

Avis n° 2023-017 du 16 mars 2023

relatif à la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des transports terrestres de personnes

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, et notamment son article L. 1264-15 ;

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

Vu la saisine de l'Autorité de la concurrence en date du 19 décembre 2022 ;

Après en avoir délibéré le 16 mars 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

SYNTHÈSE :

L'Autorité de la concurrence (« ADLC ») a saisi l'Autorité, le 19 décembre 2022, d'une demande d'avis concernant (i) un bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées dans huit avis relatifs au transport terrestre de voyageurs et (ii) les enjeux concurrentiels actuels dans ces secteurs.

Cet avis doit porter, en ce qui concerne les secteurs régulés par l'Autorité, sur (i) le transport ferroviaire de voyageurs (conventionné et non conventionné), en ce compris les gares ferroviaires, (ii) le transport de voyageurs par autocar, en ce compris les gares routières et (iii) les transports collectifs urbains (soit, pour ce qui concerne l'Autorité, le transport guidé en Île-de-France). Il doit également intégrer une dimension d'intermodalité et une dimension de développement durable.

En ce qui concerne le transport ferroviaire de voyageurs :

Les recommandations de l'ADLC concernaient principalement (i) l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares des autres entités du groupe public ferroviaire, (ii) l'instauration d'un cadre de régulation efficace, (iii) la mise en place d'une concurrence « sur le marché » et (iv) celle d'une concurrence « pour le marché » effectives.

Sur ces quatre thématiques, de nombreuses recommandations de l'ADLC ont été satisfaites du fait des évolutions législatives résultant (i) de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et (ii) de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui a transformé en sociétés anonymes la société holding (SNCF), le transporteur (SNCF Voyageurs) ainsi que le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau), filialisé sous ce dernier la gestion des gares (SNCF Gares & Connexions) et transposé le quatrième paquet ferroviaire européen adopté en 2016.

Des écarts subsistent toutefois avec les recommandations formulées par l'ADLC, résultant soit de dispositions législatives et réglementaires incomplètes, soit du défaut de mise en œuvre de ces recommandations par les acteurs concernés. Aussi l'Autorité s'est-elle attachée, dans le présent avis, à formuler des préconisations devant permettre de résorber chacun de ces écarts et à mettre en évidence les sujets sur lesquels reposent désormais de forts enjeux concurrentiels.

En ce qui concerne l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure :

- En premier lieu, la séparation fonctionnelle de SNCF Réseau mériterait d'être finalisée, certaines fonctions stratégiques ou essentielles étant toujours exercées par SNCF Voyageurs ou la holding SNCF.

- En deuxième lieu, les garanties d'indépendance de SNCF Réseau mériteraient d'être renforcées : en particulier, des évolutions apparaissent indispensables, afin de faire du code de bonne conduite un véritable outil visant à garantir l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Par ailleurs, SNCF Gares & Connexions (« SNCF G&C ») devrait pouvoir exercer un contrôle effectif sur les prestations effectuées pour son compte par SNCF Voyageurs, afin d'assurer l'absence de discrimination.

- En troisième lieu, les conditions de financement au sein du groupe SNCF sont susceptibles de soulever des interrogations quant à leurs effets sur le bon fonctionnement concurrentiel du marché et pourraient, de ce fait, utilement faire l'objet d'analyses plus approfondies. En effet, (i) la holding exerce, en application de ses statuts, la fonction d'émetteur exclusif d'obligations pour l'ensemble du groupe SNCF, en ce compris les gestionnaires d'infrastructures essentielles (SNCF Réseau et SNCF G&C) et (ii) le financement des investissements de renouvellement de l'infrastructure repose, en partie¹, sur un fonds de concours de l'État alimenté par les dividendes

¹ À l'horizon 2030, le contrat de performance État – SNCF Réseau pour la période 2021-2030 prévoit que 20 % des investissements envisagés à cette date (4 570 M€) soient financés par le fonds de concours (910 M€).

en provenance de l'ensemble des filiales du groupe SNCF², ce qui est repris de manière explicite dans les stipulations du contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

En ce qui concerne le cadre de régulation, celui-ci mériterait d'être adapté afin de permettre un accès performant au réseau et aux installations de service, tant en termes de coûts que de qualité de service. De forts enjeux de développement de la concurrence sur le marché aval y sont en effet attachés.

En ce qui concerne la concurrence « sur le marché », les pouvoirs conférés à l'Autorité sur recommandation de l'ADLC ont permis de véritables avancées au niveau tarifaire.

Comme l'avait déjà relevé l'ADLC, de forts enjeux concurrentiels sont également attachés aux conditions non tarifaires d'accès au réseau et aux installations de service. À cet égard :

- La recommandation de l'ADLC visant à assurer un accès « neutre et transparent » au réseau et aux installations de service conserve toute son actualité, compte tenu de l'importance qui s'y attache pour un bon fonctionnement concurrentiel du marché et des progrès restant à accomplir en la matière par le gestionnaire d'infrastructure.
- Par ailleurs, les enjeux associés à la qualité de service offerte pour l'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire pourraient utilement être analysés sous l'angle de leurs effets concurrentiels, notamment eu égard à l'expérience relative à l'ouverture à la concurrence d'autres industries de réseaux. En effet, ainsi qu'a pu le relever l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)³, (i) la qualité de service des offres de gros constitue la condition d'un accès effectif non seulement au marché de gros mais également au marché de détail⁴ et (ii) une qualité de service dégradée sur le marché de gros est susceptible d'avantager l'opérateur historique sur le marché de détail. De telles analyses permettraient d'éclairer la réflexion sur les besoins d'adaptation du cadre réglementaire (cf. *infra*) pour favoriser le développement de la concurrence sur le marché aval.

Enfin, les problématiques liées aux conditions d'accès au matériel roulant portent des enjeux majeurs dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. En effet, les difficultés liées à l'acquisition de matériel roulant neuf et au développement d'un marché de seconde main sont susceptibles de créer une barrière à l'entrée pour de nouveaux opérateurs.

En ce qui concerne la concurrence « pour le marché », l'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les risques de retard et de non-respect des échéances prévues pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés. Les retards dans l'organisation des procédures d'appel d'offres génèrent, à court terme, un risque de non-respect des échéances prévues pour l'ouverture à la concurrence, compte tenu des délais d'élaboration des procédures d'appel d'offres et de la capacité limitée des entreprises ferroviaires à répondre concomitamment à plusieurs appels d'offres au regard de la charge de travail que cela implique. À moyen terme un risque de quasi-absence d'ouverture effective du marché des services de transport ferroviaire conventionné de voyageurs et d'absence de matérialisation des bénéfices attendus de cette ouverture ne peut être exclu.

² Voir à ce titre la vidéo institutionnelle « La nouvelle SNCF » (<https://www.youtube.com/watch?v=LufOs8AR-Q>), notamment à 9min23sec, évoquant un « groupe solidaire, puisque ses dividendes sont intégralement reversés à Réseau pour bénéficier à l'infrastructure ferroviaire ».

³ Décision n° 2020-1432 du 8 décembre 2020 et décision n° 2017-1349.

⁴ Voir *infra*, section 2.3.2.

En ce qui concerne le transport routier de voyageurs :

Les recommandations de l'ADLC portaient principalement sur les conditions d'accès (i) au marché du transport par autocar et (ii) aux gares routières.

La plupart des recommandations ont été satisfaites du fait de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 (dite « loi Macron ») et de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016. Une recommandation relative à la collecte de données sur les services de transport mériterait toutefois, du point de vue de l'Autorité, d'être réitérée et précisée pour donner à la recommandation initiale émise par l'ADLC son plein effet : il conviendrait en effet de permettre à l'Autorité de procéder à des collectes régulières de données non seulement auprès des opérateurs de transports conventionnés, mais également des autorités organisatrices de la mobilité régionales, qui disposent d'une vision plus globale sur les services de transport relevant de leur périmètre géographique.

Les enjeux concurrentiels actuels identifiés par l'Autorité concernent la révision de la définition des services interurbains de voyageurs qui apparaît trop restrictive, compte tenu des évolutions législatives résultant de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, et le maintien d'un niveau de concurrence suffisant sur un marché constitué d'un duopole.

En ce qui concerne le transport guidé de voyageurs en région Île-de-France :

Celui-ci faisait l'objet d'une consultation générale de l'Autorité, sans référence à des recommandations spécifiques relevant de son champ de compétence. Aussi l'Autorité s'est-elle attachée à mettre en lumière les enjeux liés à l'ouverture à la concurrence prochaine des lignes du Grand Paris Express.

En ce qui concerne les enjeux environnementaux et la multimodalité :

L'ADLC relève, dans sa saisine, que toute intervention à venir de sa part dans le secteur des transports devrait intégrer une dimension d'intermodalité et une dimension de développement durable.

Cette considération s'applique également au régulateur économique sectoriel des transports.

Si la volonté du législateur était, au travers de l'élargissement des compétences de l'Autorité, de l'instaurer en régulateur multimodal, ces évolutions ne se sont pas accompagnées d'une mise en cohérence, d'une part, des dispositions législatives relatives à son cadre d'action, afin de prendre en compte les dimensions d'intermodalité et de développement durable (alors que cette dimension avait été prise en compte lors de la création de l'Autorité en 2009 avec un champ de compétence limité au seul secteur ferroviaire⁵), d'autre part, de ses modalités d'action comme régulateur économique sectoriel.

Par cohérence, et pour que l'Autorité puisse pleinement inscrire son action dans une dimension d'intermodalité et de développement durable, le cadre législatif pourrait, sur le modèle de ce qui est prévu pour la Commission de régulation de l'énergie (CRE)⁶ ou l'ARCEP⁷, expressément indiquer que l'Autorité conduit ses missions en cohérence avec les grandes orientations de la politique des transports fixées par la loi, notamment les objectifs de développement durable et d'intermodalité des transports.

⁵ Article L. 2131-1 du code des transports : « Elle exerce ses missions en veillant au respect de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, notamment des objectifs et dispositions visant à favoriser le développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises ».

⁶ Article L. 131-1 du code de l'énergie.

⁷ Aux termes de l'article L. 32-1 (II) du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP, dans le cadre de ses attributions, doit prendre des mesures raisonnables et proportionnées pour atteindre un certain nombre d'objectifs dont, l'aménagement des territoires, la diversité de la concurrence dans les territoires ou encore le développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques.

Table des matières

1. L'AUTORITÉ A ÉTÉ SAISIE PAR L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE D'UNE DEMANDE D'AVIS CONCERNANT LES PROBLÉMATIQUES CONCURRENTIELLES EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE DE VOYAGEURS	7
2. DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE, LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE IMPLIQUE UN RENFORCEMENT DES GARANTIES D'INDÉPENDANCE DES GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES ET LA LEVÉE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE	9
2.1. Sur les recommandations relatives à la séparation juridique, comptable et fonctionnelle du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares	9
2.1.1. Si les recommandations formulées par l'ADLC concernant la structure du groupe SNCF ont été satisfaites, certaines recommandations concernant la répartition des missions au sein du groupe mériteraient d'être réitérées ou adaptées	9
2.1.2. L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares, enjeu concurrentiel majeur, devrait faire l'objet de garanties renforcées	11
2.2. Sur les recommandations visant à la mise en place d'un cadre de régulation efficace	14
2.2.1. Les recommandations tenant au renforcement du cadre de régulation tarifaire ont été suivies d'effet, permettant de nettes avancées et une réduction de cette barrière à l'entrée	14
2.2.2. De forts enjeux concurrentiels sont désormais attachés à l'instauration d'une régulation incitative sur le volet opérationnel	16
2.3. Sur les recommandations visant à lever les barrières à l'entrée pour assurer une « concurrence sur le marché » effective	16
2.3.1. La recommandation de l'ADLC tendant à garantir un accès neutre et transparent au réseau demeure d'actualité, dès lors que des progrès importants restent à accomplir en la matière	16
2.3.2. De forts enjeux concurrentiels sont attachés à l'amélioration de la qualité de service sur le réseau et les installations de service et au développement d'un marché de seconde main en ce qui concerne le matériel roulant	18
2.4. Sur les recommandations visant à assurer une concurrence « pour le marché » effective en ce qui concerne les services conventionnés de voyageurs	20
2.4.1. Si la recommandation formulée par l'ADLC relative au transfert de données aux entreprises candidates à un appel d'offres en matière de services conventionnés de voyageurs a été largement suivie d'effet, la vigilance reste de mise	21
2.4.2. À court terme, il existe un fort enjeu tenant à la capacité des AOT à engager effectivement, dans des délais contraints, des procédures de mise en concurrence ...	22

