

RLC 3445

Le transport lancé sur une ligne concurrentielle à grande vitesse

Alors que le transport, dernier bastion de résistance à la concurrence avait été ébranlé une première fois en 2015, le rapport *Spinetta* est venu ouvrir l'hiver dernier une nouvelle brèche en ringardisant sévèrement notre bon vieux modèle ferroviaire hexagonal. Qui de mieux placée que l'ancienne présidente du club des régulateurs ferroviaires européens, qui a joué un rôle clé dans la genèse des « autocars Macron », pour commenter cette actualité brûlante. Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente de l'Arafer, livre à la RLC son décryptage du nouvel aigüillage que semble avoir pris le marché des transports.



Avec Anne
YVRANDE-
BILLON
Vice-présidente
de l'ARAFER

RLC : La libération du transport par autocar a été rendue possible par loi n° 2015-990 du 6 août 2015, dite loi Macron⁽¹⁾. Comment expliquer une ouverture aussi tardive de ce marché à la concurrence ?

Anne YVRANDE-BILLON : Pour rappel, ce marché s'est ouvert à la concurrence en 2011 avec la libéralisation des services de cabotage – libéralisation assortie toutefois d'une réglementation peu propice au développement du marché. Sans entrer dans les détails, seule une certaine proportion des passagers et du chiffre d'affaires d'une ligne pouvait être issue du cabotage⁽²⁾.

(1) L. n° 2015-990, 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Le cabotage, prévu par le règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009, permet aux transporteurs internationaux de fournir un service « intérieur » (origine et destination du parcours situés dans le même pays) sur une ligne transfrontalière. En France, ce service devait avoir été préalablement autorisé par l'État avant d'être commercialisé. De plus les passagers ayant recours à ce service de cabotage devaient représenter moins de 50 % de l'ensemble des passagers, et générer moins de 50 % du chiffre d'affaires de cette ligne internationale. Enfin, les dessertes nationales au sein d'une même région administrative étaient interdites.

En plus de ces barrières réglementaires, il existait une prédominance du ferroviaire face au transport par autocar – à l'exception du transport conventionné⁽³⁾, tout de même développé depuis très longtemps.

Au regard de la qualité du réseau routier et autoroutier français et du développement du *low cost* dans l'aérien, ce développement tardif du transport par autocar apparaissait paradoxal.

C'est la loi *Macron* de 2015 qui est venue ouvrir ce marché tout en mettant en place un cadre de régulation sur certaines distances.

En résumé, l'ouverture tardive de ce marché à la concurrence s'explique par l'existence de fortes barrières réglementaires ainsi que par la prédominance du transport ferroviaire sur le transport routier par autocar.

RLC : Pourquoi une régulation spécifique des liaisons par autocar de moins de 100 km est-elle nécessaire ?

A. YVRANDE-BILLON : Compte tenu de la nouveauté qu'elle représentait, l'ouver-

(3) Le transport conventionné résulte des conventions entre autorités organisatrices de transports – à savoir départements, régions et État – et transporteurs.

ture du marché du transport par autocar en 2015 a suscité des inquiétudes de la part des autorités organisatrices de transport (AOT)⁽⁴⁾ quant à l'impact que pourraient avoir de nouveaux services librement organisés (SLO)⁽⁵⁾ sur l'équilibre économique de leurs services publics. Ces AOT concourent en effet financièrement de manière très importante au transport conventionné, qu'il soit ferroviaire ou routier. C'est aussi ce qui explique, pour faire écho à la première question, que le marché n'était pas ouvert.

Lorsque la loi a été discutée, les débats ont donc porté sur la nécessité d'instaurer un cadre de régulation. Cela s'est traduit par une obligation pour les opérateurs de SLO de déclarer auprès de l'autorité de régulation désignée – l'Arafer – les liaisons de moins de 100 km qu'elles entendent ouvrir, ainsi que par la possibilité pour les AOT de saisir l'autorité de régulation lorsqu'elles considèrent que ces nouveaux services portent atteinte à l'équilibre économique de leurs services publics de transport.

Le choix du seuil de 100 km, qui est le fruit des discussions parlementaires, s'explique par un risque plus élevé d'atteinte à l'équilibre des conventions lorsque la distance est plus courte. En effet, pour ces distances plus courtes, le différentiel entre le train (TER) et le car est moindre en termes de vitesse et de temps de parcours. Or, avant la libéralisation, il y avait très peu de transport par autocar (hormis le transport conventionné, qui répond à des objectifs un peu différents puisqu'il s'agit de transport départemental et de transport scolaire) ; il était donc très difficile d'avoir des données de référence permettant de dire précisément quels services ferroviaires seraient concurrencés par les autocars. À défaut de tels éléments de référence, c'est donc le critère du temps de parcours qui a été pris en compte dans l'établissement du seuil de 100 km.

