l’Autorité a imposé une sanction pécuniaire de 60,9 millions d’euros à la SNCF.

Une injonction pour éviter à l’avenir des prix d’éviction de la part de la SNCF

L’instruction a, dans le même temps, mis au jour que la SNCF avait appliqué, à certains clients et sur certains trafics, des prix inférieurs à ses coûts, dans le but de conserver ses positions et d’empêcher ses concurrents de pénétrer le marché.

La SNCF a ainsi pu conserver –au détriment de concurrents au moins aussi efficaces qu’elle– les contrats, les plus importants en termes de chiffres d’affaires et les plus stratégiques ; la pénétration de nouvelles entreprises ferroviaires n’a pu s’effectuer que sur la base de contrats de petite taille moins propices à leur développement.

Il est dans l’intérêt du marché que la SNCF, dont l’activité fret contribue à de nombreuses missions d’intérêt général (aménagement du territoire, préoccupations environnementales, etc.) puisse demeurer un acteur essentiel et performant du marché. C’est pourquoi l’Autorité de la concurrence n’a pas prononcé, sur ce point, de sanction pécuniaire, considérant qu’il était préférable de prononcer une injonction devant conduire la SNCF à faire évoluer son modèle économique progressivement mais dans un délai de 3 ans.



EN PRATIQUANT DES PRIX INFÉRIEURS À SES COÛTS AUPRÈS DE CERTAINS CLIENTS ET SUR CERTAINS TRAFICS, LA SNCF A PU CONSERVER LES CONTRATS LES PLUS IMPORTANTS ET LES PLUS STRATÉGIQUES.

▶ **ELLE A ENJOINT À LA SNCF :**

- de mettre en place dans un délai de 18 mois, par étapes successives précises, une comptabilité analytique qui permettra d'identifier précisément les coûts supportés pour son activité de fret par train massif,
- et de garantir que les prix des services de train massif qu'elle offre aux chargeurs couvrent les coûts à horizon de trois ans.

La décision 12-D-25 est disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr

DÉCISION 09-D-06

relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne

Date de la décision : 5 février 2009

Origine de la saisine : Karavel-Promovacances, Lastminute, Switch

Enjeu : veiller à ce que la SNCF n'abuse pas de sa position dominante en matière de vente de billets de train pour favoriser sa propre filiale en aval, voyages-sncf.com, laquelle se trouve en concurrence avec de nombreuses agences de voyages en ligne.

Voyages en ligne : des engagements pour mettre les agences de voyages sur un pied d'égalité avec voyages-sncf.com

Synthèse

L'Autorité a sanctionné la SNCF pour avoir favorisé sa propre agence de voyages en ligne au détriment des concurrentes de cette dernière.

Saisi par les sociétés Karavel-Promovacances, Lastminute et Switch, l'Autorité de la concurrence a rendu le 5 février 2009 une décision, par laquelle elle a sanctionné la SNCF à hauteur de 5 millions d'euros, pour avoir favorisé sa filiale créée en partenariat avec Expedia, l'Agence Voyages-sncf.com, au détriment des concurrents de celle-ci. Expedia a également été sanctionnée à hauteur de 500 000 euros.

La SNCF s'est par ailleurs engagée à faciliter la vente de billets de train en ligne pour les agences de voyages concurrentes.

LES AGENCES EN LIGNE POURRONT COMMERCIALISER TOUTES OFFRES PROMOTIONNELLES DE LA SNCF ET LEURS CLIENTS POURRONT IMPRIMER LEUR BILLET DE TRAIN EUX-MÊMES

Jusqu'à ce que cette décision n'intervienne, la SNCF n'offrait pas aux agences de voyages des conditions techniques leur permettant de commercialiser certaines offres promotionnelles dans de bonnes conditions (offres de dernière minute ou billets de TGV à prix discount) ou d'utiliser la fonctionnalité "Billet Imprimé", particulièrement appréciée des internautes.

Grâce aux engagements pris par la SNCF, les agences de voyages sont désormais sur un pied d'égalité avec le site Voyages-sncf.com pour vendre des billets de train : les voyageurs pourront bénéficier des mêmes promotions et des mêmes facilités que celles proposées sur le site marchand de la SNCF.

La SNCF a également apporté des garanties pour l'avenir, puisqu'elle s'est engagée à offrir les mêmes fonctionnalités à toutes les agences lors de la prochaine évolution technologique que sera la dématérialisation des billets de train (disparition du billet papier).

LES AGENCES DE VOYAGES EN LIGNE POURRONT SE CONNECTER PLUS FACILEMENT AU SYSTÈME DE RÉSERVATION DE LA SNCF

Pour vendre des billets de train, les agences de voyages en ligne étaient jusque-là obligées d'acheter à la SNCF une licence informatique à un prix élevé afin d'accéder à son système de réservation. Or, cette obligation ne pesait pas sur sa filiale Voyages-sncf.com qui bénéficiait d'une connexion directe.

La SNCF s'est engagée d'une part, à baisser de manière significative le prix de cette licence et d'autre part à permettre aux agences de voyages, si elles le demandent, d'utiliser le

même système de connexion que voyages-sncf.com. À plus long terme, elle s'est engagée à négocier avec des intermédiaires tiers (moteurs de réservation) pour que ces derniers développent à l'attention des agences de voyages en ligne de nouvelles modalités d'accès à son système de réservation. Ainsi les agences de voyages en ligne auront à terme le choix de recourir –ou non– aux prestations informatiques de la SNCF.

Cet engagement devrait faciliter la centralisation à l'attention de toutes les agences de voyages, de l'ensemble des offres de billets de train disponibles sur des plateformes neutres (moteurs de réservation) et donner une meilleure visibilité aux entreprises ferroviaires qui arriveront sur le marché français lors de l'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs internationaux.

La décision 09-D-06 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

TRANSPORT ROUTIER

AVIS D'EXPERTISE

Avis 14-A-05

relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar

DÉCISIONS CONTENTIEUSES

Décision 05-D-38

relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs

Ententes locales dans le secteur des transports collectifs terrestres :

Décision 01-D-13

Décision 01-D-77

Décision 02-D-59

Décision 03-D-46

Décision 04-D-30

Décision 04-D-43

Décision 08-D-33

Décision 09-D-03

AUTORISATIONS DE CONCENTRATION

Décision 13-DCC-137

relative à la prise de contrôle exclusif de la société Transdev Group (ex-Veolia Transdev) par la Caisse des Dépôts et Consignations

Décision 10-DCC-198


relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des dépôts et consignations

Décision 12-DCC-129

relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Keolis par la société SNCF-Participations

Décision 10-DCC-02

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



PARTANT DU CONSTAT ÉTONNANT QUE LE SEGMENT DU TRANSPORT PAR AUTOCAR LONGUE DISTANCE ÉTAIT SOUS-DÉVELOPPÉ EN FRANCE, L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE A RÉALISÉ UNE GRANDE ENQUÊTE SECTORIELLE AFIN D'EN DÉTERMINER LES RAISONS. ELLE A PRÉCONISÉ UNE REMISE À PLAT TOTALE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL, AFIN QUE LE MARCHÉ PUISSE S'OUVRIRE À LA CONCURRENCE ET QU'UNE NOUVELLE OFFRE DE TRANSPORT ÉMERGE. À LA CLÉ : PLUS DE TRAFIC, PLUS D'EMPLOIS, UNE MEILLEURE DESSERTE DU TERRITOIRE ET DES TARIFS PLUS ÉCONOMIQUES.

SI LE TRANSPORT ROUTIER, URBAIN COMME INTERURBAIN EST QUANT À LUI DÉJÀ OUVERT À LA CONCURRENCE, IL PRÉSENTE CEPENDANT UNE STRUCTURE OLIGOPOLISTIQUE FAVORISANT LES RISQUES D'ENTENTES ENTRE CANDIDATS LORS DES APPELS D'OFFRES DES AOT (AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT). L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE A À CET ÉGARD SANCTIONNÉ À DE NOMBREUSES REPRISES DES PRATIQUES D'OFFRES DE COUVERTURE, DE RÉPARTITION DE MARCHÉ OU DES STRATÉGIES D'ABSTENTION.

DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE CONCENTRATION, ELLE A PAR AILLEURS VEILLÉ À CE QUE LES RAPPROCHEMENTS ENTRE OPÉRATEURS NE REMETTENT PAS EN CAUSE L'EXISTENCE D'UNE CONCURRENCE SUFFISANTE.

AVIS D'EXPERTISE

AVIS 14-A-05

relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar

Date de l'avis : 27 février 2014

Origine de la saisine : Autorité de la concurrence (enquête sectorielle)

Enjeu : dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques et de diversification de l'offre de transport en commun, l'Autorité de la concurrence met en avant l'avantage que constituerait le développement de l'offre en matière de transport par autocar, à l'instar de ce qui se pratique ailleurs en Europe. Elle appelle les pouvoirs publics à réviser le cadre réglementaire en vigueur.

Enquête sectorielle sur les autocars : ouvrir le marché

Synthèse

L'Autorité a lancé en février 2013, de sa propre initiative, une enquête sur le secteur du transport par autocar. Un an plus tard, après une analyse fouillée du fonctionnement de ce marché, l'Autorité a dénoncé l'existence d'une réglementation restrictive et d'une demande mal satisfaite. Au travers d'une série de recommandations, elle dessine les conditions d'un développement réussi. À la clé, l'accès au voyage pour de nouvelles populations (jeunes, seniors, personnes à faible revenus), un territoire mieux desservi et des créations d'emploi.

Un marché sous-développé alors que les atouts de la France sont indéniables

En 2013, 110 000 voyageurs ont emprunté ce mode de transport, ce qui représente 0,0005 % des voyages longue distance. Seulement 50 % des préfectures de départements disposent de gares routières satisfaisant à des critères de définition minimaux (confort, présence humaine, signalétique, etc.). En comparaison, ce mode de transport représente 4 % des voyages de longue distance en Grande-Bretagne et 5 % en Suède. De nombreuses conditions sont pourtant réunies pour que le transport par autocar se développe en France : qualité du réseau routier français, existence d'une demande potentielle et intérêt des entreprises de transport pour ce marché (Eurolines, IDBUS, Stagecoach, Réunir, etc.).



JUSQU'EN 2011, LES SEULS SERVICES INTERRÉGIONAUX DE TRANSPORT PAR AUTOCAR QU'IL ÉTAIT POSSIBLE D'EXPLOITER EN FRANCE ÉTAIENT DES SERVICES CONVENTIONNÉS PAR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT.

UN MARCHÉ NAISSANT...

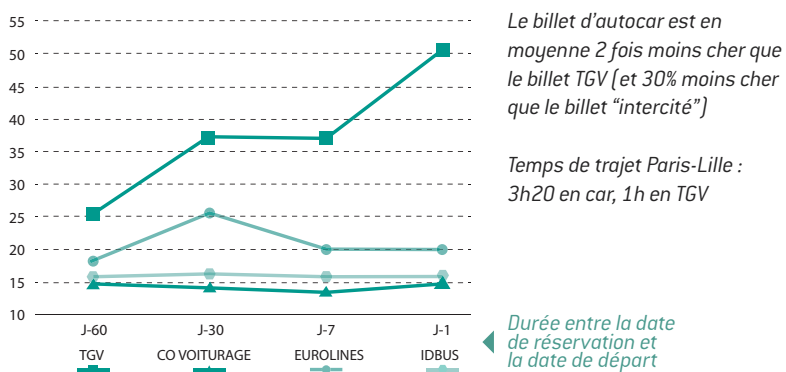
Le marché du transport régulier longue distance par autocar est un marché naissant en France sur lequel peu de données existent. Ce n'est qu'en 2011 qu'une transposition de la réglementation européenne a partiellement ouvert le marché en donnant la possibilité aux opérateurs de fournir des services de cabotage. Le cabotage consiste à transporter des personnes entre deux points du territoire national, mais uniquement dans le cadre d'une liaison internationale régulière. Seules deux entreprises opèrent à l'heure actuelle en France : Eurolines (groupe Transdev), qui est un opérateur majeur du transport international par autocar, et IDBUS (groupe SNCF).

... ET FREINÉ PAR UN CADRE RÉGLEMENTAIRE MALTHUSIEN

Au terme de son enquête sectorielle, l'Autorité a souligné les fortes contraintes d'exploitation qui limitent la qualité de l'offre et constituent un frein réel au développement des voyages longue distance par autocar :

- Un régime d'autorisation restrictif et opaque : les offres de cabotage sont soumises à une autorisation préalable du ministère des Transports, souvent très longue à obtenir (7 mois en moyenne, certains demandeurs pouvant attendre jusqu'à 18 mois) et refusée dans 40 % des cas.
- Des contraintes artificielles : entre deux arrêts du territoire national desservi, le nombre de voyageurs sur une desserte intérieure doit être inférieur à 50 % du nombre total de voyageurs, même si le car n'est pas rempli. Enfin, les dessertes de cabotage routier ne peuvent concerner au moins deux arrêts au sein d'une même région.

Exemple de prix pour un trajet Paris-Lille réservé la veille



DE NOUVELLES VOIES DE CROISSANCE

Loin de venir concurrencer le train, l'autocar pourrait au contraire avoir un effet d'induction de la demande et contribuer à un élargissement du marché dans des proportions non négligeables (entre 20 et 30 %). Il permettra un resserrement du maillage territorial et un développement de nouvelles offres sur les liaisons les plus fréquentées et sur celles mal desservies par les autres modes de transports collectifs.