3. SI LES RECOMMANDATIONS DE L'ADLC DANS LE SECTEUR ROUTIER ONT ÉTÉ POUR LA PLUPART SATISFAITES, IL CONVIENT DE VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ DANS UN CONTEXTE DE DUOPOLE.....	25
3.1. Sur les recommandations relatives aux conditions d'accès au marché du transport routier de voyageurs	25
3.1.1. Si les recommandations de l'ADLC ont globalement été satisfaites, compte tenu des dispositions de la loi « Macron », celle relative aux collectes de données par l'Autorité mériterait d'être réitérée et précisée	25
3.1.2. Si le marché du transport routier de voyageurs a connu un réel développement, les enjeux concurrentiels concernent aujourd'hui son bon fonctionnement - dans un contexte de duopole - et la redéfinition des services « <i>interurbains</i> »	26
3.2. Sur les recommandations relatives aux modalités d'accès aux gares routières	27
4. DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT GUIDÉ DE VOYAGEURS, DE FORTS ENJEUX CONCURRENTIELS SONT ATTACHÉS À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE PROCHAINE DES LIGNES DU GRAND PARIS EXPRESS.....	30
5. LE CADRE D'ACTION DE L'AUTORITÉ, EN TANT QUE RÉGULATEUR MULTIMODAL, DEVRAIT INTÉGRER LES DIMENSIONS D'INTERMODALITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	31

1. L'AUTORITÉ A ÉTÉ SAISIE PAR L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE D'UNE DEMANDE D'AVIS CONCERNANT LES PROBLÉMATIQUES CONCURRENTIELLES EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE DE VOYAGEURS

1. Par une décision du 15 novembre 2022⁸, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'ADLC ») s'est saisie d'office pour avis sur le secteur des transports terrestres de personnes sur le fondement de l'article L. 462-4 du code de commerce. Elle a communiqué cette saisine à l'Autorité, pour observations éventuelles, en application de l'alinéa 2 de l'article L. 1264-15 du code des transports.
2. Cet avis doit porter, en ce qui concerne les secteurs régulés par l'Autorité, sur (i) le transport ferroviaire de voyageurs (conventionné et non conventionné), en ce compris les gares ferroviaires, (ii) le transport de voyageurs par autocar, en ce compris les gares routières et (iii) les transports collectifs urbains (soit, pour ce qui concerne l'Autorité, le transport guidé en Île-de-France)⁹. Il doit également intégrer une dimension d'intermodalité et une dimension de développement durable.
3. L'ADLC avait en effet, dans huit avis adoptés entre 2009 à 2016, formulé des recommandations s'inscrivant, au-delà des spécificités de chaque secteur, dans deux démarches complémentaires, comme l'expose sa saisine :
 - **Assurer une concurrence « pour le marché » effective** dans les secteurs où la concurrence n'existe qu'au stade de l'organisation et de la passation d'appel d'offres pour l'attribution de conventions de délégations de service public (par exemple, dans les secteurs des transports ferroviaires et routiers conventionnés). Cela implique que soient garanties les conditions transparentes, équitables et non discriminatoires d'une concurrence pour le marché effective ;
 - **Permettre que la concurrence « sur le marché » puisse se concrétiser avec l'intervention d'un maximum d'acteurs** dans le secteur du transport librement organisé de voyageurs, ferroviaire ou routier. Cela implique que soient garanties les conditions d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire, mais également performant (c'est-à-dire, de qualité et au meilleur tarif), aux infrastructures essentielles et que soient levées les barrières à l'entrée.
4. Or, depuis 2009, ces secteurs ont été marqués par de profondes évolutions du fait de réformes législatives ayant posé, en droit, le cadre de leur ouverture à la concurrence.
5. En effet, dans le secteur ferroviaire, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a revu la structure et la gouvernance du groupe SNCF, modifiées à nouveau par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui a (i) transformé en sociétés anonymes la société holding (SNCF), le transporteur (SNCF Voyageurs) ainsi que le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau), (ii) filialisé sous ce dernier la gestion des gares, au sein de SNCF Gares & Connexions (« SNCF G&C »), et (iii) transposé le quatrième paquet ferroviaire européen adopté en 2016, ce dernier parachevant l'ouverture à la concurrence du marché des services de transport ferroviaire. Le transport routier de voyageurs a quant à lui été libéralisé par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 (dite « loi Macron ») et le cadre juridique applicable aux gares routières a été adapté en conséquence par l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016, afin d'assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire à ces infrastructures.
6. Sous l'impulsion de l'ADLC notamment, l'Autorité a vu ses missions étendues au transport routier de voyageurs et aux gares routières, ainsi que ses pouvoirs renforcés dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs (notamment en matière d'accès aux gares ferroviaires), afin de veiller aux conditions d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire, mais également performant, aux infrastructures essentielles, de faire en sorte que soient levées les barrières à l'entrée sur ces marchés et de veiller, dans les faits, au développement d'une concurrence effective.

⁸ Décision de l'Autorité de la concurrence n°22-SOA-02 du 15 novembre 2022 relative à une saisine d'office pour avis portant sur le secteur des transports terrestres de personnes.

7. Dans ce contexte, l'ADLC prévoit d'adopter un « *avis bilan* » avec un double objectif, comme l'indique sa saisine :
- **Il s'agit tout d'abord d'établir un bilan et un suivi des principales recommandations** qu'elle a formulées au cours des quinze dernières années, et dans l'hypothèse où certaines recommandations n'auraient pas été suivies d'effet et seraient toujours pertinentes, de les réitérer, le cas échéant, en les adaptant à la situation actuelle ;
 - **Il s'agit ensuite d'identifier les enjeux concurrentiels actuels propres à ces secteurs** afin de pouvoir édicter de nouvelles recommandations pour anticiper les évolutions à venir ou améliorer les perspectives concurrentielles.
8. L'Autorité s'est ainsi attachée, dans le présent avis, pour les secteurs du transport ferroviaire (voir partie 2) et routier (voir partie 3) de voyageurs :
- D'une part, à dresser le bilan du suivi de chacune des recommandations formulées par l'ADLC dans les huit avis sur lesquels l'ADLC l'a sollicitée, à savoir :
 - (i) l'avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs ;
 - (ii) l'avis n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;
 - (iii) l'avis n° 11-A-16 du 29 septembre 2011 relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF ;
 - (iv) l'avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire ;
 - (v) l'avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar ;
 - (vi) l'avis n° 14-A-09 du 11 juillet 2014 relatif au projet de séparation comptable de l'activité infrastructure de la SNCF ;
 - (vii) l'avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire ;
 - (viii) l'avis n° 16-A-01 du 15 janvier 2016 concernant un projet d'ordonnance relative aux gares routières et emplacements d'arrêts ;
 - D'autre part, à apporter un éclairage sur les problématiques concurrentielles nouvelles, en lien avec les préoccupations de l'ADLC exprimées dans les avis précités, que ses travaux lui ont permis d'identifier.
9. Si l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, en particulier, implique une attention toute particulière aux barrières susceptibles d'exister sur le marché aval et au risque de « verrouillage » du marché, par exemple en ce qui concerne la billettique, celles-ci ne seront pas abordées dans le présent avis, cette thématique méritant une analyse *ad hoc* et étant exclue du champ matériel de la présente saisine de l'ADLC.
10. L'ADLC ayant sollicité l'Autorité en matière de transport collectif urbain, sans faire référence à des recommandations particulières, l'Autorité s'est attachée à mettre en lumière les enjeux liés à l'ouverture à la concurrence prochaine des lignes du Grand Paris Express. Elle n'a ainsi pas abordé les autres activités de gestionnaire d'infrastructure de la Régie autonomie des transports parisiens (RATP) régulées par l'Autorité, étant donné les échéances plus lointaines (2039) de l'ouverture à la concurrence de la gestion des lignes de métro historiques.

2. DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE, LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE IMPLIQUE UN RENFORCEMENT DES GARANTIES D'INDÉPENDANCE DES GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES ET LA LEVÉE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE

11. En ce qui concerne le secteur du transport ferroviaire (en ce compris, dans l'ensemble du présent avis, les gares ferroviaires), les recommandations de l'ADLC s'articulaient principalement autour des quatre problématiques suivantes, qui seront analysées successivement :
- La séparation juridique, comptable et fonctionnelle des activités du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares de voyageurs au sein du groupe SNCF (2.1) ;
 - L'instauration d'un cadre de régulation efficace (2.2) ;
 - La suppression de certaines barrières à l'entrée pour assurer la « concurrence sur le marché » (2.3) ;
 - La mise en place d'une « concurrence pour le marché effective » (2.4) ;
12. Pour chacune, l'Autorité s'est attachée, d'une part, à dresser le bilan du suivi des recommandations, en identifiant les éventuels écarts et, dans cette hypothèse, en proposant des préconisations permettant de les résorber, d'autre part, à identifier les enjeux concurrentiels actuels.

2.1. Sur les recommandations relatives à la séparation juridique, comptable et fonctionnelle du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares

2.1.1. Si les recommandations formulées par l'ADLC concernant la structure du groupe SNCF ont été satisfaites, certaines recommandations concernant la répartition des missions au sein du groupe mériteraient d'être réitérées ou adaptées

13. L'ADLC a formulé de nombreuses recommandations concernant la structure du groupe SNCF et la répartition des missions entre ses différentes entités afin d'assurer la séparation juridique, fonctionnelle et comptable du gestionnaire de l'infrastructure et du gestionnaire des gares¹⁰. Plusieurs recommandations concernaient la mise en place de mesures de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Une grande partie des recommandations formulées par l'ADLC ont été intégrées à la faveur des évolutions législatives.

14. En premier lieu, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé le groupe public unifié et fusionné au sein de SNCF Réseau (i) : Réseau Ferré de France (RFF), alors établissement public séparé de la SNCF et propriétaire du réseau, (ii) la direction SNCF Infra qui réalisait l'entretien du réseau et (iii) la direction de la circulation ferroviaire (DCF) de la SNCF qui était chargée de l'allocation des capacités et de l'exploitation du réseau ferroviaire. Elle a par ailleurs doté l'Autorité (ARAF) d'un pouvoir d'avis conforme sur la nomination et la révocation du président du conseil d'administration de SNCF Réseau.
15. En second lieu, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (la « loi NPF ») et ses ordonnances d'application¹¹ ont transposé les dispositions des textes européens¹² relatives (i) à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de

¹⁰ Avis n°13-A-14, Avis n°15-A-01.

¹¹ Voir en particulier l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

¹² Directive n° 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) (ci-après directive n° 2012/34/UE).

voyageurs et (ii) aux mesures de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice des fonctions essentielles, permettant d'assurer qu'aucune entité juridique n'exerce une influence décisive sur les décisions prises par SNCF Réseau en ce qui concerne les fonctions essentielles, comprenant l'attribution des capacités et la tarification de l'infrastructure¹³. Par ailleurs, SNCF, SNCF Voyageurs et SNCF Réseau ont été transformés en sociétés anonymes et SNCF G&C, filiale de SNCF Réseau, a été institué comme gestionnaire unique des gares. Des garanties importantes ont dès lors été apportées au caractère non discriminatoire de l'accès aux gares et de la fourniture de services dans les gares, en particulier pour les nouveaux entrants.

16. Il en résulte que SNCF Réseau et SNCF G&C sont désormais juridiquement, comptablement et, quoique de façon perfectible, fonctionnellement séparés des autres entités du groupe.

Écarts subsistant avec les recommandations de l'ADLC

17. Au regard des recommandations qui avaient été émises par l'ADLC, les principales difficultés subsistantes concernent la répartition de certaines missions au sein du groupe, notamment :
- Le contrôle exercé par les membres du conseil d'administration de SNCF Réseau désignés sur proposition de la holding SNCF sur certaines délibérations relatives notamment à l'adoption du plan stratégique de SNCF Réseau et son budget annuel (délibérations ne pouvant être adoptées sans l'avis favorable de la moitié de ces membres)¹⁴ qui pourraient affecter de manière indirecte l'exercice des fonctions essentielles ;
 - L'exercice par la holding SNCF de certaines missions (par exemple, avec le rattachement du service en charge de la sûreté ferroviaire dit « SUGE » à la holding SNCF et non à SNCF Réseau comme le préconisait l'ADLC¹⁵), la possibilité pour la holding SNCF d'assurer, en application de ses statuts, les fonctions mutualisées exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe SNCF, sans considération particulière pour SNCF Réseau, eu égard aux exigences d'indépendance qui lui sont propres, et les modalités de l'exercice par SNCF Voyageurs des fonctions de « transporteur - intégrateur » pour le compte de SNCF G&C¹⁶ ;
 - Le maintien des installations de maintenance et des stations d'approvisionnement en combustibles chez Fret SNCF et SNCF Voyageurs, plutôt que leur transfert à SNCF Réseau, contrairement aux recommandations de l'ADLC¹⁷.

Préconisations de l'Autorité pour résoudre les écarts identifiés

18. Sur les premier et deuxième points, relatifs au contrôle des décisions stratégiques de SNCF Réseau et aux fonctions mutualisées exercées par la société nationale SNCF : faute d'ériger SNCF Réseau en entité totalement séparée du groupe SNCF, il conviendrait d'adapter les règles de gouvernance du conseil d'administration de SNCF Réseau et de réduire le périmètre de ces fonctions mutualisées pouvant être exercées par la holding, en application de ses statuts¹⁸, afin de garantir l'effectivité de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans la définition de sa stratégie et l'exercice des fonctions essentielles.

¹³ Article L. 2122-4-1-1 du code des transports, transposant l'article 7 de la directive n° 2012/34/UE.

¹⁴ En application de l'article L. 2111-15 du code des transports et des statuts de SNCF Réseau.

¹⁵ Voir l'avis n°13-A-14 de l'ADLC.

¹⁶ Voir les recommandations formulées par l'ADLC concernant l'EPIC de tête SNCF dans son avis n°13-A-14.

¹⁷ Voir les recommandations de l'ADLC dans son avis n°13-A-14 visant à une séparation des gares et infrastructures de service de SNCF Mobilités, soit en les transférant à SNCF Réseau, soit en les séparant juridiquement.

¹⁸ Article 3 des statuts de la holding : les fonctions mutualisées pouvant être exercées par la holding ne sont pas définies de manière limitative. Sont visées « notamment » « toutes prestations de services et de conseil aux sociétés de son groupe en matière de gestion des ressources humaines, d'audit et de contrôle des risques, d'expertise et de conseil stratégique, juridique et financier du groupe public, de gestion immobilière et foncière de politique numérique, de communication, de gestion de systèmes d'information et d'achats du groupe public unifié ».

19. Sur le troisième point, relatif aux installations de maintenance et aux stations d'approvisionnement en combustibles : dans l'épure, leur transfert à SNCF Réseau, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays européens, serait à privilégier afin d'éviter tout risque de discrimination. Néanmoins, la gestion de ces installations par SNCF Réseau pourrait se heurter à un manque d'expertise, dans un contexte d'ores et déjà budgétairement difficile pour le gestionnaire d'infrastructure français, générant un risque quant à la qualité de leur entretien et de leur renouvellement. Si plusieurs options sont envisageables pour résoudre cette tension entre le besoin de financement et l'exigence de non-discrimination, une première étape pourrait consister à conserver dans le giron de SNCF Voyageurs et Fret SNCF, mais en les filialisant, les activités liées aux installations de maintenance, pour lesquelles les enjeux d'accès sont les plus prégnants¹⁹, à l'instar du modèle allemand. Il conviendrait également, dans ce cas, de renforcer les pouvoirs du régulateur sur les conditions non tarifaires d'accès à ces installations, à travers, notamment, un avis simple, à l'instar de ce qui est prévu pour le document de référence du réseau de SNCF Réseau ou le document de référence des gares de SNCF G&C.

En synthèse :

- La recommandation relative au rattachement de la SUGE à SNCF Réseau pourrait utilement être réitérée ;
- Afin d'écartier tout risque d'influence décisive sur les décisions stratégiques et l'exercice des fonctions essentielles de SNCF Réseau, d'une part, les règles de gouvernance du conseil d'administration de SNCF Réseau pourraient être adaptées et, d'autre part, le périmètre des fonctions mutualisées susceptibles d'être exercées par la holding SNCF pourrait être réduit en excluant des fonctions stratégiques telles que les fonctions d'expertise et de conseil stratégique, juridique et financier ainsi que celles de gestion de systèmes d'information ;
- La recommandation relative au rattachement des centres de maintenance à SNCF Réseau pourrait être ajustée, pour qu'à défaut d'un tel rattachement, l'Autorité soit dotée d'un pouvoir d'avis simple sur les conditions non tarifaires d'accès à ces installations, dans le cadre duquel elle pourrait formuler des recommandations visant à améliorer le caractère transparent, équitable et non discriminatoire ainsi que la qualité de l'accès.

2.1.2. L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares, enjeu concurrentiel majeur, devrait faire l'objet de garanties renforcées

20. Hormis les difficultés persistantes en ce qui concerne la répartition de certaines missions au sein du groupe SNCF, des avancées notables ont eu lieu pour isoler structurellement SNCF Réseau et SNCF G&C au sein du groupe, ce qui constituait un prérequis indispensable à l'exercice, par les entreprises ferroviaires, d'un droit d'accès au réseau et aux gares de voyageurs dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires.
21. Néanmoins, l'appartenance au même groupe de SNCF Réseau et de SNCF Voyageurs fait peser *de facto* le risque, ainsi que la suspicion, que l'opérateur historique bénéficie de conditions plus favorables que ses concurrents, voire que puisse être mis en œuvre, délibérément ou non, un « verrouillage » du marché amont afin d'empêcher ou de freiner l'accès au marché aval des services de transport ferroviaire. Dans ce contexte, il est donc indispensable que SNCF Réseau dispose de solides garanties d'indépendance, étant précisé que SNCF G&C est une filiale à 100 % de SNCF Réseau.
22. Or, en l'état des textes applicables, SNCF Réseau ne présente pas les garanties d'indépendance suffisantes en termes de fonctionnement, de financement et de gouvernance, à l'égard du groupe SNCF, et singulièrement de l'opérateur historique SNCF Voyageurs.

¹⁹ S'agissant des stations d'approvisionnement en combustible, des solutions alternatives existent et sont largement mises en œuvre : approvisionnement direct via un camion en bord de voie, installations de cuves, etc.

23. L'Autorité identifie, à cet égard, six problématiques importantes d'un point de vue concurrentiel, dont certaines sont susceptibles de relever des compétences propres de l'ADLC : cinq problématiques liées à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et une problématique liée à l'exercice *effectif*, par SNCF G&C, de sa mission de gestionnaire *unique* des gares.
24. En premier lieu, SNCF Réseau n'est pas tenu, par des textes contraignants européens ou nationaux, de prévenir, dans son identité sociale et sa stratégie de marque, toute confusion avec toute entité distincte de l'entreprise verticalement intégrée, et particulièrement celles exerçant une activité d'entreprise ferroviaire, contrairement à d'autres gestionnaires d'infrastructures dans des secteurs régulés comme l'énergie²⁰. SNCF Réseau ne dispose ainsi pas de sa marque propre, distincte de celle du groupe SNCF, alors que cela peut jeter le doute quant à son indépendance.
25. En deuxième lieu, l'indépendance financière de SNCF Réseau n'est pas assurée dans la mesure où (i) la holding dispose, en application de ses statuts, de la fonction d'émetteur exclusif d'obligations pour l'ensemble du groupe SNCF, et (ii) le financement des investissements de renouvellement de l'infrastructure repose, en partie²¹, sur un fonds de concours de l'État alimenté par les dividendes de l'ensemble des filiales du groupe SNCF²², ce qui est rappelé et pris en compte de manière explicite dans les stipulations du contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 – fonctionnement à même d'introduire des biais dans le traitement réservé à ses clients par le gestionnaire d'infrastructure.
26. En troisième lieu, il conviendrait de renforcer les garanties d'indépendance et de traitement non discriminatoire dans la gestion du trafic et la planification de l'entretien du réseau, dès lors que ces dernières sont de nature à impacter l'égalité d'accès à l'infrastructure et à avoir une incidence indirecte sur les fonctions essentielles comprenant l'allocation des sillons et la tarification de l'infrastructure.
27. En quatrième lieu, ainsi que l'a relevé l'Autorité dans son avis motivé n° 2020-043 du 16 juillet 2020, le code de bonne conduite adopté par SNCF Réseau, listant les mesures d'organisation interne destinées à éviter qu'une entité du groupe SNCF exerce une « *influence décisive* » sur les décisions prises dans l'exercice des fonctions essentielles, apparaît insuffisant. Les garanties matérielles d'indépendance dont dispose SNCF Réseau, lesquelles doivent être précisément déclinées sur un plan opérationnel dans le code de bonne conduite, devraient être renforcées (gestion des systèmes d'information, séparation des locaux, sensibilisation des agents au respect des règles de déontologie ou encore modalités de recours aux fonctions mutualisées).
28. En cinquième lieu, conformément à la mission qui lui a été confiée par le législateur en tant que vigie de l'indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice des fonctions essentielles, notamment vis-à-vis de la holding²³, l'Autorité veille au respect du code de bonne conduite²⁴. Dans ce cadre, elle va procéder, à compter de 2023, à l'examen du respect par SNCF Réseau de son code de bonne conduite et évaluer plus globalement son indépendance vis-à-vis du groupe SNCF dans le cadre d'un rapport *ad hoc*.
29. Au-delà de cette analyse *ex post*, des évolutions apparaissent indispensables afin de faire du code de bonne conduite un véritable outil de l'indépendance de SNCF Réseau. En effet, en l'état des textes en vigueur, l'Autorité se voit communiquer le code de bonne conduite une fois celui-ci adopté par le conseil d'administration de SNCF Réseau²⁵. Différentes évolutions sont envisageables ici. En premier lieu, des mesures complémentaires d'organisation interne pourraient être mises en place au sein de SNCF Réseau (notamment au travers de l'institution

²⁰ Voir par exemple, l'article 35 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

²¹ À l'horizon 2030, le contrat de performance État – SNCF Réseau pour la période 2021-2030 prévoit que 20 % des investissements prévus à cette date (4 570 M€) soient financés par le fonds de concours (910 M€).

²² Voir à ce titre la vidéo institutionnelle « La nouvelle SNCF » (<https://www.youtube.com/watch?v=LufOs8AR-Q>), notamment à 9min23sec, évoquant un « *groupe solidaire, puisque ses dividendes sont intégralement reversés à Réseau pour bénéficier à l'infrastructure ferroviaire* ».

²³ Article L. 2133-10 du code des transports.

²⁴ Article L. 2122-4-1-1 du code des transports.

²⁵ Article L. 2122-4-1-1 du code des transports.

d'un responsable conformité²⁶) afin de veiller à la mise en œuvre effective du code de bonne conduite et d'assurer ainsi une plus grande transparence, comme c'est le cas dans le secteur de l'énergie. En second lieu, afin que l'Autorité puisse exercer effectivement la mission qui lui a été confiée par le législateur, elle pourrait disposer d'un pouvoir d'avis conforme sur le code de bonne conduite (comme c'est le cas en ce qui concerne les plans de gestion des informations confidentielles²⁷) et se voir reconnaître des pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de manquements de SNCF Réseau à ce dernier.

30. Par ailleurs, l'Autorité souhaite appeler l'attention de l'ADLC sur la nécessité d'un pilotage effectif sur la totalité du champ de ses missions par SNCF G&C.
31. En effet, plus du tiers du montant des prestations régulées dans les gares de voyageurs provient de la facturation de prestations assurées par les personnels de SNCF Voyageurs en tant que « transporteur-intégrateur » pour le compte de SNCF G&C.
32. La délégation des missions du gestionnaire des gares à un transporteur-intégrateur doit permettre de réaliser des économies au bénéfice de l'ensemble des clients. Cependant, en pratique, il est essentiel que SNCF G&C contrôle au plus près les coûts des prestations déléguées pour éviter toute surfacturation de la part de SNCF Voyageurs, qui générerait une subvention croisée au bénéfice de l'entreprise ferroviaire historique. En outre, les lacunes contractuelles, s'agissant des moyens de pilotage et de contrôle dont dispose SNCF G&C sur les prestations réalisées pour son compte par SNCF Voyageurs, risquent d'instituer ce dernier en exploitant d'installations de service *de fait*, alors que la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a institué un gestionnaire unique des gares de voyageurs afin d'en garantir un accès transparent et non discriminatoire. Les conclusions d'un audit confié par SNCF G&C à un cabinet externe en 2022 ont confirmé les faiblesses de l'évaluation des niveaux de refacturation des prestations externalisées auprès des entités du groupe SNCF, en particulier celles confiées à SNCF Voyageurs. SNCF G&C s'est engagé en conséquence à mettre en place, au plus tard pour le document de référence des gares de 2024, un dispositif de contrôle des prestations déléguées à même de garantir le bon niveau des coûts des prestations régulées.
33. L'Autorité suivra ce processus d'audit dans le cadre de ses avis tarifaires sur les documents de référence des gares. Elle veillera à ce que ces coûts correspondent à ceux d'un opérateur efficace et soient strictement proportionnés aux services effectivement rendus dans la droite ligne de la recommandation émise par la Cour des comptes en 2022²⁸.
34. Par ailleurs, le gestionnaire des gares doit assurer un contrôle effectif sur les conditions dans lesquelles s'effectuent les prestations par lui déléguées pour garantir un accès non discriminatoire. Si le suivi de la qualité de service est un outil essentiel pour détecter d'éventuelles discriminations entre acteurs, le dispositif mis en place par SNCF G&C, bien qu'il ait été amélioré ces dernières années, demeure insuffisant.