Les éléments recueillis lors de l'instruction et le succès de ce mode de transport chez nos voisins européens mettent en évidence que l'autocar peut intéresser une clientèle susceptible de privilégier le coût à la vitesse de transport, comme les juniors et les personnes retraitées, et qui ne voyagent pas actuellement en raison du coût élevé du train, de l'avion ou de la voiture. Les prix des billets d'autocars sont en effet très compétitifs (en moyenne 0,12 €/km contre 0,25 € pour le train) et ont l'avantage d'être stables. Ils ne varient pas ou peu selon que le client réserve son billet très à l'avance ou quelques heures avant le départ. Le développement d'une demande nouvelle peut enfin créer de l'emploi à la fois dans les services de transport mais aussi en amont pour la fabrication des autocars et en aval car les nouveaux voyageurs dépenseront dans l'hôtellerie, la restauration ou encore le tourisme.

LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

L'Autorité de la concurrence a recommandé que soit mis en place un cadre réglementaire plus ouvert, plus transparent et plus simple. Les recommandations de l'Autorité sont donc orientées vers les mesures visant à la refonte de ce cadre réglementaire.

Simplifier et raccourcir la procédure d'accès au marché

L'Autorité a considéré que les délais d'autorisation et le défaut de transparence du système en vigueur à la date de son enquête étaient un frein important au développement efficace du marché du transport par autocar. Si le contrôle d'une possible atteinte à des offres conventionnées préexistantes (services ferroviaires TER ou TET notamment) n'était pas illégitime – dans la mesure où il peut répondre à des préoccupations de politique publique telles que le financement de liaisons non rentables ou la garantie qu'elles continueront d'être assurées – ses modalités devaient être revues.

‣ **Abandonner les contraintes du cabotage sur les lignes internationales**

L'Autorité a recommandé tout d'abord d'abandonner les contraintes du cabotage sur lignes internationales et de prévoir un cadre national qui concilie le développement du transport par autocar longue distance d'initiative privée et la préservation d'offres répondant à des besoins de service public.

‣ **Mettre en place un régime d'autorisation de plein droit pour les liaisons de plus de 200 km**

L'Autorité a recommandé un régime d'autorisation de plein droit pour les liaisons de plus de 200 kilomètres. En effet, sur les trajets de plus de 200 km, l'absence de concurrence entre les modes routier et ferroviaire ne justifiait pas qu'un test d'atteinte à l'équilibre économique de services conventionnés soit systématiquement mené.

‣ **Clarifier le test d'atteinte à l'équilibre économique des lignes conventionnées pour les liaisons de moins de 200 km**

Pour les liaisons de moins de 200 km le test d'atteinte à l'équilibre économique reste pertinent. L'Autorité a préconisé que les autorités organisatrices concernées aient un délai de deux mois suivant la déclaration d'un nouveau service d'autocar pour émettre un avis d'opposition motivé. La réception d'un tel avis ferait alors débiter un second délai de deux mois, nécessaire à l'examen du risque invoqué d'atteinte à l'équilibre économique de services conventionnés préexistants.

Par ailleurs, l'Autorité a recommandé d'opérer alors un test clarifié, en trois étapes :

1. vérifier la préexistence d'une offre conventionnée ;
2. démontrer une concurrence possible entre le service d'autocar et le service conventionné,
3. mettre en évidence une atteinte à la viabilité de la ligne conventionnée (reports de clientèle et atteinte financière).

‣ **a. Renforcer les obligations de fourniture de données aux autorités organisatrices de transports (départements, régions, État)**

Pour pouvoir apporter la preuve de telles atteintes à l'équilibre économique, l'Autorité a estimé qu'il convenait que les autorités organisatrices de transports disposent de toutes les données pertinentes qui en permettent le calcul (fréquentation, recettes et charges). Or l'enquête a montré des carences importantes en matière d'accès à ces données, concernant notamment les offres ferroviaires comme les TER exploités par la SNCF. L'Autorité a recommandé donc que les obligations de fourniture des données de transports aux autorités organisatrices (départements, régions, État) par les exploitants conventionnés soient renforcées.

Ces préconisations, tendant à simplifier, alléger et raccourcir la procédure d'accès au marché, peuvent dynamiser l'offre de transport aux voyageurs, favoriser l'investissement des autocaristes, éclairer les autorités organisatrices sur leurs besoins de transport et protéger les offres répondant à des besoins de service public.

‣ **b. Ouvrir les liaisons infrarégionales sous contrôle des régions**

Par ailleurs, l'Autorité avait également estimé qu'une ouverture des services sur des liaisons infrarégionales était souhaitable. Les régions devraient se voir confier le rôle de service autorisateur pour ces liaisons.

Clarifier les modalités d'accès aux gares routières et refondre leur cadre réglementaire

L'Autorité de la concurrence a recommandé par ailleurs une action concernant les gares routières de voyageurs. Le cadre réglementaire, résultant notamment d'une ordonnance datant de 1945, et la diversité des modes d'intervention des différentes collectivités territoriales conduisaient à une offre de gares routières limitée et hétérogène. Bien souvent, les autocaristes peinaient ne serait-ce qu'à identifier les interlocuteurs pertinents. De plus, les modalités techniques et financières de l'accès à ces infrastructures étaient extrêmement variables.

L'Autorité a estimé qu'à court terme, un recensement des principales gares routières ainsi qu'une collecte et une centralisation des coordonnées des entités responsables était souhaitable. Des garanties de traitement équitable et non discriminatoire des autocaristes devraient ainsi être mises en place.

À plus long terme, une refonte du cadre réglementaire des gares routières était recommandée, tendant à clarifier les responsabilités des collectivités, à redéfinir les différents types d'équipements et à y associer des règles techniques et tarifaires d'accès unifiées et transparentes.

Mettre en place une autorité administrative indépendante en charge d'une régulation sectorielle multimodale intégrée (transports ferroviaire et routier)

Cette autorité indépendante, dont les compétences seraient plus larges que celles confiées à l'Autorité de régulation ferroviaire (ARAF), qui pourrait être le socle du futur régulateur, serait notamment la mieux à même d'apprécier le degré de concurrence intermodale entre le rail et la route, de concilier les offres privées et les offres de service public, en apportant des garanties d'impartialité renforcées.

Elle pourrait également participer à la collecte et la centralisation des données de transport, cruciales pour les décideurs publics.

L'autorité de régulation multimodale devrait également être impliquée sur la question des gares routières : par un pouvoir de règlement des différends entre gestionnaires de gares et transporteurs d'une part, et par des pouvoirs d'avis et de réglementation tendant à clarifier et unifier les règles techniques et tarifaires applicables aux autocaristes, d'autre part.

LES SUITES

L'Autorité de la concurrence se félicite de voir que ses principales recommandations ont été suivies par le Gouvernement notamment celles portant sur l'ouverture à la concurrence des dessertes interrégionales, sur l'extension des compétences du régulateur sectoriel et sur la refonte du cadre applicable aux gares routières. Par ailleurs de nombreux acteurs du marché ont déjà fait savoir leur volonté de développer leurs offres. Les organisations représentatives des professionnels du secteur se sont enfin déclarées favorables à l'ouverture à la concurrence de ce marché.

L'avis 14-A-05 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



AVIS 14-A-17

concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes

Date de l'avis : 9 décembre 2014

Origine de la saisine : Ministre chargé de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

Enjeu : proposer au gouvernement des solutions pour, d'une part, ne pas entraver l'activité des VTC par rapport aux taxis et, d'autre part, s'assurer que l'ensemble de la profession des VTC soit traité sur un pied d'égalité dans le cadre de la nouvelle réglementation régissant leur fonctionnement.

Taxis/VTC : recommandations sur la réglementation envisagée en application de la loi encadrant leur activité

Synthèse

L'Autorité a rendu un avis au Gouvernement sur le projet de décret pris en application de la loi du 1^{er} octobre 2014 encadrant l'activité des taxis et des voitures de transport avec chauffeurs (VTC). Adopté le 30 décembre 2014, le décret n° 2014-1725 a tenu compte d'un certain nombre de recommandations émises par l'Autorité. Cet avis est globalement favorable mais fait part de plusieurs recommandations afin que l'ensemble de la profession des VTC soit traité sur un pied d'égalité. L'Autorité avait également émis des réserves sur l'obligation faite aux VTC - introduite par la loi du 1^{er} octobre 2014 - de retourner à leur base (siège social du VTC) après chaque course.

LE CONTEXTE

À la suite de la suspension en référé par le Conseil d'État du décret instituant un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client par un VTC (cf. l'avis 13-A-23, p. 67), une mission de médiation a été confiée au député Thomas Thévenoud. Ses propositions ont été reprises dans la loi du 1^{er} octobre 2014. L'Autorité a été saisie par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique sur le projet de décret d'application de cette loi.

L'OBLIGATION DE "RETOUR A LA BASE"

La loi prévoit qu'après chaque course, une voiture de transport avec chauffeur (VTC) doit retourner à la base ("lieu d'établissement de l'exploitant" de la VTC ou "dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé", ce qui exclut le stationnement autorisé sur la chaussée).

Le projet de décret transmis à l'Autorité précisait les dérogations à ce retour à la base obligatoire. Néanmoins, l'Autorité s'est interrogée, au préalable, sur l'obligation elle-même, qui apparaît comme un aveu d'échec concernant l'application efficace des mesures existantes pour lutter contre la maraude, et qui, sous couvert de régulation concurrentielle, vise à régler un problème de police.

Ce point est particulièrement préoccupant puisque la lutte légitime contre la maraude des VTC, qui relève du monopole des taxis, ne doit pas avoir pour conséquence de fausser la concurrence sur le marché de la réservation préalable, qui est ouvert à la concurrence. L'Autorité a souligné que cette disposition tendait à entraver l'activité des VTC et qu'il existait d'autres dispositifs de contrôle plus efficaces pour contrer la maraude illégale (voir paragraphes 65 et suivants de l'avis).

PLUSIEURS DISPOSITIONS DU DÉCRET NE SONT PAS ADAPTÉES AUX VTC TRADITIONNELLES

Plusieurs dispositions du projet de décret conduisaient à une différence de traitement entre VTC.

Les VTC recouvrent deux grandes catégories. La première est constituée des exploitants de VTC traditionnels (ex-voitures de grande remise) qui ont notamment pour donneurs d'ordres des hôtels de luxe, des organisateurs de salons ou de festivals, des ambassades... Les exploitants de VTC mettent des véhicules à disposition des donneurs d'ordre pour transporter leurs clients ou des personnalités. La seconde catégorie de VTC travaille avec des applications Smartphones et vise une clientèle identique à celle des taxis sur le marché de la réservation préalable.

• Les exceptions au retour à la base

Le retour à la base était, dans le projet de décret soumis pour avis à l'Autorité, assorti de deux exceptions. Si les chauffeurs de VTC justifiaient d'une réservation préalable ou d'un contrat avec le client final, ils n'étaient pas contraints de revenir à la base ou de stationner hors chaussée après le dépôt d'un client.

Cependant, dans les faits, la première exception - justifier d'une réservation préalable - ne pouvait s'appliquer qu'aux chauffeurs de VTC qui sont mis en relation avec les clients via une application, dans la mesure où les VTC traditionnelles (ex-grande remise) ne fonctionnent pas sur le même modèle de l'enchaînement des réservations préalables, mais mettent à disposition de leurs donneurs d'ordres, sur une période donnée, des véhicules pour leurs clients.

La deuxième exception - disposer d'un contrat avec le client final - était également inadaptée à l'activité des VTC traditionnelles que la loi voulait viser. En effet, les VTC traditionnelles, qui signent des contrats avec des donneurs d'ordre, distincts du passager lui-même, ne connaissent pas la destination, l'état-civil de la personne transportée et celui des accompagnants. En rendant ces informations obligatoires et en n'indiquant pas que le "client final" pouvait être le donneur d'ordre lorsque celui-ci paye, le projet de décret définissait "le contrat avec le client final" comme une réservation préalable, en outre aggravée de plusieurs conditions, et restreignait ainsi la portée de la loi, qui prévoit deux exceptions au retour à la base.

• La garantie bancaire

Le projet de décret renforçait les conditions d'inscription des exploitants de VTC dans le registre national des VTC, notamment en exigeant une garantie bancaire d'un montant minimum de 1500 euros par véhicule. Si la justification de capacités financières est habituelle dans le cadre des marchés publics et pour les véhicules de transport collectif de personnes, la transposition d'une telle exigence pour les VTC n'apparaissait ni nécessaire, ni justifiée par l'objectif de professionnalisation du secteur, d'autant que le projet de décret ne mentionnait pas les événements susceptibles de déclencher la garantie.

De plus, cette charge pesant sur l'exploitant, ce sont les VTC traditionnelles, qui sont les seules à salarier leurs chauffeurs et à posséder les véhicules, qui auraient fait les frais de cette disposition.

La disposition introduisait donc une double différence de traitement non justifiée : avec les taxis (non soumis à cette disposition), et entre les VTC selon leur modèle économique (exploitation directe versus intermédiation).

• L'alourdissement des charges administratives

Le décret prévoyait un alourdissement des charges administratives en imposant de transmettre sous 15 jours au ministère des transports tout changement relatif aux informations transmises lors de l'inscription au registre des VTC (notamment capacité financière, carte grise et carte professionnelle). Or, cette charge administrative, qui aurait pesé en pratique uniquement sur les sociétés qui exploitent directement les véhicules, introduisait également une différence de traitement entre VTC selon leur modèle économique. En effet, au regard de leur activité, qui est saisonnière (festivals, salons, etc.), les sociétés de VTC traditionnelles ont souvent recours à des véhicules et à des chauffeurs supplémentaires sur une courte période.