²⁶ « Chaque société gestionnaire d'un réseau de transport est dotée d'un responsable chargé de veiller, sous réserve des compétences attribuées en propre à la Commission de régulation de l'énergie, à la conformité de ses pratiques avec les obligations d'indépendance auxquelles elle est soumise vis-à-vis des autres sociétés appartenant à l'entreprise verticalement intégrée. /Ce responsable est notamment chargé de vérifier l'application par la société gestionnaire du réseau de transport des engagements figurant dans le code de bonne conduite prévu à l'article [L. 111-22](#). /Il avise, sans délai, la Commission de régulation de l'énergie de tout manquement substantiel dans la mise en œuvre des engagements mentionnés à l'alinéa précédent et établit un rapport annuel sur la mise en œuvre de ce code, qu'il lui transmet. (...) » (art. L. 111-34 du code de l'énergie).

²⁷ Article L. 2122-4-5 du code des transports.

²⁸ Rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes et gestion de l'Autorité de régulation des transports, publié en novembre 2022, voir la recommandation n°1.

En synthèse :

- Les garanties d'indépendance de SNCF Réseau, en particulier sur les points évoqués ci-dessus, mériteraient d'être renforcées et SNCF G&C devrait pouvoir exercer un contrôle effectif sur les prestations effectuées pour son compte par SNCF Voyageurs, afin d'assurer l'absence de discrimination ;
- Les conditions de financement au sein du groupe SNCF, qui sont susceptibles de soulever des interrogations quant à leurs effets sur l'autonomie financière de SNCF Réseau et le bon fonctionnement du marché, pourraient utilement faire l'objet d'analyses concurrentielles plus approfondies.

2.2. Sur les recommandations visant à la mise en place d'un cadre de régulation efficace

2.2.1. Les recommandations tenant au renforcement du cadre de régulation tarifaire ont été suivies d'effet, permettant de nettes avancées et une réduction de cette barrière à l'entrée

35. Comme l'ADLC l'indique dans sa décision du 15 novembre 2022 susvisée, elle a « *soutenu de manière constante le renforcement de l'indépendance et des pouvoirs du régulateur sectoriel* ». Elle a en effet notamment préconisé²⁹, outre le maintien de son pouvoir d'avis conforme sur les péages, l'octroi d'un pouvoir d'avis conforme sur les tarifs des installations de service, sur le document de référence du réseau et sur le document de référence des gares.
36. En effet, au sein du système ferroviaire, les installations de service constituent des actifs d'importance stratégique. Qu'il s'agisse des gares de voyageurs, des voies de garage des matériels roulants ferroviaires ou des installations d'entretien du matériel roulant, l'accès à ces nœuds du réseau est tout autant essentiel pour l'exploitation d'un service de transport ferroviaire que le fait de disposer de sillons pour circuler. La régulation tarifaire de l'accès à ces installations, prévue par le cadre législatif et réglementaire européen et national, représente ainsi un enjeu central dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

Les recommandations de l'ADLC ont été suivies d'effet, à l'exception de l'attribution à l'Autorité d'un pouvoir d'avis conforme sur le document de référence du réseau et celui des gares en ce qui concerne leurs aspects non tarifaires (opérationnels) :

37. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a doté l'Autorité d'un pouvoir d'avis conforme (contraignant) sur la tarification de l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies. En ce qui concerne les aspects non tarifaires du document de référence du réseau et du document de référence des gares, si l'Autorité ne dispose pas d'un pouvoir d'avis conforme vis-à-vis de SNCF Réseau et de SNCF G&C, elle dispose toutefois de pouvoirs d'intervention contraignants *ex post*, à travers les décisions de règlement de différends et la mise en œuvre de procédures en manquements qui lui permettent de sanctionner d'éventuelles discriminations en matière d'accès opérationnel au réseau, aux gares et aux autres installations de service.

²⁹ Avis n°11-A-15, Avis n°13-A-14, Avis n°15-A-01.

Si l'Autorité s'est pleinement saisie des attributions qui lui ont été confiées, permettant de nettes avancées sur le plan tarifaire, l'enjeu majeur en matière d'accès effectif aux infrastructures ferroviaires porte sur la qualité du service rendu aux entreprises ferroviaires pour le prix payé. Cela passe à la fois par un accroissement de la qualité du réseau et une meilleure gestion des coûts pour un niveau de qualité donné. L'analyse des tarifs ne peut en effet s'analyser indépendamment de la performance des infrastructures et de la qualité du service rendu.

38. En ce qui concerne les péages perçus pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire, il est nécessaire, afin de favoriser l'exercice d'une concurrence transparente, loyale et équitable entre services de transport ferroviaire de voyageurs, que le système de tarification :
- Favorise une utilisation effective et optimale de l'infrastructure ferroviaire et n'exclue aucun segment de marché pouvant acquitter au moins le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ;
 - Concoure au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure, si le marché s'y prête, par le biais de majorations tarifaires.
39. À cet égard, l'Autorité a validé, dans son avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'accès et d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire pour les horaires de service 2024 à 2026, la nouvelle structure des péages refondue par SNCF Réseau. Celle-ci devrait permettre deux évolutions : d'une part, augmenter l'utilisation du réseau pour le transport conventionné, d'autre part, faire contribuer les services de trains librement organisés aux coûts fixes du réseau en fonction de leur capacité contributive, afin de favoriser le développement des circulations malgré des niveaux tarifaires élevés³⁰.
40. Ces travaux d'amélioration de la tarification des péages seront poursuivis par SNCF Réseau en vue du cycle tarifaire 2027-2029, afin que les majorations des services librement organisés de transport de voyageurs se rapprochent davantage d'une forme simplifiée de tarification suivant la règle de Ramsey-Boiteux³¹, tenant compte de manière fine de la capacité contributive des segments de marché.
41. En ce qui concerne les installations de service, l'Autorité s'attache, dans le cadre de ses avis conformes, à évaluer le bon niveau de mobilisation des facteurs de production requis pour produire les prestations régulées et, par suite, le bon niveau des coûts afférents. Cette démarche a pour objectif de limiter les rentes de monopole et d'objectiver les éventuels excédents organisationnels. L'Autorité constate que les offres de référence ont progressé depuis 2016 avec, principalement, un élargissement des prestations, une meilleure connaissance des coûts et une meilleure pertinence des offres tarifaires pour l'ensemble des installations de service, ainsi que la mise en place progressive d'objectifs de performance et de productivité, principalement dans les gares et dans les centres d'entretien.
42. L'objectif de l'Autorité, à terme, est que dans l'optique d'une régulation incitative à la performance, la tarification de l'infrastructure et des installations de service soit déterminée sur la base des coûts d'un opérateur efficace, afin que les usagers ne supportent pas les coûts générés par d'éventuels excédents opérationnels.

³⁰ Les niveaux des péages en France, tout particulièrement pour les services librement organisés de transport de voyageurs (36% des péages), sont élevés, comparativement à ce qui se pratique majoritairement ailleurs en Europe où les subventions publiques sont proportionnellement plus importantes.

³¹ Notamment à l'aide d'enquêtes sur les préférences révélées des consommateurs au niveau de leur sensibilité aux évolutions de prix des titres de transport.

43. L'Autorité s'inscrit ainsi dans la droite ligne des recommandations formulées par la Cour des comptes³² visant à ce « *que les coûts pris en compte pour déterminer les tarifs d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de services soient ceux d'un opérateur efficace* ». Il convient de souligner à cet égard que la Cour a appelé de ses vœux une adaptation des textes en ce sens pour rendre explicite la référence aux coûts d'un opérateur efficace³³ et favoriser la confiance des entreprises ferroviaires dans le bon fonctionnement du secteur.

Compte tenu des forts enjeux concurrentiels attachés à un accès performant aux infrastructures essentielles du système ferroviaire, l'ADLC pourrait utilement examiner la complétude du cadre de régulation actuel et son adéquation à ces enjeux, notamment par rapport à d'autres secteurs régulés.

2.2.2. De forts enjeux concurrentiels sont désormais attachés à l'instauration d'une régulation incitative sur le volet opérationnel

44. Les travaux réalisés par l'Autorité sur le volet tarifaire ont ainsi permis de lever les premières barrières à l'entrée sur le marché du transport ferroviaire.
45. Les analyses conduites par l'Autorité montrent que les enjeux concurrentiels nécessitent désormais des progrès sur le volet opérationnel (non tarifaire), la qualité de service sur le marché amont (réseau ferroviaire et installations de service) étant déterminante pour la capacité des entreprises ferroviaires à développer leurs offres sur le marché aval, comme développé dans la section 2.3 ci-après.

2.3. Sur les recommandations visant à lever les barrières à l'entrée pour assurer une « concurrence sur le marché » effective

2.3.1. La recommandation de l'ADLC tendant à garantir un accès neutre et transparent au réseau demeure d'actualité, dès lors que des progrès importants restent à accomplir en la matière

46. Comme l'a rappelé l'ADLC³⁴, une concurrence effective sur le marché implique un « *accès neutre et transparent au réseau* » pour l'ensemble des entreprises ferroviaires.
47. Dans le cadre de ses avis motivés rendus chaque année sur les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire, l'Autorité analyse la performance de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Celle-ci recouvre l'ensemble des prestations fournies et les processus pilotés par le gestionnaire de l'infrastructure aux fins de planifier et gérer les circulations des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret et d'assurer la maintenance de l'infrastructure. Il s'agit de s'assurer que les conditions d'accès et d'utilisation du réseau ferroviaire sont transparentes, équitables et ne créent pas de barrières à l'entrée sur les plans technique, commercial et contractuel.
48. Si l'Autorité n'a, dans le cadre de ces travaux, pas constaté de discrimination manifeste en faveur de l'opérateur historique, la recommandation émise par l'ADLC n'est que partiellement satisfaite compte tenu, en particulier, des difficultés persistantes en termes de transparence de l'offre de SNCF Réseau, en ce qui concerne l'accès tant au réseau qu'aux installations de service qui, si elles persistaient, pourraient contribuer à renforcer les barrières à l'entrée sur le marché.

³² Rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes et à la gestion de l'Autorité de régulation des transports, publié en novembre 2022 (Recommandation n° 1).

³³ Comme c'est aujourd'hui le cas pour l'énergie et les communications électroniques, ainsi que pour les prestations de sûreté ferroviaire.

³⁴ Avis n°15-A-01.

Écarts avec les recommandations de l'ADLC

49. Les travaux conduits par l'Autorité dans ce cadre³⁵ soulignent le caractère perfectible de la gestion de l'infrastructure, le processus d'accès manquant notamment de transparence. Il s'avère ainsi que l'accès des nouveaux entrants est pénalisé en ce que (i) le document de référence du réseau reste un document long et complexe, qui s'adresse en priorité aux spécialistes, (ii) les conditions d'accès aux systèmes d'information essentiels³⁶ ne sont pas suffisamment claires et objectives, (iii) le processus de répartition des capacités est complexe et peu transparent, et (iv) l'accès aux informations relatives à la programmation des travaux est complexe et consommateur de temps et de ressources humaines importantes.
50. En ce qui concerne les installations de service, l'Autorité a, à de nombreuses reprises, alerté sur la faible transparence de l'offre de SNCF Réseau. Dans son étude sur l'utilisation des voies de service³⁷, elle a relevé qu'en contradiction avec les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 :
- Le recensement actuel des voies de service n'était ni exhaustif, ni complet, puisque peu de sites sont inventoriés et que les éléments y afférents mis à disposition ne couvrent généralement que partiellement le champ des informations exigées ;
 - Ce recensement, reposant exclusivement sur la diligence des exploitants, ne comprenait pas les installations terminales embranchées, notamment celles désaffectées ou inactives, qui présentent pourtant un intérêt pour la prospection foncière ou commerciale des entreprises ferroviaires.
51. Des difficultés sont également observées en ce qui concerne la neutralité des procédures d'accès au réseau et la qualité des prestations associées (c'est le cas, par exemple, des procédures respectives d'attribution aux agents du groupe SNCF et à ceux des entreprises ferroviaires tierces des badges d'accès aux sites du gestionnaire d'infrastructure, dont les insuffisances et le caractère discriminatoire ont été mis en exergue par l'Autorité à de nombreuses reprises)³⁸, ou encore des conditions d'accès à l'énergie de traction électrique, dont SNCF Réseau assure la fourniture pour la quasi-totalité des entreprises ferroviaires tierces, pour des raisons de facilité pratique, notamment pour l'établissement des profils de consommation (profils de charge) nécessaires pour contractualiser avec un fournisseur d'énergie. Dans un contexte de forte hausse des prix de l'énergie cette situation est susceptible de constituer un frein à l'entrée alors que les entreprises ferroviaires du groupe SNCF ont plus facilement la capacité de s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs à des tarifs différents³⁹.

Préconisations de l'Autorité pour résoudre les écarts identifiés

52. En ce qui concerne la transparence de l'accès au réseau, l'Autorité a formulé de nombreuses recommandations visant à l'amélioration des processus de gestion de l'infrastructure de SNCF Réseau et a veillé à les prioriser dans son dernier avis motivé du 9 février 2023⁴⁰ sur le document de référence du réseau. Elle a ainsi mis l'accent sur la nécessité d'adopter une démarche plus transparente et concertée s'agissant de la modernisation et de la transformation par le gestionnaire d'infrastructure de ses processus, notamment la refonte des phases amont du processus d'allocation de la capacité (plans d'exploitation à cinq ans), la concertation en matière de travaux et la modernisation des systèmes d'information utilisés pour l'exploitation ferroviaire. L'Autorité a par ailleurs lancé une consultation publique pour recueillir les observations des acteurs du secteur sur l'intérêt de développer le dispositif des accords-cadres en France, à l'instar

³⁵ Voir, notamment, l'avis n° 2023-010 du 9 février 2023.

³⁶ Notamment, les systèmes d'information qui donnent accès à la documentation technique, aux caractéristiques du réseau et à son utilisation du réseau pour les travaux et pour les circulations.

³⁷ Étude sur l'utilisation des voies de service, novembre 2022, p. 19.

³⁸ Voir, notamment, l'avis n° 2023-010 du 9 février 2023, l'avis n° 2022-011 du 10 février 2022, mais également les avis n° 2021-005 du 4 février 2021, n° 2020-015 du 6 février 2020, n° 2016-014 du 10 février 2016 et n° 2015-003 du 3 février 2015.

³⁹ Voir, notamment, les avis n° 2023-009 et n° 2023-010 du 9 février 2023.

⁴⁰ Avis de l'Autorité n° 2023-010 du 9 février 2023.

d'autres pays européens⁴¹, et les modalités selon lesquelles il conviendrait, le cas échéant, de procéder.

53. En ce qui concerne les installations de service, comme indiqué par l'Autorité dans son avis n° 2022-017⁴², il apparaît indispensable que SNCF Réseau renforce la transparence de son offre, par exemple en publiant une cartographie des sites, en assurant l'accès direct à la documentation technique applicable et en publiant les disponibilités et indisponibilités de ces installations. Ces recommandations ont été détaillées dans l'étude sur l'utilisation des voies de service⁴³.
54. En ce qui concerne la neutralité de l'accès des entreprises ferroviaires au réseau, le choix d'une équivalence de traitement, par SNCF Réseau, au travers de processus et de systèmes d'information différents mais supposés aboutir au même résultat (« équivalence des extrants ») n'ayant pas permis de mettre en place des conditions non discriminatoires d'accès entre les acteurs, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau la mise en place d'un système d'information commun à toutes les entreprises ferroviaires (« équivalence des intrants ») permettant de formuler des demandes de création de badges et d'ajouts de nouveaux accès selon une procédure unique.
55. Par ailleurs, en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie, en cas de résiliation de leur engagement contractuel vis-à-vis de SNCF Réseau, les entreprises ferroviaires, dans le dispositif actuel, sont facturées pour la durée restante de l'horaire de service à un tarif au MWh plus de dix fois supérieur à ce que SNCF Réseau paye à son fournisseur en cas de non-confirmation- de ses achats d'énergie. L'Autorité a donc recommandé à SNCF Réseau de donner aux entreprises ferroviaires la possibilité de résilier leurs engagements en matière de fourniture d'électricité dans des conditions raisonnables pour leur permettre de rechercher des conditions d'approvisionnement plus favorables, le cas échéant, auprès d'un autre fournisseur.

En synthèse, la recommandation de l'ADLC tenant à garantir un accès neutre et transparent au réseau conserve toute son actualité, compte tenu de l'importance qui s'y attache pour un bon fonctionnement de la concurrence et des progrès restant à accomplir en la matière par le gestionnaire d'infrastructure.

2.3.2. De forts enjeux concurrentiels sont attachés à l'amélioration de la qualité de service sur le réseau et les installations de service et au développement d'un marché de seconde main en ce qui concerne le matériel roulant

a. Le défaut de qualité de service sur le marché amont (accès au réseau et aux installations de service) est susceptible de constituer une barrière à l'entrée sur le marché aval

56. Comme indiqué au point 2.2.2., les enjeux concurrentiels tendent aujourd'hui à se situer davantage sur les aspects non tarifaires de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service, le cadre de financement étant défini par l'État (répartition entre subventions et péages) et les barrières tenant à la structure des tarifs de péages se résorbant progressivement grâce au cadre de régulation mis en place.

⁴¹ En Espagne, par exemple, le gestionnaire de l'infrastructure (ADIF) a mobilisé le dispositif d'accords-cadres comme une modalité d'introduction de la concurrence sur les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse, visant à optimiser l'utilisation du réseau ferroviaire à grande vitesse, en organisant des appels d'offres pour la conclusion de trois accords-cadres représentant 70 % de la capacité disponible.

⁴² Avis de l'Autorité n° 2022-017 du 8 mars 2022.

⁴³ Étude sur l'utilisation des voies de service, novembre 2022.

57. L'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les enjeux et risques associés au faible niveau de qualité de service qu'elle a relevé à de nombreuses reprises concernant les installations de service telles que les voies de service⁴⁴ et les processus du gestionnaire d'infrastructure, au manque d'indicateurs⁴⁵ et à l'absence d'engagement ou au caractère insuffisamment incitatif des engagements de qualité de service pris par les gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire.
58. En effet, ainsi que d'autres régulateurs sectoriels – Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie (CRE) – ont pu le mettre en évidence, la qualité de service offerte par les opérateurs d'infrastructure sur le marché amont est une condition essentielle du développement de la concurrence sur le marché aval. En premier lieu, il est indispensable de s'assurer que la qualité offerte sur le marché amont est effectivement identique pour l'ensemble des acteurs. En second lieu, dans sa décision n° 2020-1432 du 8 décembre 2020, l'ARCEP a pu souligner que la qualité de service des offres de gros constitue la condition d'un accès effectif non seulement au marché de gros mais également au marché de détail⁴⁶. Elle a également considéré⁴⁷ qu'une qualité de service dégradée sur le marché de gros était susceptible d'avantager l'opérateur historique sur le marché de détail⁴⁸.
59. Dans ces conditions, et afin d'assurer à brève échéance une amélioration de la qualité de service, l'Autorité a, dans son avis motivé sur le document de référence du réseau relatif à l'horaire de service 2024⁴⁹, sollicité la réalisation par SNCF Réseau d'ici la fin du premier trimestre 2023, d'un programme de travail répondant à ses attentes en la matière, dont elle s'assurera du respect. Par ailleurs, l'Autorité a demandé aux gestionnaires d'installations de service dont elle régule l'activité de mettre en place progressivement des indicateurs permettant notamment de mesurer l'absence de discrimination entre entreprises ferroviaires du groupe SNCF et entreprises tierces, et leur a demandé de s'engager sur des niveaux de qualité de service.

Dans ce contexte, les enjeux concurrentiels associés à la qualité de service sur le réseau et les installations de service pourraient être utilement documentés, notamment eu égard à l'expérience acquise dans le cadre de l'ouverture à la concurrence d'autres industries de réseaux. Ces analyses éclaireraient la réflexion sur les besoins d'adaptation du cadre réglementaire pour favoriser le développement de la concurrence sur le marché aval (cf. *infra*).

b. L'accès au matériel roulant constitue un frein à l'entrée sur les marchés des services conventionnés et des services librement organisés

60. L'Autorité a identifié le frein à l'entrée sur le marché ferroviaire que constitue l'accès des nouveaux entrants au matériel roulant nécessaire à l'exploitation des services conventionnés et librement organisés et souhaite appeler l'attention de l'ADLC sur ce sujet.
61. En ce qui concerne le marché des services librement organisés, deux difficultés sont observables.

⁴⁴ Voir, en ce sens, l'avis de l'Autorité n° 2022-017 du 8 mars 2022.

⁴⁵ Il existe un ensemble d'indicateurs pour l'infrastructure et pour les gares, même s'ils pourraient être plus pertinents ; en revanche, les indicateurs sont aujourd'hui très insuffisants pour les autres installations de service.

⁴⁶ « [L]a capacité qu'ont les opérateurs commerciaux de proposer des niveaux de qualité de service satisfaisants (délai de livraison, délai de réparation en cas de panne, taux de réitération des défauts, etc.) est un paramètre déterminant de leur offre, et donc du choix des utilisateurs finals. Si la qualité de service des offres aval commercialisées par les opérateurs alternatifs dépend de la qualité de leurs propres prestations, elle est également fonction de la qualité des offres de gros achetées auprès des opérateurs d'infrastructure [sur la boucle locale optique mutualisée] à partir desquelles elles sont construites » (soulignement ajouté).

⁴⁷ Décision n° 2017-1349, pt 4.4.

⁴⁸ « [L]orsque l'ensemble des acteurs (Orange comme les opérateurs alternatifs) ne sont pas en mesure de proposer un tel niveau de qualité de service en raison des caractéristiques des offres de gros sous-jacentes, il existe un fort risque que cette situation avantage, sur le marché de détail, l'opérateur intégré maîtrisant l'infrastructure, à savoir l'opérateur historique. En particulier, un client final entreprise sera réticent à migrer vers un autre opérateur s'il perçoit un risque associé à la migration, situation d'autant plus fréquente que la qualité des processus avant-vente et de livraison est mauvaise » (soulignement ajouté).

⁴⁹ Avis de l'Autorité n° 2023-010 du 9 février 2023.

62. D'une part, le coût du matériel neuf apte à la grande vitesse est très élevé. Faut, à ce stade, d'une demande suffisante, et en raison d'une faible interopérabilité des actifs d'un pays européen à l'autre, aucune rame à grande vitesse n'est actuellement proposée à la location en France. La levée de cette barrière implique le développement à court terme d'un marché de seconde main. Or, SNCF Voyageurs ne publie pas d'appel à manifestation d'intérêt pour ses matériels réformés et indique notamment être dans l'impossibilité de revendre son matériel roulant sur un marché secondaire en raison de l'interdiction de vente de matériel contenant de l'amiante⁵⁰.
63. D'autre part, et comme cela a déjà été mis en évidence par l'Autorité dans le cadre de l'étude sur les systèmes de signalisation embarquée ayant donné lieu à des observations de l'ADLC⁵¹, l'équipement des trains à grande vitesse en systèmes de signalisation et de sécurité embarqués requis pour circuler sur le réseau français des lignes à grande vitesse constitue une autre barrière à l'entrée sur le marché. Ces systèmes, quand ils sont disponibles, sont coûteux et détenus par des industriels en situation de monopole. Il en résulte des barrières financières et techniques pour les nouveaux entrants, notamment ceux opérant sur des lignes transfrontalières à grande vitesse.
64. En ce qui concerne le marché des services conventionnés, le contexte français d'une flotte majoritairement moderne et récemment renouvelée par les autorités organisatrices de transport (« AOT ») régionales limite à court terme les barrières à l'entrée dues à l'investissement dans le matériel roulant pour les candidats. Néanmoins, certaines AOT semblent confrontées à des difficultés pour récupérer ou transférer une partie du matériel roulant plus ancien et qui serait, selon SNCF Voyageurs, amianté.

L'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les problématiques liées aux conditions d'accès au matériel roulant, qui sont susceptibles de générer des barrières à l'entrée sur les marchés des services conventionnés et des services librement organisés.

2.4. Sur les recommandations visant à assurer une concurrence « pour le marché » effective en ce qui concerne les services conventionnés de voyageurs

65. Les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs devront à très brève échéance être attribués après mise en concurrence, compte tenu du calendrier progressif, mais impératif, fixé par le quatrième paquet ferroviaire européen :
- Une période transitoire entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023 pendant laquelle les AOT peuvent décider soit (i) d'attribuer de gré-à-gré les contrats de service public à l'opérateur historique (pour une durée maximale de dix ans), soit (ii) d'attribuer les contrats de service public au terme d'une procédure de mise en concurrence ; et
 - À compter du 25 décembre 2023, l'attribution des contrats à l'issue d'un appel d'offres concurrentiel, à l'expiration des conventions en cours, sauf exceptions prévues à l'article 5 du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (le « règlement OSP »⁵²).

⁵⁰ Décret n° 88-466 du 28 avril 1988 relatif aux produits contenant de l'amiante.

⁵¹ Juillet 2022 – Étude sur « Les équipements de sécurité embarqués, à l'heure de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport sur les lignes à grande vitesse ».