LES SUITES

Le décret a suivi les recommandations de l'Autorité sur un certain nombre de points. Il a notamment précisé que le client final peut être une personne morale, permettant ainsi de viser le contrat avec le donneur d'ordre. L'obligation de justifier de la destination est supprimée.

Par ailleurs, le décret ne mentionne pas, à la différence du projet transmis à l'Autorité, que les VTC doivent fournir une garantie bancaire pour justifier de capacités financières. Le montant de la capacité financière reste néanmoins fixé à 1500 euros. Le décret renvoie désormais à un arrêté pour fixer les conditions permettant de justifier de la capacité financière.

Enfin, le décret a suivi la recommandation de l'Autorité en retenant une périodicité trimestrielle pour la transmission au ministre des transports de tout changement relatif aux informations communiquées lors de l'inscription au registre des VTC.

L'avis 14-A-17 est disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr



AVIS 13-A-23

concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur

Date de l'avis : 16 décembre 2013

Origine de la saisine : Ministère de l'Economie et des Finances

Enjeu : sensibiliser le Gouvernement sur les risques liés à l'introduction dans un projet de texte de dispositions trop restrictives du point de vue du bon fonctionnement de la concurrence.

Taxis/VTC : recommandations sur le délai de prise en charge de 15 minutes

Synthèse

Saisie par le Gouvernement d'un projet de décret visant à modifier les règles applicables à l'activité des voitures de tourisme avec chauffeur (VTC), en imposant à celles-ci un délai obligatoire de 15 minutes entre la réservation d'une voiture et la prise en charge du client, l'Autorité de la concurrence a rendu le 16 décembre 2014 un avis défavorable sur ce texte. Elle a souligné les distorsions de concurrence qu'il risquait d'engendrer, alors que celles-ci ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux impératifs d'intérêt général qui sont poursuivis.

LE CONTEXTE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE VTC, EN PARTICULIER EN ÎLE-DE-FRANCE

À Paris, plus de 17 000 licences de taxis ont été distribuées par la préfecture de police. Les taxis disposent d'un monopole de droit sur le marché de la maraude (c'est-à-dire la prise en charge de clients sur la voie publique). En revanche, sur le marché de la réservation préalable, ils sont en concurrence avec les VTC, ainsi qu'avec les motos-taxis ou encore les ambulances sur le segment du transport de malades.

Dans un contexte où la demande est supérieure à l'offre à certaines heures, en particulier en région parisienne, une offre supplémentaire de transport des particuliers s'est récemment développée via les VTC. Ce développement a été permis par un assouplissement de la réglementation en 2009 et le développement de l'utilisation des Smartphones. Les sociétés de VTC se différencient par le prix et la qualité, en proposant des services spécifiques. En juin 2013, 5 284 entreprises de VTC étaient immatriculées (dont près de 50 % en Ile-de-France). Elles exploitaient plus de 9 800 véhicules et employaient près de 11 000 chauffeurs.

SUR LE MARCHÉ DE LA MARAUDE, LES TAXIS ET LES VTC NE SONT PAS EN CONCURRENCE

Afin de protéger le monopole des taxis sur le marché de la maraude, un certain nombre de mesures ont été annoncées, parmi lesquelles, en juillet 2013, l'obligation aux exploitants de VTC de justifier d'une réservation préalable.

Les comportements illicites de VTC qui persisteraient, et notamment le "racolage" (pratique illégale consistant à prendre en charge des clients sans réservation), ne relèvent pas de la concurrence mais de la fraude. L'Autorité a souligné qu'il s'agissait là d'un problème de police et qu'il appartenait par conséquent à l'État de rechercher et de sanctionner de tels comportements contre lesquels les sociétés de VTC elles-mêmes se sont engagées à lutter.

SUR LE MARCHÉ DE LA RÉSERVATION PRÉALABLE, LE DÉLAI DE 15 MINUTES IMPOSE AUX VTC CONSTITUERAIT UNE DISTORSION DE CONCURRENCE

Sur ce marché en revanche, les taxis n'ont jamais disposé d'un monopole légal, ayant toujours été concurrencés par les voitures de petite et grande remise.

L'Autorité estime qu'imposer aux seuls VTC un délai de 15 minutes entre le moment de la réservation et celui de la prise en charge du client, alors qu'une telle contrainte n'est pas imposée aux radio-taxis sur ce marché, introduirait une distorsion de concurrence ayant des conséquences très négatives sur l'activité économique des sociétés de VTC, pourtant très dynamiques aujourd'hui. Elle serait également défavorable aux consommateurs (temps d'attente doublé, prix des courses plus élevé).

Elle a également relevé que la façon dont les dérogations ont été conçues (au profit des hôtels haut de gamme et des salons professionnels) créerait également des discriminations sans rapport avec la finalité de la réglementation envisagée.

LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ À L'ISSUE DE SON AVIS

L'Autorité a donc émis un avis défavorable sur le projet de décret, considérant que la distorsion de concurrence introduite n'était pas nécessaire pour protéger le monopole des taxis sur le marché de la maraude et qu'elle était en outre potentiellement contraire à l'objectif affiché de faciliter la fluidité de la circulation (les véhicules disponibles à proximité étant alors obligés de rouler à vide jusqu'à l'écoulement du délai de 15 minutes). Elle a proposé :

- ▶ soit de renoncer à la modification, soit de revenir à la solution, un moment envisagée, d'assortir le délai d'exceptions beaucoup plus larges, couvrant les demandes de réservation de clients déjà abonnés à une société de VTC, mais aussi celles exprimées par les hôtels ou les organisateurs d'événements, quels que soient leur nomenclature ou leur classement administratifs, dès lors qu'ils disposent de services de voituriers ou de parkings privés : une telle rédaction limiterait en effet considérablement la distorsion de concurrence portée par le projet de texte actuel ;
- ▶ de permettre aux taxis de proposer une tarification plus libre sur le marché de la réservation préalable, afin qu'ils puissent rivaliser avec les offres innovantes – souvent forfaitaires – fournies par les VTC ;
- ▶ de mettre en place un outil statistique de suivi et d'enquête de l'activité des taxis – souvent annoncé mais toujours pas opérationnel – destiné à mesurer l'offre et la demande de taxis, notamment à Paris, afin de documenter plus sérieusement les études d'impact que justifie tout changement apporté aux règles de cette profession, ce que l'Autorité préconisait déjà en 2005 et en 2009.

LES SUITES

Malgré cet avis négatif, le projet de décret a été publié inchangé par le gouvernement. Toutefois, la société AlloCab a saisi le juge des référés du Conseil d'État afin qu'il en suspende l'exécution. Par ordonnance en date du 5 février 2014, celui-ci a considéré qu'un doute sérieux existait sur la légalité de ce décret, les motifs avancés par l'administration n'apparaissant pas suffisants pour justifier une telle mesure au regard du principe de liberté du

commerce et de l'industrie. Par ailleurs, considérant que le délai de prise en charge d'un client constitue pour l'activité de VTC un élément décisif d'attractivité commerciale, le décret créait un risque important de perte de clientèle et constituait ainsi un obstacle sérieux au développement de ces sociétés sur un marché émergent. Les deux conditions posées par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative étant remplies, l'exécution du décret du 27 décembre 2013 a été suspendue.

Prenant acte de cette suspension, le gouvernement a confié une mission de médiation au député, M. Thomas Thévenoud. Ses propositions, rendues publiques le 24 avril 2014, ont été reprises dans une proposition de loi devenue la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur (consulter l'avis 14-A-17 rendu par l'Autorité sur le projet de décret d'application de cette loi, p. 63).

L'avis 13-A-23 est disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr

DÉCISIONS CONTENTIEUSES

DÉCISION 05-D-38

relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs

Date : 5 juillet 2005

Origine de la saisine : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Enjeu : pour des raisons structurelles, le risque d'entente entre candidats aux appels d'offres pour l'attribution de marchés publics est élevé sur le marché des transports collectifs terrestres. La sanction joue un rôle dissuasif afin de décourager les entreprises de s'entendre au détriment de la collectivité.

Transports publics urbains : sanction d'un cartel national

Synthèse

Saisie par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision, dans laquelle elle a sanctionné à hauteur de 12 millions d'euros Keolis, Connex et Transdev. Elle a en effet établi que les sociétés s'étaient concertées, entre 1996 et 1998, au niveau national, en vue de se répartir les marchés des transports publics urbains de voyageurs (service de bus en zone urbaine) lancés par les collectivités publiques.

LE SECTEUR DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS : UN MARCHÉ OLIGOPOLISTIQUE DOMINÉ PAR TROIS GRANDS GROUPES

La demande de transport public de passagers est portée par les autorités organisatrices de transport, c'est-à-dire, selon les cas, les collectivités territoriales, les syndicats intercommunaux, les districts urbains, les communautés urbaines ou les communautés de villes et de communes.

Au moment des faits, trois grands groupes d'envergure nationale et internationale se partageaient la majeure partie du marché français :

- la société **Keolis** (anciennement VIA-GTI), détenue au moment des faits à 70 % par la banque Paribas et à 12 % par le groupe Vivendi ;
- la société **Connex** (anciennement CGEA Transport) appartenant au moment des faits au groupe Vivendi ;
- la société **Transdev**, filiale de C3D du groupe Caisse des Dépôts et Consignations

UN CARTEL NATIONAL

Il a été constaté que les dirigeants de ces entreprises de transport de dimension nationale et internationale avaient constitué un cartel visant à se répartir le marché national du transport public urbain de voyageurs. La règle de conduite adoptée par le cartel consistait en ce que les trois entreprises en cause ne se faisaient pas concurrence lorsqu'un marché détenu par l'une d'entre elles était soumis à renouvellement.

Sous l'égide du cartel, les entreprises pouvaient aussi s'échanger des marchés lorsqu'elles trouvaient à cet échange un avantage objectif pour leurs propres intérêts ou encore se répartir le marché par le moyen de la sous-traitance.

Ces pratiques anticoncurrentielles ont permis à ces entreprises d'imposer leur prix aux collectivités territoriales, lesquelles ont été, de ce fait, amenées à supporter dans le cadre de la concession de leurs réseaux de transport, des charges plus élevées que celles qui auraient résulté d'un fonctionnement concurrentiel de ces marchés.



L'ENTENTE A PERMIS À CES ENTREPRISES D'IMPOSER LEUR PRIX AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

DE NOMBREUX MARCHÉS LOCAUX IMPACTÉS PAR CETTE ENTENTE

Cette concertation nationale, organisée par des entreprises-mères qui surveillaient étroitement l'activité de leurs filiales, a eu des applications locales caractérisées sur les marchés du transport public de Bordeaux, Bar-le-Duc, Epernay, Laval, Chalon-sur-Saône, Saint-Claude, Oyonnax et Sens.

Dans ces villes, à l'occasion des appels d'offres, les entreprises s'étaient mises d'accord, soit pour ne pas présenter d'offre ou se désister, soit pour présenter des offres qui ne gênaient pas le titulaire du marché. Elles ont ainsi trompé ces collectivités sur la réalité de la concurrence.

DES PRATIQUES GRAVES QUI ONT JUSTIFIÉ DES SANCTIONS EXEMPLAIRES

La cartellisation d'un oligopole et la rente de monopole (financée en l'espèce, par les fonds publics des collectivités territoriales) qui en est la conséquence, constitue une pratique anticoncurrentielle parmi les plus graves qui soient.

Un tel cartel, d'envergure nationale est, par définition, susceptible d'affecter sensiblement le commerce intracommunautaire par sa dimension et sa vocation même : empêcher les concurrents, qu'ils soient nationaux ou étrangers de remporter les marchés.

Cette gravité est encore accrue lorsque la pratique est mise en œuvre par des groupes parmi les plus renommés des groupes français, en raison de la malheureuse valeur d'exemple qu'ils fournissent. Elle légitime qu'une sanction exemplaire soit infligée aux entreprises en cause.


L'Autorité de la concurrence a décidé en conséquence d'infliger les sanctions pécuniaires maximum prévues par le Code de commerce –dans sa rédaction antérieure à la loi NRE, applicable à l'espèce compte tenu de l'ancienneté des faits– soit :

- à la société **Keolis** une sanction de 3 900 000 euros ;
- à la société **Connex** une sanction de 5 050 000 euros ;
- à la société **Transdev** une sanction de 3 000 000 euros.

La décision 05-D-38 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

“

LA CARTELLISATION D'UN OLIGOPOLE ET LA RENTE DE MONOPOLE QUI EN EST LA CONSÉQUENCE CONSTITUE UNE PRATIQUE ANTICONCURRENTIELLE PARMIS LES PLUS GRAVES QUI SOIENT.



**DÉCISIONS 01-D-13 ; 01-D-77 ; 02-D-59 ; 03-D-46 ;
04-D-30 ; 04-D-43 ; 08-D-33 ; 09-D-03**

Enjeu : sanctionner les comportements collusifs de la part des entreprises de transport à l'occasion des appels d'offres lancés par les collectivités.

Huit sanctions d'ententes locales dans le secteur des transports collectifs par autocar

Synthèse

Depuis 2001, l'Autorité de la concurrence a sanctionné à huit reprises des ententes horizontales locales dans le secteur du transport scolaire, périscolaire, urbain et périurbain de voyageurs par autocar.

LES APPELS D'OFFRES LANCÉS PAR LES COLLECTIVITÉS : TERRAIN DE JEU DES ENTENTES

Dans l'Ain, les Alpes-maritimes, la Haute-Corse, l'Indre, le Pas-de Calais, les Pyrénées orientales, mais aussi à Grasse et à Annecy, l'Autorité a mis au jour des ententes anticoncurrentielles, visant à tromper les décideurs publics sur l'état réel de la concurrence pour le marché.