⁵² Ces dérogations, au nombre de six, peuvent être synthétisées de la façon suivante : (i) la dérogation applicable lorsque l'AOT exploite elle-même le service ou confie son exploitation à une entité sur laquelle elle exerce un contrôle (article 5§2), (ii) la dérogation relative à l'existence d'une situation exceptionnelle (article 5§3 bis), (iii) la dérogation « de minimis », dans le cas où la valeur annuelle du contrat est inférieure à 7 500 000 euros ou lorsque le contrat a pour objet la fourniture annuelle de moins de 500 000 kilomètres (article 5§4), (iv) la dérogation de « performance » correspondant au cas où l'attribution directe est justifiée par les caractéristiques géographiques ou structurelles du réseau et où l'attribution directe du contrat permet d'améliorer la qualité du service ou son rapport coût-efficacité (article 5§4 bis), (v) la dérogation concernant le cas où l'exploitant est le gestionnaire de l'infrastructure (article 5§4 ter), (vi) la dérogation d'urgence, en cas d'interruption ou de risque d'interruption des services (article 5§5).

2.4.1. Si la recommandation formulée par l'ADLC relative au transfert de données aux entreprises candidates à un appel d'offres en matière de services conventionnés de voyageurs a été largement suivie d'effet, la vigilance reste de mise

66. En ce qui concerne les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs devant être attribués après mise en concurrence, l'ADLC avait insisté sur le fait que les candidats à l'appel d'offres devaient pouvoir disposer des informations sur le transport ferroviaire dans un format normé, par la SNCF et les collectivités⁵³. La communication de ces informations par SNCF Voyageurs, dans un premier temps aux AOT, puis par ces dernières aux entreprises candidates est un élément déterminant d'une concurrence pour le marché effective.
67. En effet, compte tenu de la position d'opérateur historique de SNCF Voyageurs, l'organisation des appels d'offres est marquée par une asymétrie fondamentale en matière d'informations, vis-à-vis des AOT comme des entreprises ferroviaires entrantes, en ce qui concerne tant le fonctionnement du réseau ferré national que les caractéristiques techniques et commerciales des lignes conventionnées. Cette asymétrie d'informations peut conférer un avantage au sortant de nature à constituer une barrière à l'entrée sur le marché, entravant la participation de candidats potentiels aux appels d'offres.

Cette recommandation a été dans une large mesure suivie d'effet avec les évolutions législatives opérées par la loi « NPF » et ses ordonnances d'application⁵⁴.

68. Celles-ci ont, en effet, instauré un cadre juridique visant à permettre aux AOT et aux entreprises candidates :
- De disposer de l'ensemble des informations utiles à la mise en concurrence des services conventionnés : l'article L. 2121-19 du code des transports dispose que « *Les entreprises fournissant des services publics de transport ferroviaire de voyageurs, les gestionnaires d'infrastructure et les exploitants d'installations de service transmettent à l'autorité organisatrice de transport compétente, à sa demande, toute information relative à l'organisation ou à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat de service public, sans que puisse y faire obstacle le secret des affaires* ». L'annexe 1 du décret n° 2019-851 du 20 août 2019 précise la liste des catégories d'informations devant être regardées, de manière irréfragable, comme remplissant ces conditions ainsi que les délais dans lesquels ces informations sont transmises ;
 - De saisir l'Autorité de demandes de règlement de différend (« RDD ») relatives à la transmission de ces informations.

Écarts avec la recommandation de l'ADLC :

69. Le cadre législatif et réglementaire adopté souffrait d'incomplétudes et d'imprécisions ainsi que l'Autorité l'avait relevé dans son avis sur le projet de décret. Cela a conduit deux AOT à saisir l'Autorité de procédures de règlement de différend⁵⁵ à l'encontre de SNCF Voyageurs, dans le cadre desquelles l'Autorité a précisément défini les données devant faire l'objet d'une transmission. Si l'Autorité a pu formuler des recommandations afin de rendre plus efficace la transmission des données pertinentes aux AOT dans son étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs de février 2022, le cadre juridique applicable a été clarifié en partie par la Cour d'appel de Paris dans son arrêt rendu le 23 juin 2022⁵⁶, confirmant la décision rendue par l'Autorité dans le cadre du RDD initié par la région Hauts-de-France.

⁵³ Avis n°09-A-55.

⁵⁴ Voir en particulier l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

⁵⁵ Décision n°2020-044 du 30 juillet 2020 et décision n° 2021-032 du 17 juin 2021.

⁵⁶ Cour d'appel de Paris, Pôle 5 – Chambre 7, 23 juin 2022, SNCF Voyageurs c/ Région Hauts-de-France, RG 20/11995.

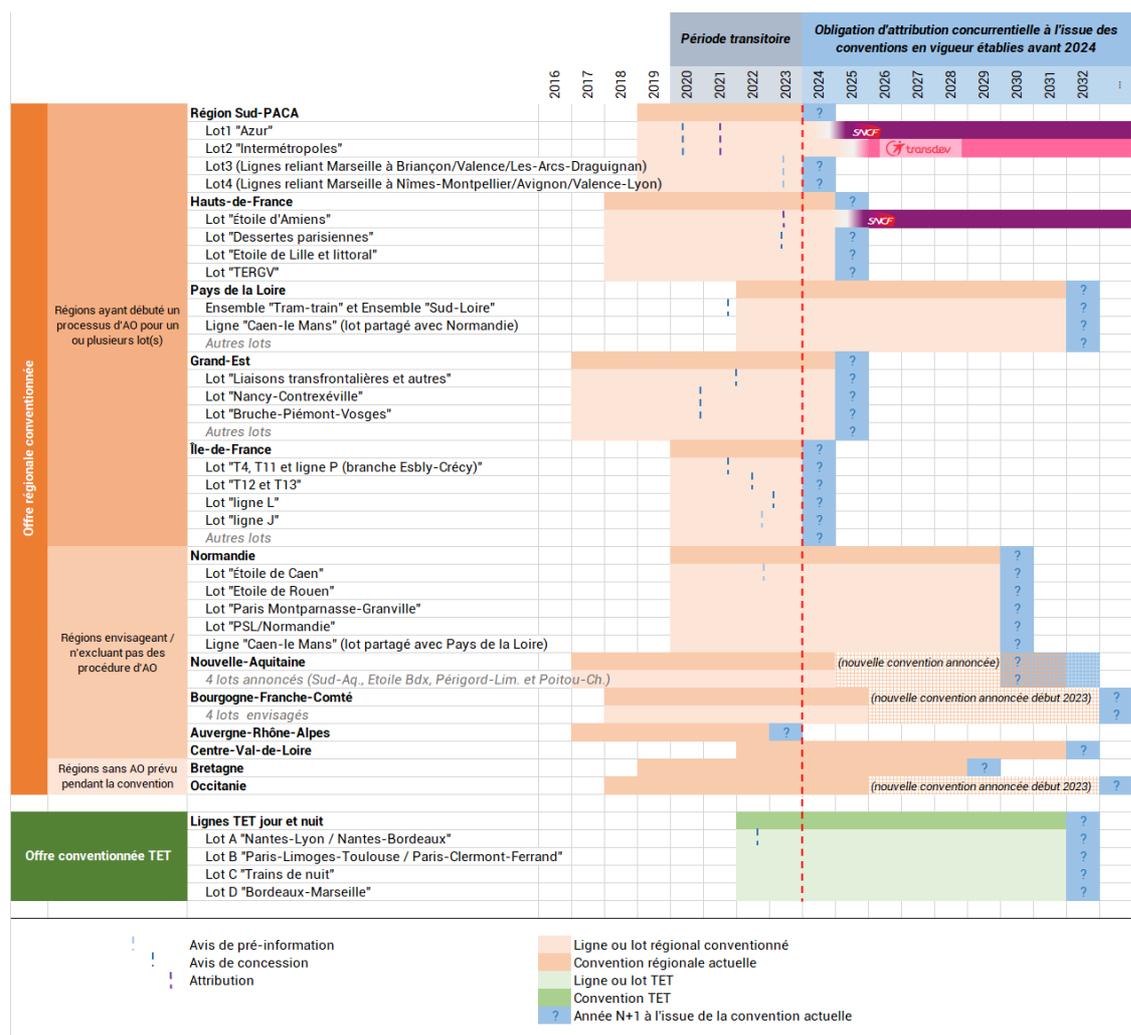
70. L'Autorité sera vigilante à ce que SNCF Voyageurs en tire les enseignements et ne retarde pas indûment les procédures de mise en concurrence organisées par les AOT, en transmettant à chacune d'elles, dans un délai approprié, des informations fiables, complètes et facilement exploitables.

2.4.2. À court terme, il existe un fort enjeu tenant à la capacité des AOT à engager effectivement, dans des délais contraints, des procédures de mise en concurrence

71. L'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les risques de retard et de non-respect des échéances prévues pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.
72. En dépit de la période transitoire de quatre ans (entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023) dont tirent profit certaines régions pour engager des processus de mise en concurrence, le calendrier de l'ouverture à la concurrence reste très contraint et un sujet de préoccupation pour la plupart des AOT, sur plusieurs aspects (retards liés à la crise sanitaire ou au calendrier de gouvernance des régions, ajustement des calendriers respectifs de chacune des régions pour l'ouverture à la concurrence). La construction des appels d'offres constitue également un enjeu majeur en raison de sa complexité et des compétences requises pour la mener à bien : préparation de l'appel d'offres, processus de rédaction, collecte des données requises, phases juridiques et techniques d'attribution et de transfert de l'exploitation et de la gestion des services et des personnels, délais de préavis, etc.
73. Ainsi, comme exposé par l'Autorité dans son bilan sur le marché français du transport ferroviaire en 2021 et comme illustré par la figure 1 ci-dessous, seules cinq AOT sur treize ont validé un processus et un calendrier d'ouverture à la concurrence de leurs services ferroviaires conventionnés⁵⁷, alors que le terme de la période transitoire et de nombreuses conventions sont proches.

⁵⁷ La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région Hauts-de-France, la région Île-de-France, la région Grand-Est et la région Pays-de-la-Loire.

Figure 1 : calendrier des conventions ferroviaires. Source ART.



74. Cette situation génère :

- À court terme, un risque de non-respect des échéances, compte tenu des délais d'élaboration des procédures d'appel d'offres et de la capacité limitée des entreprises ferroviaires à répondre concomitamment, au regard de la charge de travail que cela implique, à plusieurs appels d'offres ; et
- À moyen terme, un risque de quasi-absence d'ouverture effective du marché des services de transport ferroviaire conventionnés de voyageurs et d'absence de matérialisation des bénéfices attendus de cette ouverture.

75. À défaut d'être en mesure de lancer une procédure de mise en concurrence avant la fin de leur convention de service public, il ne peut être exclu que certaines AOT décident de résilier de façon anticipée leurs conventions afin de pouvoir en conclure une nouvelle avec SNCF Voyageurs avant l'échéance du 24 décembre 2023. Si l'Autorité est garante du bon déroulement de l'ouverture la concurrence des services conventionnés en ce qui concerne les problématiques d'accès aux données nécessaires aux procédures de mise en concurrence ou de transferts de personnels, les problématiques contractuelles telle que celles tenant à la résiliation anticipée des conventions de service public ne relèvent pas de sa compétence.

76. Certaines AOT pourraient entendre se prévaloir, une fois échue la période transitoire, des exceptions à l'obligation de mise en concurrence prévues par l'article 5 du règlement OSP. L'Autorité rappelle toutefois que l'attribution par voie concurrentielle de l'exploitation des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs constitue la règle générale et que le recours aux exceptions prévues par l'article 5 du règlement OSP, qui n'ont pas pour objet de permettre aux autorités compétentes de s'affranchir de la règle générale, doit répondre à des circonstances objectives.
77. Le recours à deux de ces dérogations est soumis à l'avis conforme préalable⁵⁸ de l'Autorité, chargée de vérifier que leurs conditions sont satisfaites :
- L'existence d'une « situation exceptionnelle »⁵⁹ caractérisée lorsque (i) « *un certain nombre de procédures de mise en concurrence organisées par l'autorité compétente ou d'autres autorités compétentes sont déjà en cours et pourraient affecter le nombre et la qualité des offres susceptibles d'être reçues si le contrat fait l'objet d'une mise en concurrence* » ou (ii) « *des modifications du champ d'application d'un ou plusieurs contrats de service public sont nécessaires pour optimiser l'offre de services publics* » ;
 - Lorsque l'attribution directe est justifiée par la taille, les caractéristiques de la demande, la complexité du réseau, l'isolement technique et géographique, les services couverts par le contrat et qu'un contrat conclu de gré à gré aurait pour effet d'améliorer la qualité des services ou le rapport coût-efficacité ou les deux⁶⁰.
78. L'Autorité doit, en outre, être saisie pour avis motivé avant l'attribution directe d'un contrat justifiée par le fait que l'entreprise ferroviaire est également le gestionnaire de l'infrastructure sur laquelle sont fournis les services sur certains types de réseaux⁶¹.
79. Néanmoins, le dispositif ainsi mis en place présente deux fragilités :
- D'une part, il ne permet pas de sanctionner l'absence de saisine de l'Autorité par les AOT ;
 - D'autre part, la dérogation relative aux situations d'urgence « *en cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation* »⁶² n'est pas soumise à l'avis conforme préalable de l'Autorité.