Objectif récurrent de ces ententes entre concurrents : empêcher que le processus de mise en concurrence à l'occasion de l'attribution ou du renouvellement d'un marché public ne conduise à une baisse des prix, voire tenter de favoriser artificiellement leur hausse.

LES OFFRES DE COUVERTURE

Dans plusieurs affaires, l'Autorité a pu constater que les entreprises concernées s'échangeaient des informations sur leur intention de soumissionner ou se communiquaient des projets de réponse aux appels d'offres afin d'établir **des offres de couverture**. De telles pratiques ont *"pour objet et pour effet de tromper les décideurs publics sur l'intensité réelle de la concurrence, de fausser l'exercice normal de la concurrence, notamment la fixation du prix des offres et de rendre artificiellement plus attractive l'une des offres établies en concertation"*¹. Ce type de pratiques a été mis en œuvre à l'occasion des appels d'offres de la ville d'Annecy et du Conseil général de Haute-Savoie pour le transport par autocar² ou encore dans le secteur des transports périscolaires de la commune de Grasse³.

LES ABSTENTIONS À SOUMISSIONNER

La concertation peut aussi aboutir à ce que les entreprises s'abstiennent de soumissionner ou retirent leur offre. Une telle stratégie de **suppression d'offres ou d'abstention** a par exemple été utilisée dans le secteur des transports publics urbains, où les entreprises se sont systématiquement abstenues de présenter des offres contre celle qui était titulaire du marché.

LES RÉPARTITIONS DE MARCHÉ SUR BASES GÉOGRAPHIQUES

Les accords ont enfin pu consister en une **répartition du marché sur des bases géographiques**, les entreprises se réservant ou s'échangeant certaines zones.

DÉCISIONS

01-D-13 - Décision du 19 avril 2001 relative à la situation de la concurrence dans le secteur du transport public de voyageurs dans le département du Pas de Calais

01-D-77 - Décision du 27 novembre 2001 relative au secteur du transport scolaire dans le département de l'Indre

02-D-59 - Décision du 25 septembre 2002 relative aux pratiques mises en œuvre dans le secteur des transports routiers de voyageurs dans le département de l'Ain

03-D-46 - Décision du 30 septembre 2003 relative à des pratiques concernant un marché public de transport occasionnel d'élèves dans le département des Alpes Maritimes

04-D-30 - Décision du 7 juillet 2004 relative à des marchés publics de transport scolaire en Haute-Corse

04-D-43 - Décision du 8 septembre 2004 relative à l'attribution de marchés publics organisés par la commune de Grasse dans le secteur des transports scolaires et périscolaires

08-D-33 - Décision du 16 décembre 2008 relative à des pratiques mises en œuvre à l'occasion d'appels d'offres de la ville d'Annecy et du Conseil général de Haute-Savoie pour le transport par autocar

09-D-03 - Décision du 21 janvier 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport scolaire et interurbain par autocar dans le département des Pyrénées-Orientales

¹ Décision 04-D-30

² Décision 08-D-33

³ Décision 04-D-43

AUTORISATIONS DE CONCENTRATION

DÉCISION 10-DCC-198

relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des Dépôts et Consignations

Date : 30 décembre 2010

Type d'opération : Création d'entreprise commune

Opération autorisée en phase 2 sous réserve de la mise en œuvre d'engagements

DÉCISION 13-DCC-137

relative à la prise de contrôle exclusif de la société Transdev Group (ex-Veolia Transdev) par la Caisse des Dépôts et Consignations

Date : 1^{er} octobre 2013

Type d'opération : Prise de contrôle

Opération autorisée en phase 1 sous réserve de la mise en œuvre d'engagements

Enjeu : autoriser ces rapprochements tout en préservant la diversité de l'offre pour que les collectivités locales puissent continuer à passer leurs appels d'offres dans des conditions de concurrence satisfaisantes.

CDC / Transdev : une prise de contrôle surveillée

Synthèse

En 2010, sur renvoi de la Commission européenne, l'Autorité de la concurrence a analysé les effets concurrentiels du rapprochement entre Veolia Transport et Transdev, filiales de Veolia Environnement et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La création d'une entreprise commune, Veolia Transdev (devenue Transdev Group en mars 2013) a été autorisée sous réserve d'engagements destinés à remédier aux problèmes de concurrence identifiés. L'Autorité avait notamment imposé que la nouvelle entreprise créée renonce à une partie des réseaux jusque-là exploités par Veolia Environnement afin d'éviter qu'elle n'occupe une position trop forte dans certaines régions susceptible de décourager ses concurrents.

La prise de contrôle exclusif de la société Transdev Group par la CDC a été soumise à l'Autorité en 2013, après renvoi du dossier par la Commission européenne. Au terme d'un examen minutieux des évolutions intervenues sur les marchés depuis la première opération, l'Autorité a conditionné la validité de l'opération au maintien des engagements souscrits en 2010. Objectif : garantir aux collectivités locales qui organisent et gèrent les transports sur le territoire relevant de leur compétence, la possibilité de passer des appels d'offres dans des conditions satisfaisantes de concurrence (choix entre différents prestataires, qualité des offres...).

QUELS RISQUES POUR LA CONCURRENCE ?

En 2010, après une première phase d'instruction et de consultation élargie des principaux acteurs des marchés concernés, l'Autorité avait ouvert une phase d'examen approfondi – dite phase II –, à l'issue de laquelle elle a estimé que la concentration envisagée risquait d'affaiblir la concurrence sur plusieurs points.

- Sur le marché du transport public urbain tout d'abord, elle avait constaté qu'en faisant baisser le nombre de candidats lors de futures consultations, l'opération aurait pour effet de détériorer le niveau de offres remises aux collectivités territoriales dans 20 à 25 % des cas. L'Autorité avait également relevé que cette moindre émulation concurrentielle aurait pour effet d'appauvrir la qualité et la diversité des offres remises lors des futures mises en concurrence. Les risques d'atteinte à la concurrence identifiés étaient particulièrement marqués en région Provence-Alpes-Côte d'Azur où l'opération conférerait à la nouvelle entité la gestion de la majeure partie des réseaux de transport urbain de la région.
- Sur les marchés départementaux de transport interurbain*, l'Autorité avait estimé que la nouvelle entité renforcerait considérablement sa position dans cinq départements (Var, Vaucluse, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher et Haute-Savoie). Au regard du contexte concurrentiel de ces départements, elle avait souligné que la nouvelle entité Veolia Transdev deviendrait alors incontournable sur ces marchés.

Afin de remédier aux risques d'atteinte à la concurrence identifiés, Veolia Environnement et la CDC ont pris devant l'Autorité plusieurs engagements novateurs et substantiels [Décision10-DCC-198].



LA DISPARITION D'UN ACTEUR EST DE NATURE À AFFECTER L'INTENSITÉ CONCURRENTIELLE PRÉVALANT AU MOMENT DES APPELS D'OFFRES LANCÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA GESTION DE LEURS RÉSEAUX DE TRANSPORT URBAIN.

LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ

En 2013, les engagements restaient d'actualité

Pour l'Autorité de la concurrence, le fait que Transdev Group passe sous le contrôle unique de la CDC nécessitait le maintien des engagements souscrits en 2010, car les risques d'atteinte à la concurrence identifiés à l'époque perduraient et les différents marchés concernés n'avaient pas connu de changements structurels majeurs.

La Caisse des Dépôts et Consignations, désormais seule société-mère de Transdev Group, a donc réitéré les engagements souscrits en 2010 et s'est engagée à poursuivre leur mise en œuvre dans toutes leurs dispositions et aux mêmes conditions.

RAPPEL DES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS

Sur le marché du transport public urbain de voyageurs*

- **Le fonds d'animation de la concurrence**

Les parties ont proposé en 2010 un engagement innovant : la création d'un "fonds d'animation de la concurrence" devant permettre aux AOT de financer l'indemnisation des candidats non retenus aux appels d'offres et le recours par les collectivités notamment de petite taille, à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'améliorer l'efficacité de leurs mises en concurrence.

Ce fonds est géré par un gestionnaire indépendant agréé par l'Autorité de la concurrence et supervisé par un mandataire qui veille à ce que les fonds soient alloués de manière objective, transparente et non discriminatoire.

- **Le cas de la région Paca**

Veolia Transdev s'est engagée à céder quatre contrats de gestion de réseaux urbains (Aubagne, Carpentras, Salon de Provence et Fréjus-Saint Raphaël) afin de stimuler le jeu de la concurrence. Dans la mesure où ces cessions étaient soumises à l'agrément des AOT concernées, il avait été prévu que d'autres réseaux urbains puissent être cédés si les transferts d'exploitation de ces quatre réseaux s'avéraient impossibles. Si aucune de ces cessions ne s'avérait possible, les parties s'étaient alors engagées à ne pas candidater lors de la remise en concurrence des contrats qu'elles détenaient dans ces villes.

De fait, les AOT concernées ont refusé d'agréer la cession du contrat de gestion de leur réseau, qu'il s'agisse des agglomérations précitées ou des réseaux de substitution. Lors des prochains appels d'offres pour l'exploitation des réseaux de transport urbain dans les villes d'Aubagne, de Carpentras, de Salon de Provence et de Fréjus-Saint Raphaël, Transdev Group ne pourra donc faire acte de candidature ouvrant ainsi des opportunités pour de nouveaux opérateurs.

Sur le marché du transport public interurbain de voyageurs*

- **Sur la cession d'actifs et la limitation des opérations de croissance externe**

Veolia Transport et Transdev s'étaient engagées en 2010 à céder divers actifs (exploitation de lignes d'autocars incluant matériel roulant, dépôts et ateliers de réparation) dans quatre départements où la position acquise par le nouvel ensemble pouvait menacer la concurrence : le Var, le Vaucluse, l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher. Ces actifs ont effectivement été vendus en 2012 et 2013 à plusieurs sociétés actives dans les départements concernés.



LES PARTIES ONT PROPOSÉ EN 2010 UN ENGAGEMENT INNOVANT : LA CRÉATION D'UN "FONDS D'ANIMATION DE LA CONCURRENCE".

En Haute-Savoie, département dans lequel l'opération de 2010 fragilisait dans une moindre mesure la situation concurrentielle, la nouvelle entité s'était engagée à ne pas procéder à de nouvelles acquisitions significatives jusqu'en 2016.

- **Sur l'autolimitation à soumissionner en groupement**

Pour l'ensemble de ces départements, Veolia-Transdev s'était en outre engagée, jusqu'en 2016, à ne pas répondre aux appels d'offres organisés par les AOT en se groupant avec d'autres opérateurs de dimension nationale ou internationale afin de préserver un nombre suffisant de candidatures et l'efficacité de ces mises en concurrence.

Sur ces marchés des transports publics urbains et interurbains de voyageurs, ces engagements comportementaux seront poursuivis par Transdev Group, permettant de faire jouer pleinement la concurrence entre les principaux acteurs du marché, au bénéfice des collectivités locales et, *in fine*, des utilisateurs de ces moyens de transport.

Les décisions 10-DCC-198 et 13-DCC-137 sont disponibles sur www.autoritedelaconurrence.fr

DÉCISION 10-DCC-02

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

Date : 12 janvier 2010

Type d'opération : Prise de contrôle

Opération autorisée en phase 1 sous réserve de la mise en œuvre d'engagements

Enjeu : prévenir, par des engagements adéquats, tout impact concurrentiel négatif sur le marché, pouvant naître du rapprochement entre la SNCF, Keolis et Effia. S'assurer ensuite, lors de la prise de contrôle exclusif de Keolis par la SNCF que les engagements actés deux ans auparavant sont toujours d'actualité.

DÉCISION 12-DCC-129

relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Keolis par la société SNCF-Participations

Date : 5 septembre 2012

Type d'opération : Prise de contrôle

Opération autorisée en phase 1 sous réserve de la mise en œuvre d'engagements

SNCF / Keolis : du contrôle conjoint au contrôle exclusif

Synthèse

En janvier 2010, sur renvoi de la Commission européenne, l'Autorité de la concurrence a examiné et autorisé la prise de contrôle de Keolis et d'Effia par la SNCF et la Caisse de Dépôt et de Placement du Québec (CDPQ). Cette opération, qui renforçait la position de la SNCF dans le secteur du transport public de voyageurs et d'activités connexes, a été assortie d'engagements afin de prévenir d'éventuelles atteintes à la concurrence.

Moins de deux ans plus tard, intervenait la prise de contrôle exclusif de Keolis par la SNCF. Sur demande de cette dernière, la Commission européenne a effectué le renvoi du dossier à l'Autorité de la concurrence, estimant qu'elle était la mieux placée pour en apprécier les effets sur le marché. L'opération a été avalisée par l'Autorité sous réserve du maintien des engagements souscrits en 2010.

UN EXAMEN ATTENTIF DES EFFETS DE L'OPÉRATION SUR LA CONCURRENCE

L'Autorité a procédé à un examen attentif de cette opération, qui concernait le secteur du transport public de voyageurs ainsi que les activités connexes de conseil, d'audit et de gestion de gares routières.

La SNCF est l'opérateur historique de transport ferroviaire, autour duquel s'articulent les réseaux de transport routier urbain et interurbain de voyageurs. En acquérant le contrôle conjoint de Keolis, premier opérateur de transport urbain et second opérateur de transport interurbain en France, elle renforçait sensiblement sa présence le long de la chaîne du transport public de voyageurs. L'opération induisait aussi un rapprochement entre Keolis et Effia, société qui développe des activités de conseil, d'audit et de gestion.

Le fait que Keolis puisse potentiellement accéder à certaines données confidentielles de concurrents ou que la SNCF soit en mesure de traiter de manière plus favorable les demandes de correspondances garanties en provenance de Keolis au détriment d'autres opérateurs imposaient la conclusion d'engagements appropriés.

LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ

En 2010, l'Autorité dit oui à la prise de contrôle conjointe, sous réserve d'engagements

L'Autorité a finalement autorisé la prise de contrôle conjointe de Keolis et de Effia par la SNCF, sous réserve d'engagements permettant de remédier aux problèmes de concurrence identifiés.

• Sur le marché des prestations de contrôle qualité

La société Effia développe des activités de contrôle qualité sur les réseaux publics de transport au cours desquelles elle recueille des informations pouvant être confidentielles. Afin d'éviter que Keolis n'ait accès à des données stratégiques concernant ses concurrents, les parties se sont engagées à ce qu'Effia ne réponde plus aux appels d'offres portant sur des prestations de contrôle qualité de réseaux de transport public de voyageurs urbains

ou interurbains exploités par des concurrents de la société Keolis. Les contrats en cours, dont 70 % arrivaient à échéance en 2010, pouvaient se poursuivre jusqu'à leur terme, mais après, Keolis ne pourrait plus soumissionner en vue de leur renouvellement. Par ailleurs, les autorités organisatrices qui le souhaitaient, avaient la possibilité de rompre le contrat les liant à Effia sans pénalité contractuelle.

• **Sur le marché du transport routier urbain et interurbain**

La SNCF s'est engagée à :

- ▶ répondre de manière transparente et non-discriminatoire à toute demande visant la conclusion d'une convention de correspondances garanties (qui définit notamment les conditions d'attente des véhicules routiers en cas de retard des trains) qui lui serait faite par un opérateur de transport public routier de voyageurs, quel qu'il soit ;
- ▶ mettre à disposition de tout transporteur public routier de voyageurs qui en ferait la demande les horaires prévisionnels de ses transports ferroviaires publics de voyageurs pour l'année à venir, dans des conditions transparentes et non discriminatoires ;
- ▶ garantir aux concurrents un accès de qualité aux changements d'horaires en fournissant à tout opérateur public routier de voyageurs qui lui en ferait la demande par écrit, les informations relatives aux modifications apportées au plan de transport théorique en cours par le gestionnaire d'infrastructure.

• **Sur l'accès aux services en gare**

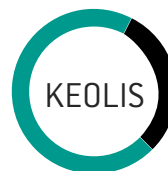
Afin d'éviter que la SNCF ne favorise les demandes de Keolis concernant l'implantation de services en gares destinés à informer les voyageurs, la SNCF s'est engagée à établir, dans le courant du premier semestre 2010, un catalogue des services en gare accessibles à l'ensemble des transporteurs routiers de voyageurs desservant les points d'arrêt concernés et à les attribuer de manière équitable et non discriminatoire.

En 2012, l'Autorité a confirmé son analyse du marché lors de la prise de contrôle exclusif de Keolis

En 2012, lors de la prise de contrôle exclusif de Keolis par la SNCF, l'Autorité a procédé à un nouvel examen du marché afin de s'assurer qu'il n'existait pas de nouveaux risques d'atteinte au bon fonctionnement de la concurrence.

CAPITAL DE KEOLIS APRÈS L'OPÉRATION DE CONCENTRATION DE 2012

70 %
SNCF



30 %
CDPQ

Elle a considéré que son analyse des différents marchés effectuée en 2010 (transport ferroviaire et transport public de voyageurs) était toujours d'actualité et que les positions des parties et de leurs principaux concurrents n'avaient pas sensiblement évolué.

En conséquence, la SNCF s'est engagée à poursuivre la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la décision 10-DCC-02 du 12 janvier 2010 dans toutes leurs dispositions et aux mêmes conditions.

Les décisions 10-DCC-02 et 12-DCC-129 sont disponibles sur www.autoritedelaconcurrence.fr

“

LA SNCF S'EST ENGAGÉE À ÉTABLIR, DANS LE COURANT DU PREMIER SEMESTRE 2010, UN CATALOGUE DES SERVICES EN GARE ACCESSIBLES À L'ENSEMBLE DES TRANSPORTEURS ROUTIERS.

TRANSPORT MARITIME

DÉCISIONS CONTENTIEUSES

Décision 13-D-15

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises

Décision 04-D-79

relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDPEV)

AUTORISATION DE CONCENTRATION

Décision 12-DCC-154

relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société SeaFrance par la société Groupe Eurotunnel

LA DESSERTE DE LA CORSE

Avis 12-A-05


relatif au transport maritime entre la Corse et le continent

Décision 09-D-10

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

Décision 06-MC-03

relative à des demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent



L'AUTORITÉ EST RÉGULIÈREMENT AMENÉE À SE PENCHER SUR LE SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME, DONT LE FONCTIONNEMENT A DES CONSÉQUENCES DIRECTES SUR L'ÉCONOMIE DES TERRITOIRES DESSERVIS ET LE QUOTIDIEN DE SES HABITANTS.

ELLE A AINSI EXPERTISÉ L'ORGANISATION DE LA DESSERTE DE LA CORSE OÙ PLUSIEURS ARMATEURS SONT EN CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ LORSQUE LA COLLECTIVITÉ LANCE DES APPELS D'OFFRES.

CONCERNANT LA DESSERTE DE L'ÎLE D'YEU DEPUIS LE CONTINENT, ELLE S'EST ÉGALEMENT MONTRÉE VIGILANTE À CE QU'UNE ENTREPRISE CHARGÉE D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC N'UTILISE PAS LES AVANTAGES LIÉS À CETTE POSITION SUR LE MARCHÉ AFIN DE TENTER D'ÉLIMINER SES CONCURRENTS.

DANS LE CADRE DE SA MISSION DE SURVEILLANCE DU BON FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS, L'AUTORITÉ A PAR AILLEURS ÉTÉ AMENÉE À CONTRAINDRE LES OPÉRATEURS DE FRET DESSERVANT LES ANTILLES À REVOIR LEURS CONTRATS DE COOPÉRATION, LA COMPLEXITÉ DE CES DERNIERS AYANT EU POUR EFFET DE RENCHÉRIR DE MANIÈRE ARTIFICIELLE LES COÛTS LIÉS AU FRET.

ENFIN, ELLE A VEILLÉ À MAINTENIR UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE GAINS D'EFFICIENCE ET MAINTIEN D'UNE DIVERSITÉ DE L'OFFRE LORS DES RAPPROCHEMENTS DANS LE SECTEUR.

DÉCISIONS CONTENTIEUSES

DÉCISION 13-D-15

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises

Date de la décision : 25 juin 2013

Origine de la saisine : Autorité de la concurrence (autosaisine)

Enjeu : relancer la concurrence sur le marché du fret pour favoriser la baisse des prix des produits consommés par les antillais.

Fret maritime Europe-Antilles : des engagements pour mettre fin à l'inertie du marché

Synthèse

Dans le cadre d'une procédure ouverte par l'Autorité de la concurrence, les compagnies maritimes CMA-CGM, Maersk, Marfret et WEC Lines ont pris des engagements permettant d'insuffler davantage de concurrence dans le transport par mer de marchandises entre l'Europe du nord et les Antilles françaises (Guadeloupe, Martinique, Saint Barthélemy, Saint-Martin).

Le coût du transport maritime est crucial pour l'économie antillaise dans son ensemble. La majorité des marchandises devant être importées, les prix pratiqués par les compagnies se répercutent directement sur le niveau global des prix. Il est donc essentiel que la concurrence puisse jouer afin que le consommateur profite au final de prix moins élevés sur les produits de détail.

CONSTAT : UN MANQUE DE CONCURRENCE

Sur la base des éléments recueillis lors de l'instruction des deux avis qu'elle avait rendus sur le prix des carburants (avis 09-A-21 du 24 juin 2009) ainsi que sur le fret maritime et la grande distribution en outre-mer (avis 09-A-45 du 8 septembre 2009), l'Autorité de la concurrence avait ouvert plusieurs dossiers contentieux, dont l'un dans le secteur du fret maritime. L'Autorité avait identifié des difficultés de concurrence sur la liaison maritime entre l'Europe du Nord et les Antilles et constaté une "inertie du marché" liée à certaines rigidités d'organisation.

Le fret peut représenter jusqu'à 15 % du prix des produits importés

Le fret maritime est le mode de transport prédominant dans les échanges entre les Antilles françaises (Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin) et l'Europe. L'essentiel des produits consommés étant importés, les coûts liés au fret, qui peuvent représenter jusqu'à 15 % du prix de vente, sont donc répercutés dans la plupart des articles achetés par les ultramarins.

La particularité du transport maritime de marchandises entre l'Europe du Nord et les Antilles

Le transport maritime de marchandises entre l'Europe du nord, notamment les ports français, et les Antilles est la principale route utilisée pour importer et exporter. Sur cette ligne, 90 % des échanges (hors carburants) sont assurés par les services de CMA-CGM qui partage ses capacités de transport avec ses concurrents. Concrètement, CMA-CGM loue de l'espace sur ses navires aux autres compagnies pour transporter leurs conteneurs. CMA-CGM a signé des contrats de location d'espace avec Maersk, Marfret et WEC Lines.



DANS LE PROLONGEMENT
DES AVIS RENDUS EN 2009
SUR LA SITUATION DE LA
CONCURRENCE EN OUTRE-MER,
L'AUTORITÉ AVAIT OUVERT UNE
ENQUÊTE DANS LE SECTEUR
DU FRET MARITIME.

Certaines clauses des contrats limitaient l'intensité de la concurrence et la possibilité pour de nouveaux entrants d'animer le marché

Lors de l'instruction, il est apparu que certaines clauses contractuelles liant CMA-CGM à Maersk, Marfret et WEC Lines étaient très restrictives et conduisaient à une concurrence atone.

Ces clauses réduisaient la possibilité pour les compagnies de s'adapter à la demande et ont pu freiner l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Le jeu cumulé de l'ensemble des clauses restrictives pouvait se traduire par des prix supérieurs de 10 à 25 % à la moyenne des tarifs pratiqués par les compagnies opérant sur des routes similaires.

En particulier, l'Autorité considérait comme problématiques :

- les clauses d'exclusivités liant Maersk, Marfret et WEC Lines à CMA-CGM, qui leur interdisaient de charger leurs conteneurs sur un bateau concurrent de CMA-CGM ;
- l'opacité du mécanisme d'allocation des capacités ;
- l'absence de possibilité pour Maersk, Marfret et WEC Lines de revendre à des tiers la capacité réservée non-utilisée ;
- la durée indéterminée des contrats liant les compagnies à CMA-CGM.

LES ENGAGEMENTS COMMUNS DES COMPAGNIES MARITIMES

Après avoir reçu les préoccupations de concurrence de l'Autorité, CMA-CGM, Maersk, Marfret et WEC Lines ont proposé de modifier leurs pratiques. Les quatre compagnies ont présenté des engagements communs, qui ont été améliorés lors des discussions qui ont lieu avec l'Autorité.

Ces engagements permettent de relancer la concurrence dans le secteur du transport maritime de conteneurs, tout en préservant l'équilibre et la qualité de cette desserte.

Les compagnies se sont notamment engagées à :

- supprimer toute clause d'exclusivité ;
 - garantir que CMA-CGM attribue les capacités de location selon des règles définies a priori ;
 - autoriser les co-contractants de CMA-CGM à revendre à des tiers la capacité non utilisée.
- Si CMA-CGM dispose, sous conditions, de la possibilité de préempter les capacités non utilisées, ce droit est strictement encadré sous la surveillance d'un mandataire indépendant ;
- limiter la durée des contrats à deux ans avec la possibilité de dénoncer ou renégocier les termes du contrat à tout moment ;
 - informer tout nouvel entrant sur les capacités disponibles.

L'Autorité a considéré que ces engagements permettaient de mettre fin à l' "inertie du marché" en relançant la concurrence entre les compagnies maritimes et en favorisant l'arrivée de nouveaux entrants. Cette revitalisation de la concurrence en amont devrait avoir un impact positif sur les prix de détail payés par les ultramarins. C'est pourquoi l'Autorité de la concurrence a rendu ces engagements obligatoires et décidé de clore la procédure.

La décision 13-D-15 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



CETTE REVITALISATION DE LA CONCURRENCE EN AMONT DEVRAIT AVOIR UN IMPACT POSITIF SUR LES PRIX DE DÉTAIL PAYÉS PAR LES ULTRAMARINS.

DÉCISION 04-D-79

relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDPEV)

Date de la décision : 23 décembre 2004

Origine de la saisine : Vedettes Inter-Iles Vendéennes

Enjeu : vérifier qu'un organisme, chargé d'une mission de service public, n'utilise pas sa position dominante pour fausser le jeu de la concurrence sur un marché concurrentiel en pratiquant des prix prédateurs.

Vedettes vendéennes : pas de prix prédateurs

Synthèse

À l'issue d'une procédure ouverte en 2001 par une plainte de la société VIIV (Vedettes Inter-îles Vendéennes), à l'encontre de pratiques tarifaires mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (devenue depuis la Compagnie Yeu Continent), l'Autorité de la concurrence a rendu une décision, constatant qu'il n'était pas établi que ces pratiques soient anticoncurrentielles.