Dans ce contexte, l'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les risques de retard et de non-respect des échéances prévues pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

⁵⁸ Article L. 2121-17-II du code des transports dont l'entrée en vigueur est prévue au 25 décembre 2023.

⁵⁹ Article 5§3bis du règlement OSP.

⁶⁰ Article 5§4bis du règlement OSP.

⁶¹ Article 5§4ter du règlement OSP.

⁶² Article 5§5 du règlement OSP.

3. SI LES RECOMMANDATIONS DE L'ADLC DANS LE SECTEUR ROUTIER ONT ÉTÉ POUR LA PLUPART SATISFAITES, IL CONVIENT DE VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ DANS UN CONTEXTE DE DUOPOLE

80. Les recommandations formulées par l'ADLC concernaient principalement les problématiques suivantes, qui seront analysées successivement :
- Les conditions d'accès au marché du transport routier de voyageurs (3.1) ;
 - Les conditions d'accès aux gares routières (3.2).

3.1. Sur les recommandations relatives aux conditions d'accès au marché du transport routier de voyageurs

3.1.1. Si les recommandations de l'ADLC ont globalement été satisfaites, compte tenu des dispositions de la loi « Macron », celle relative aux collectes de données par l'Autorité mériterait d'être réitérée et précisée

81. L'ADLC avait préconisé une refonte des conditions d'accès au marché⁶³, avec (i) la suppression des contraintes du cabotage, (ii) la simplification des procédures d'accès au marché des services réguliers de transport longue distance par autocar, (iii) la clarification de l'examen de l'atteinte à l'équilibre économique d'offres conventionnées préexistantes⁶⁴ et (iv) la possibilité, pour les opérateurs fournissant des services réguliers de transport de longue distance par autocar, de desservir des villes situées au sein d'une même région administrative.
82. L'ADLC avait par ailleurs recommandé de faciliter l'accès des autorités publiques aux données de transport, celles-ci étant « *indispensables pour un contrôle efficace et équitable des demandes d'autorisation d'ouverture de services routiers* ». Elle a, en ce sens, préconisé un renforcement des obligations de fourniture d'informations par les exploitants de services conventionnés. En outre, la mise en place d'une autorité de régulation de ces services de transport devait permettre de « *contribuer à la collecte régulière de données exhaustives, dans le respect du secret des affaires, la réflexion autour des solutions pour répondre aux éventuelles difficultés pour collecter certaines données, et l'exploitation efficace des informations relatives au transport, une fois celles-ci collectées et centralisées* ».

Ces recommandations ont été suivies d'effet

83. D'une part, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») a libéralisé le transport routier de voyageurs sur les liaisons interurbaines⁶⁵. La commercialisation de ces services est autorisée de plein droit pour les liaisons de plus de cent kilomètres. Il convient à cet égard de noter qu'une liaison interurbaine, définie comme une liaison qui n'est pas située dans le périmètre d'une seule AOT, entre dans le champ de la régulation si sa longueur est inférieure à un seuil donné. Le seuil retenu par le législateur est inférieur à celui qui avait été préconisé par l'ADLC (deux cents kilomètres), ce qui s'avère encore plus favorable au développement de services librement organisés. Seules les liaisons de cent kilomètres et moins sont soumises à déclaration auprès de l'Autorité et sont susceptibles de faire l'objet d'une interdiction ou d'une limitation par l'AOT en cas d'atteinte à l'équilibre économique d'une ligne conventionnée.

⁶³ Avis n°14-A-05.

⁶⁴ L'ADLC proposait une méthode d'examen de l'atteinte à l'équilibre économique autour de trois étapes que sont (i) la vérification d'un service conventionné préexistant, (ii) la démonstration d'une concurrence potentielle et (iii) la démonstration d'une atteinte à la viabilité de la ligne conventionnée.

⁶⁵ Articles L. 3111-17 et suivants du code des transports.

84. D'autre part, la méthodologie du test d'équilibre économique, conforme aux préconisations de l'ADLC, a été précisée par l'Autorité dans des lignes directrices⁶⁶.
85. En ce qui concerne l'accès aux données, l'Autorité s'est vu confier un pouvoir de collecte régulière d'informations auprès des entreprises de transport public routier de personnes, des entreprises ferroviaires et des entreprises intervenant dans le secteur des services réguliers interurbains de transport routier de personnes⁶⁷.
86. Néanmoins, afin de satisfaire pleinement les objectifs ayant présidé à la formulation de la recommandation, celle-ci mériterait d'être réitérée et précisée pour que l'Autorité puisse requérir la transmission régulière d'informations auprès des autorités organisatrices de la mobilité régionales⁶⁸.
87. En effet, la collecte de données auprès des opérateurs de transports conventionnés est matériellement complexe en raison de leur nombre et de l'ignorance dans laquelle se trouve l'Autorité des contacts de l'ensemble de ces opérateurs. Un pouvoir de collecte régulière auprès des autorités organisatrices de la mobilité régionales permettrait de disposer de données exhaustives et homogènes.
88. En outre, l'extension de ce pouvoir de collecte est nécessaire pour que l'Autorité exerce efficacement la mission d'évaluation de l'offre globale de transports interurbains existante qui lui a été confiée par le législateur⁶⁹.

En synthèse, afin de donner un effet utile à une recommandation passée de l'ADLC, qui conserve son actualité, le premier alinéa de l'article L. 3111-24 du code des transports pourrait être complété pour permettre à l'Autorité de requérir, par une décision motivée, la transmission régulière d'informations auprès des autorités organisatrices de la mobilité régionales.

3.1.2. Si le marché du transport routier de voyageurs a connu un réel développement, les enjeux concurrentiels concernent aujourd'hui son bon fonctionnement - dans un contexte de duopole - et la redéfinition des services « interurbains »

89. L'Autorité a constaté qu'entre 2016 et 2019, le marché du transport interurbain par autocar a connu une progression conforme aux projections réalisées lors de la libéralisation. En 2019 la fréquentation des autocars librement organisés s'est établie *entre 10,3 et 11,3 millions* de voyageurs, quand les projections réalisées en 2016 prévoyaient d'atteindre 10 millions de voyageurs entre 2021 et 2023⁷⁰.
90. Elle a estimé que l'ouverture du marché a généré des gains socio-économiques pour les usagers évalués à 109 M€ par an, tout en ayant un impact positif en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, on peut estimer que les voyageurs qui préfèrent l'autocar à un autre mode de transport permettent d'économiser plus de 15 milliers de tonnes de CO₂ par an, soit l'équivalent de 400 000 trajets Paris-Lille en voiture.
91. Malgré ces constats favorables, la restructuration du marché autour de deux opérateurs (FlixBus et de BlaBlaCar) en 2019 a conduit l'Autorité à initier les travaux qui lui permettront de veiller à l'exercice d'une concurrence effective au sein du duopole⁷¹. Elle a ainsi constaté qu'en 2021, près de 90 % des passagers.km des services librement organisés de transport interurbain par autocar

⁶⁶ Décision n° 2017-046 du 24 mai 2017 portant adoption de lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transports.

⁶⁷ Article L. 3111-24 du code des transports.

⁶⁸ Articles L. 1231-1 et L. 1231-3 du code des transports.

⁶⁹ Article L. 3111-23 du code des transports.

⁷⁰ Voir page 28, figure 30, du rapport annuel sur le marché du transport par autocar en France en 2021, Autorité de régulation des transports, juillet 2022.

⁷¹ Voir pages 33 à 39 du rapport annuel sur le marché du transport par autocar en France en 2021, Autorité de régulation des transports, juillet 2022.

disposent d'une offre alternative pour leurs trajets, en autocar, en train ou en avion. L'Autorité a également constaté que la moyenne des prix est inférieure lorsqu'au moins une alternative existe. Elle poursuivra ces travaux afin d'affiner son analyse, d'autres facteurs, tels que la distance, pouvant influencer sur le niveau des prix.

92. Par ailleurs, afin d'éviter que des liaisons entre des villes distantes de plusieurs dizaines de kilomètres, mais situées dans le périmètre d'une même autorité organisatrice de la mobilité, ne puissent être exploitées par des opérateurs de services librement organisés par autocar, il conviendrait de revoir la définition du caractère « *interurbain* » des services de transport routier de voyageurs.
93. En effet, l'article L. 3111-21 du code des transports dispose que « *sont considérés comme des services interurbains : 1° les services qui ne sont pas intégralement inclus dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité* ». Une exception a été prévue lors de la libéralisation du marché pour les trajets au sein de la région Île-de-France, leur caractère interurbain étant défini par rapport à un seuil de longueur de trajet⁷² fixé à quarante kilomètres effectivement parcourus⁷³.
94. Or, l'élargissement du territoire des autorités organisatrices de la mobilité avec la régionalisation consécutive à la loi d'orientation des mobilités⁷⁴ pourrait limiter le développement du marché sur des liaisons qui, bien que reliant des points d'arrêt distants de plusieurs dizaines de kilomètres, ne seraient pas considérées comme interurbaines et ne pourraient donc pas être commercialisées en tant que services librement organisés.
95. Il serait donc opportun de modifier le code des transports afin d'étendre à l'ensemble du territoire la définition d'un seuil de longueur de trajet au sein d'une même autorité organisatrice de la mobilité au-delà duquel des services librement organisés peuvent être commercialisés. Le seuil de distance pour l'ensemble des autres AOM, à l'instar de celui introduit pour les trajets au sein de la région francilienne, pourrait être fixé par décret pris après avis de l'Autorité.

Afin de favoriser le développement de services librement organisés de transport routier de voyageurs, la définition du caractère interurbain des services de transport routier de voyageurs prévue à l'article L. 3111-21 du code des transports mériterait d'être précisée en ce qui concerne les liaisons au sein d'une même autorité organisatrice, autre qu'Île-de-France Mobilités.

3.2. Sur les recommandations relatives aux modalités d'accès aux gares routières

96. L'ADLC avait, au travers de plusieurs recommandations, posé les conditions d'un droit d'accès aux gares routières dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, opposable à leur gestionnaire. Elle avait notamment préconisé⁷⁵, outre la consécration d'un tel droit, (i) un recensement des principales gares routières et de leurs exploitants et (ii) une refonte du cadre réglementaire applicable aux différents aménagements de transport routier de voyageurs, avec une uniformisation des conditions techniques et financières d'accès à ces équipements.

⁷² 2° de l'article L. 3111-21 du code des transports.

⁷³ Article D. 3111-21 du code des transports.

⁷⁴ La loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a prévu que la région exerce de droit, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR), l'ensemble des attributions relevant de la compétence en matière de mobilités sur le territoire des communautés de communes qui ne se sont pas vues transférer cette compétence. (Voir article L. 1231-1 du code des transports).

⁷⁵ Avis n°14-A-05.

Ces recommandations ont été suivies d'effet par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relatives aux gares routières.

97. Cette dernière prévoit en effet :

- La tenue d'un registre⁷⁶ recensant les aménagements de transport routier et leurs conditions d'accès, assurant la transparence nécessaire aux entreprises de transport routier de voyageurs ;
- La possibilité pour l'Autorité de collecter régulièrement des données auprès, notamment, des exploitants d'aménagements de transport routier⁷⁷ ;
- La fixation, par une décision motivée de l'Autorité, des prescriptions applicables pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles, notamment tarifaires, d'accès aux aménagements de transport routier devant être publiées et notifiées à l'Autorité par l'exploitant⁷⁸ ;
- La possibilité, pour l'Autorité, d'être saisie de règlements de différends⁷⁹ et d'ouvrir, d'office ou sur plainte, des procédures en manquement⁸⁰, permettant d'assurer le respect d'un droit d'accès aux aménagements de transport routier de voyageurs dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires ;
- La fixation, par l'Autorité, des obligations s'appliquant aux exploitants d'aménagements de transport routier exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personnes⁸¹.

98. Si, contrairement à la recommandation de l'ADLC⁸², certains délais impartis au régulateur et aux exploitants d'aménagements pour mettre en œuvre le nouveau cadre prévu par cette ordonnance n'ont pas été allongés, cela n'a pas préjudicié à sa mise en place.

99. L'Autorité s'est en effet pleinement saisie de ses nouvelles missions. Ainsi, elle tient un registre des aménagements de transport routier⁸³ qui, au 1^{er} janvier 2023, recensait 327 aménagements. Le régulateur a également mis en place une collecte régulière d'informations auprès des exploitants de gares routières⁸⁴. Ces collectes ont par exemple permis de dresser un bilan de l'offre de service en gares routières et des investissements⁸⁵.