LES PRATIQUES DÉNONCÉES

En 2004, la Régie départementale assurait, avec deux ferries et une vedette, une liaison maritime régulière entre La Fromentine et l'île d'Yeu.

La Société VIIV, qui exploitait pendant la saison estivale un service de vedette rapide entre deux ports de Vendée et l'île d'Yeu, accusait la Régie départementale d'avoir fixé le prix des passages sur sa vedette "L'Amporelle" à des niveaux très bas, inférieurs à ses coûts de revient réels.

Elle faisait valoir le fait qu'une entreprise, chargée d'une mission de service public, qui utilise sa position dominante pour fausser le jeu de la concurrence sur un marché concurrentiel, en pratiquant des prix prédateurs, contrevient aux dispositions de l'article L. 420-2 du Code de commerce prohibant les abus de position dominante.

UN MARCHÉ SAISONNIER

L'Autorité a noté que la Régie était la seule à exploiter des ferries sur la liaison Île d'Yeu-continent et donc à offrir le transport des véhicules et des marchandises encombrantes. Elle a également constaté qu'elle était, pendant la période hivernale, la seule à assurer le transport de voyageurs sur cette ligne, conformément à la mission de service public dont elle est chargée.

L'île d'Yeu étant une destination d'excursion recherchée en été, la Régie se trouvait en revanche en période estivale (d'avril à septembre), en concurrence avec plusieurs autres compagnies qui offrent des services de transport de voyageurs en vedette rapide.

LES TARIFS DE L'AMPORELLE NE SONT PAS ANTICONCURRENTIELS

Pour évaluer si des tarifs sont "prédateurs", l'Autorité a comparé ceux-ci aux coûts de l'entreprise.

Se fondant sur la jurisprudence communautaire (COMP/35.141 – Deutsche Post), l'Autorité a considéré qu'en l'espèce, les coûts à prendre en compte pour effectuer ce calcul, devaient se limiter aux seuls coûts "incrémentaux", c'est-à-dire ceux qui n'auraient pas été engagés si la Régie s'était abstenue d'exercer une activité concurrentielle.

L'Autorité a donc considéré qu'il fallait :

- se limiter strictement aux coûts liés à l'exploitation de l'Amporelle pendant la période estivale, seule période durant laquelle la Régie exerce une activité concurrentielle,
- exclure les coûts fixes liés à l'achat de la vedette et auxquels la Régie est de toute façon obligée de faire face pour assurer sa mission de service public, que l'Amporelle reste à quai en été ou intervienne sur le marché concurrentiel.

Il est finalement ressorti de ce calcul que les coûts spécifiquement générés par les traversées de la vedette rapide l'Amporelle entre les mois d'avril à septembre étaient couverts par les tarifs pratiqués par la Régie. Il n'est donc pas établi que la Régie a abusé de sa position dominante et tenté d'évincer ses concurrents.

L'Autorité a précisé que cette analyse reposait uniquement sur une stricte appréciation de conformité au droit de la concurrence et ne préjugait ni des conditions d'efficacité économique dans lesquelles la mission de service public est exercée par la Régie (notamment le choix de la taille des navires), ni du montant de la subvention attribuée par le département en compensation de ses charges de service public, appréciation ne relevant pas de sa compétence.

La décision 04-D-79 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

AUTORISATION DE CONCENTRATION

DÉCISION 12-DCC-154

relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société SeaFrance par la société Groupe Eurotunnel

Date de la décision : 7 novembre 2012

Type d'opération : Prise de contrôle

Opération autorisée en phase 1 sous réserve de la mise en œuvre d'engagements

Enjeu : autoriser l'opération en la subordonnant au respect d'engagement concernant l'activité de fret de marchandises.

SeaFrance/Eurotunnel : l'Autorité autorise sous conditions la reprise de trois bateaux

Synthèse

L'Autorité a autorisé la reprise des actifs de SeaFrance par Eurotunnel, mais a subordonné son feu vert à la prise d'engagements sur l'activité transport de marchandises transmanche.

LE CONTEXTE DE REPRISE DE SEAFRANCE PAR EUROTUNNEL

L'Autorité s'est prononcée sur cette opération dans le cadre de la procédure de liquidation judiciaire de SeaFrance, par laquelle le tribunal de commerce de Paris avait décidé la cession de certains des actifs de SeaFrance, notamment trois navires. Ayant reçu plusieurs offres de reprise portant sur des périmètres différents, le tribunal de commerce de Paris avait finalement désigné, par jugement rendu le 11 juin 2012, Eurotunnel comme le repreneur des actifs SeaFrance.

LES ENTREPRISES PARTIES À L'OPÉRATION

Eurotunnel est une société anonyme franco-britannique, concessionnaire du tunnel sous la Manche. Dans ce cadre, elle exploite le Shuttle – service de navettes ferroviaires, composé de navettes passagers (voitures et autocars) et de navettes camion (fret) – ainsi que les deux terminaux de Folkestone et de Coquelles. Eurotunnel contrôle également la société Europorte, active sur le marché de la gestion d'infrastructures ferroviaires de ports.

Les actifs SeaFrance acquis dans le cadre de l'opération sont constitués de 3 navires (le Nord-Pas-de-Calais, le Berlioz et le Rodin) et d'autres éléments d'actifs corporels et incorporels utiles à l'exploitation des navires. Préalablement à sa mise en liquidation, SeaFrance, filiale de la SNCF, intervenait dans le secteur du transport maritime de passagers et de fret entre la France et l'Angleterre, sur la ligne Calais-Douvres.

Avec ces actifs, Eurotunnel a lancé, dès le 20 août 2012, une activité de transport transmanche par ferry, sur la ligne Calais-Douvres, sous le nom de MyFerryLink (ci-après MFL).

UNE OPÉRATION SUSCEPTIBLE DE POSER DES PROBLÈMES DE CONCURRENCE CONCERNANT LE TRANSPORT DE FRET

L'Autorité a constaté que, pour le transport de passagers et de fret au départ de Calais et Dunkerque et à destination de Douvres, le Shuttle d'Eurotunnel était, avant l'opération, en concurrence avec les liaisons par ferries assurées par P&O, SeaFrance (jusqu'en novembre 2011) et DFDS/LD Lines. À la suite de l'acquisition des actifs SeaFrance par Eurotunnel, trois opérateurs - Eurotunnel, P&O et DFDS/LD Lines - seront actifs sur le marché, Eurotunnel étant le leader.

Pour mener son analyse, l'Autorité a d'abord examiné dans quelle mesure l'acquisition de certains actifs d'un opérateur de ferries pourrait permettre à Eurotunnel d'augmenter ses prix, en particulier pour les services du Shuttle, ou de dégrader la qualité de ses services de façon profitable du fait du report d'une partie de la demande sur les ferries de MFL.

L'Autorité a écarté ce risque, estimant qu'en cas d'augmentation des prix des services de transport ferroviaire d'Eurotunnel, la clientèle pourrait également se reporter vers les opérateurs de ferry concurrents, P&O et DFDS/LD Lines, qui disposent de capacités excédentaires permettant d'accueillir une telle demande.

Par ailleurs, l'Autorité a examiné si Eurotunnel serait en mesure d'utiliser sa forte position sur le marché, tout en s'appuyant sur les bateaux acquis, afin de proposer des offres groupant les deux modes de transport (ferry et train), de façon à favoriser le recours aux services de MFL plutôt qu'à ceux d'un autre transporteur maritime.

Les passagers individuels montrent peu d'intérêt pour l'achat de billets combinant les deux modes de transport : les risques concurrentiels ont donc été écartés pour le transport de passagers.

En revanche, pour le transport de marchandises, la plupart des transporteurs utilisent les deux modes de transport et pourraient donc être intéressés par des avantages tarifaires liés à l'achat groupé de traversées ferroviaires et de traversées maritimes. Eurotunnel étant le seul à pouvoir proposer ce type d'offres (ferry et train), cet avantage pourrait décourager ses concurrents existants ou potentiels. Il pourrait en résulter, in fine, une réduction de fréquences (impliquant une réduction du choix offert aux clients), voire la fermeture de certaines routes (en particulier celles récemment ouvertes).

LES ENGAGEMENTS D'EUROTUNNEL

Eurotunnel s'est engagée, pour une durée de 5 ans, à ne pas accorder, sur ses tarifs de transport ferroviaire transmanche de fret, de remise subordonnée à la condition que le client ait aussi recours à l'offre de transport maritime. Il ne devra notamment pas tenir compte, dans le cadre de la négociation tarifaire ferroviaire annuelle, des volumes de fret transportés par MFL.

Eurotunnel a également pris l'engagement de ne pas traiter de façon discriminatoire, de quelque façon que ce soit, les clients qui n'utiliseraient pas MFL pour leur transport maritime transmanche de fret.

Pour assurer l'effectivité de ces engagements, Eurotunnel s'est engagé à ce que les prix proposés aux clients fret soient négociés par des équipes commerciales différentes, selon les deux modes de transport, et fassent l'objet de contrats distincts. Un mandataire indépendant est chargé du suivi de ces engagements.

LES SUITES

Notifiée également au Royaume-Uni, l'opération a été interdite par l'Autorité de concurrence britannique en juin 2013. Le 4 décembre 2013, la question de la notion de concentration contrôlable au sens de l'Enterprise Act 2002 a été posée une première fois par le Competition Appeal Tribunal (CAT) puis une seconde fois en janvier 2015 avec à chaque fois la confirmation de l'interdiction de l'opération. Toutefois, le 15 mai dernier, la Cour d'appel de Londres, saisie par MyFerrylink, a considéré que l'autorité britannique n'était pas compétente pour statuer dans cette affaire, la reprise de certains actifs vendus dans le cadre d'une liquidation ne constituant pas une concentration au sens du droit anglais. L'interdiction prononcée par l'Autorité de la concurrence britannique est annulée.

Les prises de position contradictoires adoptées par les autorités de concurrence britannique et française illustrent le manque d'harmonisation et le caractère fragmenté du contrôle des concentrations en Europe. Partant de ce constat, le ministre de l'Économie et l'Autorité de la concurrence ont engagé une réflexion approfondie sur le sujet : remis fin décembre à Pierre Moscovici et rendu public en mars 2014, un rapport intitulé " Pour un contrôle des concentrations plus simple, cohérent et stratégique en Europe " formule une dizaine de recommandations.

{www.economie.gouv.fr/files/rapport_concentrations-transfrontieres.pdf}.

La décision 12-DCC-154 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr

LA DESSERTE DE LA CORSE

AVIS 12-A-05

relatif au transport maritime entre la Corse et le continent

Date de l'avis 17 février 2012

Origine de la saisine : Chambre de commerce et d'industrie du Var

Enjeu : inciter la collectivité corse à rechercher un meilleur équilibre entre contrat de service public et marché concurrentiel dans son choix du mode de gestion de la desserte maritime de l'île.

Desserte maritime de la Corse : comment améliorer l'organisation du service public ?

Synthèse

Dans un contexte où l'organisation de la desserte maritime de la Corse était en cours de rediscussion, l'Autorité de la concurrence a recommandé en 2012 à la collectivité territoriale de Corse (CTC) de définir précisément ses besoins, afin d'être en mesure de limiter le champ du service public à ce qui est strictement nécessaire.

Elle lui a par ailleurs suggéré d'étudier la possibilité d'abandonner, au moins provisoirement, le régime de la délégation de service public (DSP) en vigueur sur la liaison Marseille/Corse et de recourir à la place à un régime d'obligations de service public généralisées (OSP). Compte tenu du faible taux de remplissage des bateaux, ce régime lui semble en effet plus adapté, moins onéreux et plus favorable à la concurrence, ces obligations s'imposant à tous les armateurs.

L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE DESSERTE DE LA CORSE

La desserte maritime de la Corse depuis Marseille est assurée en délégation de service public (DSP) par un groupement constitué des compagnies SNCM et CMN. Cette DSP, se compose d'un service annuel de base de transport de passagers et de marchandises et d'un service de pointe de transport de passagers uniquement, pendant la période estivale et les vacances scolaires. Afin de couvrir le déficit d'exploitation associé à la réalisation de l'ensemble de ces services, la CTC verse une compensation financière à la SNCM et à la CMN.

Parallèlement à cette DSP, un système d'aide sociale a été mis en place pour les dessertes effectuées depuis Nice et Toulon. Ce dispositif permet au CTC de rembourser les compagnies qui font bénéficier certaines catégories de passagers de tarifs préférentiels (jeunes, personnes âgées, familles et résidant dans l'île).

À la suite de l'annonce d'une possible extension du régime de la DSP aux liaisons Toulon/Corse, la Chambre de commerce et d'industrie du Var s'inquiétant de conséquences financières d'une telle décision sur le port de Toulon, a saisi l'Autorité de la concurrence.

L'Autorité a recommandé à la CTC et à l'OTC de définir avec précision les besoins de desserte de l'île

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence a préconisé d'effectuer au préalable un état des lieux juridique, financier et technique de ses besoins afin de retenir la meilleure solution au meilleur coût. Cette démarche permettra à la CTC d'évaluer, ligne par ligne, ses besoins réels en service public en termes :

- de capacité de transport (voyageurs et fret),
- de fréquence des traversées,
- de ports d'origine et de destination,
- de types de bateaux.

Par ailleurs, compte tenu du faible taux de remplissage des bateaux assurant la liaison Marseille/Corse, l'Autorité a recommandé à l'OTC d'étudier la possibilité d'abandonner, au moins provisoirement, le régime de la DSP à compter du 1^{er} septembre 2012 (date à laquelle la cour administrative d'appel de Marseille a ordonné la rupture des conventions signées en 2007), et de mettre en place un régime d'"OSP généralisées", c'est-à-dire d'obligations de service public (nombre de dessertes hebdomadaires, capacités, ports de départ et d'arrivée, etc.) s'imposant à tous les armateurs au départ de chacun des ports, y compris celui de Marseille.

Cette évaluation des besoins permettra à la collectivité territoriale de Corse de choisir le mode d'organisation du service public le plus adapté à la desserte de l'île

L'Autorité a rappelé qu'avant d'envisager de recourir à une DSP, la CTC doit s'assurer que le marché n'est pas à même de satisfaire seul les besoins de l'île et qu'un régime de type "OSP généralisées" ne suffit pas.

Si, après examen, une DSP s'avère nécessaire, l'Autorité a recommandé à la CTC d'en délimiter le périmètre à ce qui est indispensable. En effet, s'agissant du service complémentaire (vacances scolaires et estivales), il ne semble pas exister à ce jour de carence de l'initiative privée pour le transport de passagers depuis Toulon, Marseille ou Nice.

Enfin, s'agissant du service de base (période creuse) au départ de Toulon, Marseille ou Nice, seul un recensement précis et une analyse circonstanciée des besoins réels de la population et des entreprises permettront à la collectivité de se prononcer sur le recours ou non à la DSP et de sécuriser ainsi son intervention sur un plan juridique.

La décision 12-A-05 est disponible sur www.autoritedelaconurrence.fr

DÉCISION 09-D-10

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

Date : 27 février 2009

Origine de la saisine : Compagnie Méridionale de Navigation

DÉCISION 06-MC-03

(prononcé de mesures conservatoires)

relative à des demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

Date : 11 décembre 2006

Origine de la saisine : Compagnie Méridionale de Navigation (CMN), Corsica Ferries

Enjeu : prévenir l'effet potentiel d'éviction généré par l'offre globale et indivisible de la SNCM.

Desserte maritime de la Corse depuis le port de Marseille : sanction de la SNCM

Synthèse

L'Autorité de la concurrence a sanctionné la SNCM à hauteur de 300 000 euros, pour avoir présenté puis maintenu une offre globale indivisible lors d'un appel d'offres organisé au second semestre 2006 par la collectivité territoriale de Corse.

Cette condamnation au fond succède à la décision de suspension de l'appel d'offres prononcée dès 2006 dans le cadre de mesures d'urgence.

CONTEXTE

En mai 2006, l'Office des Transports de la Corse (OTC) avait lancé un appel à concurrence en vue du renouvellement de la délégation de service public pour la desserte maritime de l'île depuis le port de Marseille. En août 2006, quatre offres avaient été déposées : trois offres "partielles" - émanant respectivement de Corsica Ferries, de la Compagnie maritime de navigation (CMN) et d'un groupement momentané de Corsica Ferries et de la CMN - et une offre globale et indivisible de la part de la SNCM portant sur l'ensemble des lignes.

Saisie par la CMN et Corsica Ferries, l'Autorité de la concurrence, tenant compte de la signature imminente du contrat de renouvellement, avait prononcé le 11 décembre des mesures d'urgence (06-MC-03), enjoignant à la SNCM de rendre son offre globale divisible, de façon à ce que la collectivité puisse comparer les offres ligne par ligne et soit ainsi en mesure d'envisager un panachage entre plusieurs offres concurrentes. Le 15 décembre, le Conseil d'État a finalement annulé la procédure d'appel d'offres.

L'OFFRE GLOBALE INDIVISIBLE DE LA SNCM AVAIT POUR EFFET POTENTIEL D'ÉVINCER LES OFFRES PARTIELLES CONCURRENTES

L'Autorité de la concurrence a estimé que l'offre globale indivisible présentée par la SNCM et le refus de celle-ci de la décomposer ligne par ligne avaient bien pour effet d'exclure ses concurrents.

En effet, compte tenu des contraintes imposées par l'appel d'offres en termes de desserte et de flotte requise, les autres concurrents n'étaient pas en mesure de déposer une offre globale dans les délais impartis par la collectivité et la SNCM était par conséquent incontournable, au moins pour une partie de la desserte de l'île. En présentant une offre indivisible, elle était donc assurée de remporter la totalité des lignes, la collectivité corse ne pouvant l'écartier au profit des offres concurrentes pour pouvoir préserver la continuité de la desserte maritime complète entre Marseille et la Corse.

UN COMPORTEMENT GRAVE MAIS UNE SANCTION LIMITÉE EN RAISON DE L'ABSENCE D'EFFET RÉEL SUR LE MARCHÉ

L'injonction de mesures conservatoires par l'Autorité de la concurrence, puis l'annulation par le Conseil d'État de la procédure d'appel d'offres, ont eu pour conséquence que l'offre de la SNCM n'a pas été mise en œuvre. Elle n'a donc pas eu d'effet direct sur le marché. En conséquence, l'Autorité de la concurrence a prononcé une sanction limitée de 300 000 euros.

Les décisions 09-D-10 et 06-MC-03 sont disponibles sur www.autoritedelaconcurrence.fr

GESTION DES AÉROPORTS ET DES AUTOROUTES



LES AÉROPORTS

Avis 10-A-04

relatif aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français

LES AUTOROUTES

Avis 14-A-13

sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires

Avis 05-A-22

relatif aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes





L'AUTORITÉ S'EST PENCHÉE SUR LES CONSÉQUENCES POTENTIELLES DE LA PRIVATISATION DES AÉROPORTS ET, PLUS RÉCEMMENT, DES AUTO-ROUTES.

DE TELS PROCESSUS NE SONT PAS SANS POSER DE PROBLÈMES DANS LA MESURE OÙ LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES SONT SUSCEPTIBLES D'APPARTENIR À DES GROUPES DE TRAVAUX PUBLICS, CE QUI POURRAIT LES INCITER À SE RÉSERVER LA RÉALISATION DES TRAVAUX ET PRESTATIONS.

LA QUESTION DE LA MISE EN PLACE D'UNE RÉGULATION FORTE ÉMERGE DE FAÇON PRÉGNANTE, NOTAMMENT POUR ÉVITER QUE LES TARIFS PRATIQUÉS PAR LES CONCESSIONNAIRES N'ENTRAÎNENT DES DÉRIVES DES PRIX.

LES AÉROPORTS



AVIS 10-A-04

relatif aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français

Date de l'avis : 22 février 2010

Origine de la saisine : Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI)

Enjeu : l'évolution du statut juridique des aéroports en sociétés commerciales ouvre potentiellement la perspective d'une privatisation de leur capital à plus ou moins longue échéance, avec le risque que leurs marchés de travaux ou de services ne soient plus soumis aux règles de la commande publique imposant une mise en concurrence préalable.

Aéroports : réflexions pour une régulation plus efficace

Synthèse

Dans un contexte de modification de l'environnement concurrentiel des aéroports français, l'Autorité a conseillé aux pouvoirs publics la mise en œuvre d'une régulation plus efficace, au travers de la mise en place d'une autorité de supervision indépendante.

L'Autorité de la concurrence avait été saisie pour avis par l'Association pour le Maintien de la Concurrence sur les Réseaux et Infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter d'une éventuelle privatisation des aéroports français. Le gouvernement n'avait pas annoncé de projet en ce sens et l'avis rendu à la demande de l'association ne revêtait donc qu'une valeur prospective.

CONTEXTE DE LA SAISINE

La réforme de la gestion des aéroports français en 2004 et 2005 s'était notamment traduite par la création de sociétés aéroportuaires régionales (SAR) et par la transformation de l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) en société anonyme.

Dans sa demande d'avis, l'AMCRI faisait valoir que cette évolution du statut juridique des aéroports en sociétés commerciales pourrait être suivie d'une privatisation de leur capital à plus ou moins longue échéance, avec le risque que leurs marchés de travaux ou de services ne soient plus soumis aux règles de la commande publique imposant une mise en concurrence préalable.

LE MAINTIEN DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS PASSÉS PAR LES AÉROPORTS

L'Autorité a d'abord constaté que, dans l'hypothèse d'une privatisation, les SAR comme ADP resteraient des entités adjudicatrices au sens de la législation tant européenne que nationale, ce qui leur imposerait des obligations de publicité et de mise en concurrence pour leurs marchés.

Elle a toutefois recommandé que, dans le cas d'une éventuelle privatisation, le cahier des charges des aéroports concernés prévoie l'existence d'une commission d'appel d'offres indépendante, qui rendrait un avis conforme sur les marchés de travaux et de service au-delà de seuils fixés de manière à couvrir l'essentiel des commandes en valeur.

L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE A PRÉCONISÉ LA CRÉATION D'UNE AUTORITÉ DE SUPERVISION INDÉPENDANTE

L'Autorité était également interrogée par l'AMCRI sur la régulation des tarifs des aéroports pour les services rendus aux transporteurs aériens.

Elle a d'abord relevé que l'État cumulait aujourd'hui les rôles de régulateur de l'activité aéroportuaire et d'actionnaire des exploitants d'aéroports, ce qui constitue un facteur de confusion.

Parallèlement, la directive européenne de 2009 relative aux aéroports demandait la mise en place d'une autorité de supervision indépendante pour la fixation des redevances aéroportuaires.

La création de cette autorité paraîtrait donc nécessaire et pourrait être l'occasion de réfléchir à la constitution d'une autorité de régulation des transports intermodale, à partir du socle constitué par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires instituée par la loi du 8 décembre 2009.

En effet, une fusion des compétences au sein d'un régulateur unique des transports permettrait de mieux appréhender les problématiques communes à tous les secteurs des transports, toutefois, l'Autorité a rappelé qu'il ne lui revient pas de trancher cette question, qui relève d'un choix politique appartenant au gouvernement et au Parlement.

L'avis 10-A-04 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



UNE FUSION DES COMPÉTENCES AU SEIN D'UN RÉGULATEUR UNIQUE DES TRANSPORTS PERMETTRAIT DE MIEUX APPRÉHENDER LES PROBLÉMATIQUES COMMUNES À TOUS LES SECTEURS DES TRANSPORTS.

LES AUTOROUTES

AVIS 14-A-13

sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires

Date de l'avis : 17 septembre 2014

Origine de la saisine : Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Enjeu : dresser le bilan post privatisation et proposer des solutions afin de renforcer et rééquilibrer la régulation, au bénéfice des usagers et de l'État.

Autoroutes : des recommandations pour aller dans le bon sens

Synthèse

L'Autorité a été saisie pour avis par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale à la suite du rapport – critique – que la Cour des comptes avait transmis à cette même commission en juillet 2013. Les trois enjeux successivement examinés par l'Autorité de la concurrence étaient les suivants :

- la mise en concurrence des travaux autoroutiers, à la suite des recommandations qu'avait faites l'Autorité en décembre 2005 ;
- la pertinence de la formule d'évolution des péages et son impact sur la rentabilité des sociétés concessionnaires ;
- les modes de régulation et de contrôle des concessions.

Le 17 septembre 2014, l'Autorité a remis son avis à la Commission des Finances, dans lequel elle fait treize recommandations.

LES RECOMMANDATIONS

L'Autorité a formulé des recommandations visant à améliorer l'ensemble de la régulation du secteur dans un sens favorable au concédant et aux consommateurs et, en particulier, les modalités de fixation du tarif des péages qui en l'état conduisent à une rentabilité nette très élevée des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Renforcer la régulation du secteur au profit des autoroutes

- **Mettre en place une nouvelle formule de calcul du tarif des péages.** Alors que ceux-ci sont aujourd'hui uniquement indexés sur l'inflation, une formule basée sur d'autres variables comme les coûts ou le trafic serait de nature à limiter leur augmentation, voire susceptible de les faire baisser. L'application d'une telle formule conduirait dans la plupart des cas à des hausses beaucoup plus modérées, voire à des baisses, des tarifs ;
- **Limitier les contrats de plan (qui fixent pour cinq ans la tarification des péages) à la stricte compensation des investissements** sans aller au-delà de l'augmentation réglementaire ;
- **Confier à une autorité de régulation indépendante compétente sur l'ensemble des transports terrestres des missions d'expertise, de contrôle et de sanction.** Cette autorité pourrait notamment rendre des avis sur les contrats de plan ;
- **Introduire des clauses de réinvestissement et de partage des bénéfices au bénéfice de l'État** si la rentabilité des SCA continuait à augmenter. Il disposerait ainsi des ressources nécessaires pour financer d'autres projets d'infrastructures de transports.

Améliorer les conditions de la concurrence dans les appels d'offres des concessionnaires

- Abaisser à 500 000 euros le seuil de mise en concurrence, actuellement fixé à 2 millions d'euros et publier systématiquement un avis de pré-information six mois avant le lancement de l'appel d'offres ;
- Imposer une obligation de transmission aux commissions consultatives des marchés des avenants excédant de 5 % le montant initial du marché ;

- Appliquer à COFIROUTE les mêmes obligations de publicité et de mise en concurrence que celles auxquelles sont soumises les autres SCA ;
- Recourir à la procédure de l'appel d'offres ouvert pour les travaux techniquement simples ;
- Donner la possibilité à la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes de saisir le juge administratif d'un appel d'offres dont elle estimerait la légalité douteuse.

Remise à plat à l'occasion de la négociation du Plan de relance autoroutier

L'Autorité comprend l'intérêt de ce plan pour stimuler l'emploi et l'investissement dans le secteur des travaux publics, sans recourir aux ressources budgétaires. Il a cependant un prix élevé pour l'État concédant et les usagers : le prolongement des concessions retarde en effet la date à laquelle l'État récupérera la maîtrise de l'exploitation des autoroutes et pourra éventuellement remettre en jeu les concessions, aux conditions qu'il fixera.