100. Elle a en outre fixé⁸⁶ les principes applicables pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles d'accès. Au 1^{er} janvier 2023, 128 règles d'accès avaient été notifiées à l'Autorité, dont 82 % ont été jugées conformes par l'Autorité, souvent à la suite d'échanges avec les exploitants. Pour ce qui concerne les aménagements dont les règles d'accès sont susceptibles de porter atteinte aux principes applicables, les services de l'Autorité entretiennent un dialogue approfondi avec les exploitants pour permettre une mise en conformité. Les exploitants des trois gares routières stratégiques des aéroports de Lyon Saint-Exupéry, Nice et Paris-Beauvais ont, par exemple, révisé leurs tarifs au cours de l'année 2022 à la suite d'échanges avec l'Autorité. Enfin, l'Autorité a instruit plusieurs procédures en manquement et demandes de règlement de différend. Par exemple, la société FlixBus France a saisi l'Autorité, le 28 août 2019, d'une demande de règlement de différend portant sur le tarif d'accès au parking du Mont-Saint-Michel qui a déferé à l'injonction

⁷⁶ Article L. 3114-10 du code des transports.

⁷⁷ Article L. 3114-11 du code des transports.

⁷⁸ Articles L. 3114-6 et L. 3114-12 du code des transports.

⁷⁹ Article L. 1263-3 du code des transports.

⁸⁰ Articles L. 1264-7 et L. 1264-8 du code des transports.

⁸¹ Article L. 3114-13 du code des transports.

⁸² Avis n°16-A-01.

⁸³ Décisions de l'Autorité n° 2016-051, n° 2017-125 et n° 2020-068.

⁸⁴ Décision de l'Autorité n° 2017-126 et n°2020-007.

⁸⁵ Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2018, pages 66 à 68.

⁸⁶ Décisions de l'Autorité n° 2016-101, n° 2016-223, n° 2016-224 et n° 2017-116.

de fixer ce tarif à 11,44 euros, contre 23 euros en basse-saison et 33 euros en haute-saison auparavant⁸⁷.

101. Finalement, l'action de l'Autorité a permis qu'une proportion toujours plus importante des gares routières soient dotées de règles d'accès respectueuses des principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination, notamment sur le plan tarifaire. Elle s'attache aujourd'hui à prioriser son action sur les aménagements présentant le plus d'enjeux pour le secteur.

⁸⁷ Décision de l'Autorité n° 2020-042.

4. DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT GUIDÉ DE VOYAGEURS, DE FORTS ENJEUX CONCURRENTIELS SONT ATTACHÉS À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE PROCHAINE DES LIGNES DU GRAND PARIS EXPRESS

102. Dans le secteur des transports guidés de voyageurs, le législateur a restreint géographiquement le champ de compétence de l'Autorité à l'Île-de-France et ne lui a pas confié de compétences particulières en matière d'ouverture à la concurrence, qu'il s'agisse des services de transport sur le réseau historique, exploités par la RATP, des quatorze lignes de métro et d'une partie des deux lignes de RER (ligne A et ligne B) ou des services de transport sur le réseau de transport public du Grand Paris express (« RTGPE ») et qui seront attribués à des opérateurs de transport dans le cadre d'appels d'offres.
103. Les missions confiées par le législateur concourent toutefois indirectement à faciliter la mise en œuvre d'une concurrence effective. Elles se concentrent, d'une part, sur le contrôle de la conformité de la rémunération de la RATP par Île-de-France Mobilités pour ses activités de gestionnaire de l'infrastructure du réseau historique du métro et du RER et pour ses activités de gestionnaire technique (mainteneur) de l'infrastructure du RTPGPE, et, d'autre part, sur le contrôle, à travers un avis motivé simple dans le cadre duquel elle peut veiller au respect des principes de transparence, d'équité et de non-discrimination dans l'accès à l'infrastructure, du document de référence que la RATP doit établir au titre de ses activités de gestionnaire technique du RTPGPE.
104. Il existe un enjeu spécifique attaché à l'ouverture à la concurrence des lignes du Grand Paris Express : pour que la concurrence pour le marché soit effective entre opérateurs de transport sur le marché aval des services, il convient que la RATP, dans le cadre de ses activités de gestionnaire technique du RTPGPE, au service de tous les opérateurs de transport, ne puisse en aucune manière privilégier les services de transport qui seraient exploités par la RATP. Or, même s'il existe un plan de gestion des informations confidentielles en vigueur au sein de la RATP, ayant fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité, les activités de gestionnaire technique d'infrastructure et les activités d'opérateur de transport sont hébergées au sein du même établissement public et ne font pas l'objet d'une séparation fonctionnelle robuste en interne.

5. LE CADRE D'ACTION DE L'AUTORITÉ, EN TANT QUE RÉGULATEUR MULTIMODAL, DEVRAIT INTÉGRER LES DIMENSIONS D'INTERMODALITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

105. Dans sa décision du 15 novembre 2022 susvisée, l'ADLC a attaché une attention toute particulière à la prise en compte des enjeux liés à la multimodalité et à la transition écologique, estimant que toute intervention à venir de l'ADLC dans le secteur des transports devrait intégrer une dimension d'intermodalité et une dimension de développement durable.
106. Depuis sa création en tant que régulateur du secteur ferroviaire en 2009, l'Autorité a vu ses missions étendues, entre 2015 et 2019, à cinq autres secteurs (transport routier de voyageurs, autoroutier, aéroportuaire, transports guidés ferroviaires de voyageurs en Île-de-France et données de mobilité).
107. Concourant au suivi et au bon fonctionnement des secteurs qu'elle régule, au bénéfice des usagers des transports, l'Autorité veille à inscrire, autant que le lui permettent les textes en vigueur, son action de contrôle et de régulation dans une approche multimodale. L'Autorité a ainsi publié en 2021 une étude thématique du transport de voyageurs en France sur la période précédant la crise de la Covid-19 et, tout particulièrement, sur l'année 2019. En 2022, elle a livré, dans une seconde édition de ce rapport, une analyse sur dix ans des déterminants des déplacements, en suivant le fil conducteur de l'impact environnemental des transports.
108. Pour autant, l'élargissement des compétences de l'Autorité à différents modes de transport ne s'est pas accompagné d'une mise en cohérence, d'une part, des dispositions législatives relatives à son cadre d'action, afin de prendre en compte les dimensions d'intermodalité et de développement durable (alors que cette dimension avait été prise en compte lors de la création de l'Autorité en 2009 avec un champ de compétence limité au secteur ferroviaire⁸⁸), d'autre part, de ses moyens d'action comme régulateur économique sectoriel.

Par cohérence, et pour que l'Autorité puisse pleinement inscrire son action dans une dimension d'intermodalité et de développement durable, le cadre législatif pourrait, sur le modèle de ce qui existe pour la CRE⁸⁹ ou l'ARCEP⁹⁰, expressément indiquer que l'Autorité conduit ses missions en cohérence avec les grandes orientations de la politique des transports fixées par la loi, notamment les objectifs de développement durable et d'intermodalité des transports.

⁸⁸ Article L. 2131-1 du code des transports : « Elle exerce ses missions en veillant au respect de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, notamment des objectifs et dispositions visant à favoriser le développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises ».

⁸⁹ Article L. 131-1 du code de l'énergie : « Dans le respect des compétences qui lui sont attribuées, la Commission de régulation de l'énergie concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals en cohérence avec les objectifs fixés à l'article L. 100-1 [qui énonce les objectifs de la politique énergétique] et les prescriptions énoncées à l'article L. 100-2. ».

⁹⁰ Aux termes de l'article L. 32-1 (II) du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP, dans le cadre de ses attributions, doit prendre des mesures raisonnables et proportionnées pour atteindre un certain nombre d'objectifs dont, entre autres, l'aménagement des territoires, la diversité de la concurrence dans les territoires ou encore le développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques.

Le présent avis sera notifié à l'Autorité de la concurrence et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 16 mars 2023.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, Président par intérim;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,
Président par intérim

Philippe Richert

Annexe : Recommandations de l'Autorité

Référence avis	Sujet	Recommandation
2.1.1.	Répartition des missions au sein du groupe SNCF	<p>La recommandation relative au rattachement de la SUGE à SNCF Réseau pourrait utilement être réitérée.</p> <p>Afin d'écartier tout risque influence décisive sur les décisions stratégiques et l'exercice des fonctions essentielles de SNCF Réseau, d'une part, les règles de gouvernance du conseil d'administration de SNCF Réseau pourraient être adaptées et, d'autre part, le périmètre des fonctions mutualisées susceptibles d'être exercées par la holding SNCF pourrait être réduit, en excluant des fonctions stratégiques telles que les fonctions d'expertise et de conseil stratégique, juridique et financier, et celles de gestion des systèmes d'information.</p> <p>La recommandation relative au rattachement des centres de maintenance à SNCF Réseau pourrait être ajustée, pour qu'à défaut d'un tel rattachement, l'Autorité soit dotée d'un pouvoir d'avis simple sur les conditions non tarifaires d'accès à ces installations, dans le cadre duquel elle pourrait formuler des recommandations visant à améliorer le caractère transparent, équitable et non discriminatoire ainsi que la qualité de l'accès.</p>
2.1.2.	Garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire des gares	<p>Les garanties d'indépendance de SNCF Réseau mériteraient d'être renforcées, et SNCF G&C devrait pouvoir exercer un contrôle effectif sur les prestations effectuées pour son compte par SNCF Voyageurs, afin d'assurer l'absence de discrimination.</p> <p>Les conditions de financement au sein du groupe SNCF, qui sont susceptibles de soulever des interrogations quant à leurs effets sur le bon fonctionnement du marché, pourraient utilement faire l'objet d'analyses concurrentielles plus approfondies.</p>
2.2.1.	Renforcement du cadre de régulation tarifaire	Compte tenu des forts enjeux concurrentiels attachés à un accès performant aux infrastructures essentielles du système ferroviaire, l'ADLC pourrait utilement examiner la complétude du cadre de régulation actuel et son adéquation à ces enjeux, notamment par rapport à d'autres secteurs régulés.
2.3.1.	Accès neutre et transparent au réseau	Compte tenu de l'importance qui s'attache, pour un bon fonctionnement de la concurrence, à un accès neutre et transparent au réseau et aux installations de service, la recommandation de l'ADLC y afférente conserve toute sa pertinence.
2.3.2.a.	Amélioration de la qualité de service sur le réseau et les installations de service	Les enjeux associés à la qualité de service sur le réseau et les installations de service pourraient être utilement documentés, notamment eu égard à l'expérience acquise dans le cadre de l'ouverture à la concurrence d'autres industries de réseaux. Ces analyses éclaireraient la réflexion sur les besoins d'adaptation du cadre réglementaire pour favoriser le développement de la concurrence sur le marché aval.

Référence avis	Sujet	Recommandation
2.3.2.b.	Développement d'un marché de seconde main en ce qui concerne le matériel roulant	L'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les problématiques liées aux conditions d'acquisition du matériel roulant, qui sont susceptibles de générer des barrières à l'entrée sur les marchés des services conventionnés et des services librement organisés.
2.4.2.	Procédures de mise en concurrence par les AOT	L'Autorité appelle l'attention de l'ADLC sur les risques de retard et de non-respect des échéances prévues pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.
3.1.1.	Marché du transport routier de voyageurs : collecte de données	Afin de donner un effet utile à une recommandation passée de l'ADLC, qui conserve son actualité, le premier alinéa de l'article L. 3111-24 du code des transports pourrait être complété pour permettre à l'Autorité de requérir, par une décision motivée, la transmission régulière d'informations auprès des autorités organisatrices de la mobilité régionales.
3.1.2.	Marché du transport routier de voyageurs : redéfinition des services interurbains	Afin de favoriser le développement de services librement organisés de transport routier de voyageurs, la définition du caractère interurbain des services de transport routier de voyageurs prévue à l'article L. 3111-21 du code des transports mériterait d'être précisée en ce qui concerne les liaisons au sein d'une même autorité organisatrice de la mobilité, autre qu'Île-de-France Mobilités. À cet égard, il serait opportun de prévoir, comme c'est le cas pour l'Île-de-France, un seuil de longueur de trajet au sein d'une même autorité organisatrice de la mobilité au-delà duquel des services librement organisés peuvent être commercialisés. Pour l'ensemble des autres AOM, ce seuil de distance, à l'instar de celui introduit pour les trajets au sein de la région francilienne, pourrait être fixé par décret après avis de l'Autorité.
5.	Dimensions d'intermodalité et de développement durable	En cohérence avec l'élargissement des compétences de l'Autorité et pour que cette dernière puisse pleinement inscrire son action dans une dimension d'intermodalité et de développement durable, le cadre législatif pourrait, sur le modèle de ce qui existe pour la CRE ou l'ARCEP, expressément indiquer que l'Autorité conduit ses missions en cohérence avec les grandes orientations de la politique des transports fixées par la loi, notamment les objectifs de développement durable et d'intermodalité des transports.