Par conséquent, l'Autorité a recommandé de saisir l'occasion de cette négociation pour rééquilibrer les conditions en faveur des usagers et de l'État. Les contrats de concession des SCA devraient être renégociés en contrepartie de leur prolongation : à la faveur des avenants nécessaires pour mettre en œuvre le Plan de relance, l'Autorité a suggéré que soient introduites une nouvelle formule d'indexation du tarif des péages ainsi que des clauses de réinvestissement et de partage des bénéfices.

LES SUITES

Le projet de loi relatif à la croissance et à l'activité a repris à son compte un certain nombre de ces recommandations. Il prévoit d'attribuer à l'ARAF, renommée ARAFER, un rôle de contrôle des délégations à venir et en cours d'exécution, de même qu'un rôle de surveillance des modalités de passation des marchés de travaux, fournitures et services du réseau autoroutier concédé, dont les règles de publicité et de mise en concurrence seront harmonisées. L'ARAFER disposera à cette fin du pouvoir de recueillir les données pertinentes, y compris en instaurant une obligation de communication régulière à la charge des concessionnaires. L'Assemblée nationale a ajouté à ces mesures en obligeant à l'intégration systématique d'une clause de partage des bénéfices sur les nouveaux contrats de concession. Le dispositif pourra prendre trois formes : réduction des tarifs ; réduction de la durée de concessions ou versement direct au budget de l'État.

L'avis 14-A-13 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



AVIS 05-A-22

relatif aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes

Origine de la saisine : Association pour le maintien de la concurrence sur le réseau autoroutier (AMCRA)

Date de l'avis : 2 décembre 2005

Enjeu : mesurer l'impact potentiel sur la concurrence de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes envisagée alors par les pouvoirs publics et préconiser des solutions pour encadrer cette gestion privée.

Privatisation des autoroutes : l'Autorité de la concurrence met en garde les pouvoirs publics et recommande une régulation forte des futurs monopoles privés

Synthèse

Saisie par l'Association pour le maintien de la concurrence sur le réseau autoroutier (AMCRA), qui regroupe des entreprises de travaux publics indépendantes, l'Autorité a été interrogée sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Elle a rendu un avis invitant les pouvoirs publics à clarifier et renforcer le système prévu pour encadrer la gestion privée des concessions d'autoroutes.

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION JURIDIQUE DES CONCESSIONNAIRES

Pour mémoire, le gouvernement avait engagé en juin 2005 un processus de privatisation des principales SEMCA, dont l'État détenait à l'époque le contrôle majoritaire. Ces sociétés exploitaient alors la majeure partie du réseau autoroutier à péage en France, soit environ 7 000 km sur 8 000 km.

L'Autorité a relevé que cette privatisation, en modifiant la situation juridique des sociétés d'autoroutes, allait modifier de manière substantielle les obligations de ces dernières en matière de commande publique. Si, avant d'être privatisées, les SEMCA étaient considérées comme *pouvoirs adjudicateurs* et étaient à ce titre soumises à des règles de mise en concurrence très strictes pour la passation de leurs marchés, ce ne serait plus le cas une fois privatisées.

En l'absence d'obligations spécifiques imposées dans le contrat de concession, il était peu probable que les futurs gestionnaires acceptent de se soumettre, pour l'exécution des travaux d'entretien ou d'amélioration de leurs réseaux, aux mêmes règles de mise en concurrence que les actuelles SEMCA, notamment s'ils sont adossés ou associés à une entreprise de travaux publics.

LES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTE, EN SITUATION DE MONOPOLE SUR LE PARCOURS CONCÉDÉ, DOIVENT ÊTRE SOUMISES À UNE RÉGULATION PLUS FORTE

L'Autorité a souligné que, compte tenu des spécificités du trajet par autoroute et de sa faible substituabilité par rapport à d'autres modes de transport, la plupart des parcours autoroutiers allaient devenir des monopoles privés. Pour parer aux risques d'abus inhérents à cet état de fait, elle a estimé que les péages devraient continuer d'être soumis à une régulation tarifaire.



LES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES
DEVRAIENT CONTINUER
D'ÊTRE SOUMISES À UNE
RÉGULATION TARIFAIRE.

“

L'AUTORITÉ A DEMANDÉ
UNE SÉPARATION CLAIRE ENTRE
L'ACTIVITÉ DE MONOPOLE ET
LES ACTIVITÉS SOUMISES À LA
CONCURRENCE, AFIN D'ÉVITER
NOTAMMENT DES MÉCANISMES
DE SUBVENTIONS CROISÉES.

S'agissant de l'intégration éventuelle des gestionnaires d'autoroutes avec des groupes de travaux publics, elle a rappelé qu'elle s'était déjà prononcée sur des cas où des groupes verticalement intégrés disposaient d'un monopole sur un marché tout en étant en concurrence avec d'autres opérateurs sur des marchés amonts, avals ou connexes. Cette situation se retrouve notamment dans les cas où existe un monopole "de réseau" dont il n'est pas envisageable, pour des raisons économiques ou environnementales, d'en assurer la duplication.

L'Autorité a demandé, d'une part, une séparation claire entre l'activité de monopole et les activités soumises à la concurrence, afin d'éviter notamment des mécanismes de subventions croisées qui viendraient fausser la compétition sur les activités concurrentielles, et, d'autre part, une régulation efficace des prix pratiqués par le monopole.

DES MESURES PRÉVENTIVES POUR CONFORTER LA RÉGULATION FUTURE

L'Autorité a enfin relevé que les modes de régulation généralement pratiqués, à savoir la fixation d'un prix assurant la couverture des coûts complets du monopole (système du *cost plus*) et, le système alternatif, de régulation par un prix cible sans considération des coûts (système du *price cap*) seraient difficiles à mettre en œuvre dans le cas des autoroutes privées du fait, d'une part, de l'asymétrie d'information entre l'administration et les concessionnaires et, d'autre part, de la multiplicité des objectifs que devrait prendre en compte le régulateur public (équilibre financier des autoroutes, politique de sécurité routière, politique des transports, politique environnementale).

En conséquence, l'Autorité a recommandé l'utilisation d'autres instruments de nature à éviter la création et l'exploitation d'une rente de monopole, à savoir :

- assurer la pérennité en tant que personnes juridiques distinctes, des sociétés concessionnaires privatisées, ce qui exclut leur fusion avec d'autres entreprises ou l'intégration dans leur périmètre d'activité, de services qu'elles n'assurent pas déjà elles-mêmes,
- réintroduire explicitement, en ce qui concerne les marchés de travaux, l'obligation de respecter les critères de choix qui s'imposaient jusqu'alors aux SEMCA, en précisant à partir de quels seuils de commande, les obligations de publicité, de mise en concurrence et d'intervention des commissions consultatives selon des procédures adéquates devaient intervenir, sans négliger les marchés de services et de fournitures,
- clarifier le rôle des commissions des marchés placées auprès de chaque société, en les dotant d'un véritable pouvoir d'approbation dans le choix des titulaires des appels d'offres.

L'avis 05-A-22 est disponible sur www.autoritedelaconcurrence.fr



**TABLEAU
SYNTHÉTIQUE
DES AVIS ET
DÉCISIONS**



Liste exhaustive des

Décisions et avis

TRANSPORT FERROVIAIRE

14-D-11
02 octobre 2014

13-A-14
04 octobre 2013

13-D-16
27 juin 2013

12-D-25
18 décembre 2012

11-A-15
29 septembre 2011

11-A-16
29 septembre 2011

10-A-20
29 septembre 2010

09-A-55
04 novembre 2009

09-DCC-54
16 octobre 2009

09-D-06
05 février 2009

08-A-18
13 octobre 2008

08-A-17
03 septembre 2008

07-D-39
23 novembre 2007

06-D-15
14 juin 2006

04-D-51
04 novembre 2004

TRANSPORT AÉRIEN

07-D-19
24 mai 2007

05-A-13
24 juin 2005

décisions et avis rendus dans le secteur des transports

Libellé

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des billets de train

avis relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire

décision relative à une demande de mesures conservatoires concernant des pratiques mises en œuvre par le groupe SNCF dans le secteur du transport de personnes

décision relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises

avis sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

avis relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF

avis relatif aux effets sur les règles de concurrence de certaines dispositions concernant le projet de réalisation du réseau de transport public du Grand Paris

avis sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs

décision relative à la prise de contrôle exclusif de la société Novatrans SA par la société Transport et Logistique Partenaires SA

décision relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne

avis sur le projet de décret sur les redevances d'utilisation du réseau ferré

avis sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de personnes sur la route Paris-Londres

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la pose et de l'entretien des voies de chemin de fer

décision relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Lastminute.com

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport aérien, en ce qui concerne la desserte des Antilles

avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires

TRANSPORT ROUTIER

Décisions et avis

14-A-17
09 décembre 2014

14-A-05
27 février 2014

13-A-23
16 décembre 2013

13-DCC-137
01 octobre 2013

12-DCC-129
05 septembre 2012

10-DCC-198
30 décembre 2010

10-A-22
19 novembre 2010

10-DCC-02
12 janvier 2010

09-D-18
02 juin 2009

09-D-03
21 janvier 2009

08-D-33
16 décembre 2008

05-D-38
05 juillet 2005

04-D-43
08 septembre 2004

04-D-30
07 juillet 2004

03-D-46
30 septembre 2003

02-D-59
25 septembre 2002

02-D-58
23 septembre 2002

02-D-55
13 septembre 2002

02-MC-08
06 juin 2002

02-D-21
14 mars 2002

01-D-77
27 novembre 2001

01-D-13
19 avril 2001

Libellé

concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes

avis relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar

concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur

décision relative à la prise de contrôle exclusif de Transdev Group par la Caisse des Dépôts et Consignations sous la condition

décision à la prise de contrôle exclusif du groupe Keolis par la société SNCF-Participations

décision relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des Dépôts et Consignations

avis 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

décision 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

décision relative aux pratiques mises en œuvre à l'occasion de la constitution du groupement momentanée d'entreprises RTM-Veolia en vue de sa candidature à la délégation de service public de la CUMPM pour l'exploitation du réseau de tramway de la ville de Marseille

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport scolaire et interurbain par autocar dans le département des Pyrénées-Orientales

décision relative à des pratiques mises en œuvre à l'occasion d'appels d'offres de la ville d'Annecy et du conseil général de Haute-Savoie pour le transport par autocar

décision relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché du transport public urbain de voyageurs

décision relative à l'attribution de marchés publics organisés par la commune de Grasse dans le secteur des transports scolaires et périscolaires

décision relative à des marchés publics de transport scolaire en Haute-Corse

décision relative à des pratiques concernant un marché public de transport occasionnel d'élèves dans le département des Alpes Maritimes

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des transports routiers de voyageurs dans le département de l'Ain

décision relative aux pratiques mises en œuvre dans le secteur des transports routiers des voyageurs dans le département du Rhône

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des transports routiers de voyageurs dans le département de l'Isère

mesure conservatoire relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société autocars Mariani

décision relative à des pratiques relevées dans le secteur du transport scolaire dans les départements de l'Yonne et de la Nièvre

décision relative au secteur du transport scolaire dans le département de l'Indre

décision relative à la situation de la concurrence dans le secteur du transport public de voyageurs dans le département du Pas-de-Calais

TRANSPORT MARITIME

Décisions et avis

13-D-15
25 juin 2013

12-DCC-154
07 novembre 2012

12-A-05
17 février 2012

11-DCC-189
09 décembre 2011

09-A-44
29 juillet 2009

09-D-10
27 février 2009

07-D-13
06 avril 2007

06-MC-03
11 décembre 2006

05-D-60
08 novembre 2005

05-D-02
31 janvier 2005

04-D-79
23 décembre 2004

04-D-74
21 décembre 2004

GESTION DES AÉROPORTS ET DES AUTOROUTES

14-A-13
17 septembre 2014

10-A-04
22 février 2010

05-A-22
02 décembre 2005

05-A-15
11 juillet 2005

04-A-06
16 avril 2004

Libellé

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises

décision relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société SeaFrance par la société Groupe Eurotunnel

avis relatif au transport maritime entre la Corse et le continent

décision relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société SeaFrance et de la société LD Lines par la société DFDS

avis relatif au projet de mise en œuvre d'un service régulier de transport de personnes par navettes fluviales sur le bief de Paris

décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

décision relative à de nouvelles demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

mesure conservatoire relative à des demandes de mesures conservatoires dans le secteur du transport maritime entre la Corse et le continent

décision relative à des pratiques mises en œuvre par la congrégation cistercienne de l'Immaculée Conception, la société Planaria, l'État et la commune de Cannes

décision relative au transport maritime de passagers à destination des Iles d'Hyères

décision relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDPEV)

décision relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché des liaisons maritimes entre la France et les îles anglo-normandes

avis sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

avis relatif (AMCRI) aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français

avis relatif aux problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes

avis relatif à un projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports modifiant les articles R. 224-1 à R. 224-5 du code de l'aviation civile

avis relatif aux conditions d'attribution par les sociétés d'autoroutes des autorisations d'installations commerciales sur les aires autoroutières

de la **Autorité**
concurrency



Autorité de la concurrence
11 rue de l'Échelle - 75001 Paris
Tél : +33 (0)1 55 04 00 00
www.autoritedelaconcurrence.fr

Diffusion
Direction de l'information légale et administrative
La Documentation française
Téléphone : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr
ISBN 978-2-11-010065-8
DF 5HC39960

Prix : 19 €