Le but de cette régulation est de protéger les services publics dont la pérennité est assurée par des subventions publiques. En effet, si l'on ouvre une liaison à un opérateur de SLO, il est vraisemblable que ce dernier capte d'abord les segments rentables de la clientèle des services conventionnés auxquels il se substitue et compromet la pérennité des services publics non rentables. Le même type de problématique pourra d'ailleurs se poser dans le secteur ferroviaire à son ouverture.

C'est ce risque d'atteinte à l'équilibre économique, que l'on appelle risque d'écrémage, que le législateur a souhaité éviter en instaurant ce cadre de régulation pour les liai-

sons routières de moins de 100 km. C'est un des objectifs de l'action du régulateur que de préserver cet équilibre : il faut certes des services concurrentiels, mais ces derniers ne doivent pas porter atteinte aux services conventionnés dont on veut garantir la pérennité.

RLC : C'est donc la pérennité qui est le cœur du problème lorsqu'on parle d'équilibre économique du service public. Pouvez-vous préciser quels sont les risques d'atteinte à cette pérennité ? Quels sont les paramètres pris en compte dans l'analyse ?

A. YVRANDE-BILLON : Si un service public nécessite des subventions publiques, c'est parce que ce dernier n'est pas rentable mais doit néanmoins être maintenu pour d'autres raisons que la rentabilité économique : assurer la desserte du territoire ou assurer le transport des personnes qui n'auraient pas d'autres alternatives, par exemple.

Cependant, on ne peut pas non plus faire comme s'il n'y avait pas de contraintes budgétaires. Or, un service concurrentiel qui viendrait capter la clientèle des services les plus rentables – qui peuvent servir de financement aux services les moins rentables – pourrait priver les services conventionnés de la part rentable de leur activité. Il y a donc un risque d'accentuer le déséquilibre économique des services publics, voire de causer un déséquilibre – la péréquation entre les services rentables et non rentables pouvant être assurée dans certaines situations. C'est ce que l'on cherche à préserver avec la régulation de l'atteinte à l'équilibre économique.

L'originalité de la régulation des services de transport par autocar de moins de 100 km telle qu'elle est assurée en France est qu'elle repose sur une analyse de la concurrence intermodale. Il n'y a pas d'autre régulateur en Europe, à ma connaissance, qui assure ce type de missions et estime l'impact qu'a un service assuré par un mode de transport sur l'équilibre économique d'un service réalisé par un autre mode de transport (ici, la concurrence car-train). Cette approche intermodale de la régulation des transports est innovante ; elle est aussi finalement beaucoup plus conforme à l'attitude des consommateurs eux-mêmes qui arbitrent entre plusieurs modes de transport lorsque ceux-ci proposent des services substituables – c'est-à-dire présentent des caractéristiques relativement comparables.

RLC : Le principal avantage du transport par autocar est le besoin limité d'infrastructures pour sa mise en service. Pour autant, ce mode de transport ne peut totalement s'en affranchir. Dans cette perspective, la mise en place des gares routières nécessite-t-elle une vigilance particulière ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'infrastructures essentielles ?

A. YVRANDE-BILLON : Il est en tout cas nécessaire de mettre en place un cadre de régulation spécifique aux gares routières, et ce pour plusieurs raisons.

(4) Autorité organisatrice de transport (AOT) : autorité ayant compétence pour l'organisation des transports publics, à savoir l'État pour les liaisons d'intérêt national, les régions pour le transport d'intérêt régional ferroviaire et routier et les communes et les intercommunalités pour les transports urbains (source : Arafer).

(5) Service librement organisé (SLO) : service de transport régulier interurbain assuré librement et volontairement par une entreprise de transport public routier de personnes établie sur le territoire national (source : Arafer).

D'abord, parce qu'à défaut de pouvoir être caractérisée comme une infrastructure essentielle, la gare routière est à tout le moins une infrastructure à capacité limitée. La limitation potentielle à son accès est donc une première raison pour laquelle il faut exercer un contrôle.

Le deuxième motif de vigilance est que les gares routières sont souvent à proximité des gares ferroviaires, voire insérées dans des pôles multimodaux, et peuvent être gérées par des opérateurs de services de transport par autocar : il y a donc des risques de forclusion⁽⁶⁾.

Enfin, qui plus est dans la phase de création d'un marché, il est essentiel de garantir l'accès de tous les opérateurs aux informations relatives aux conditions techniques et tarifaires d'accès aux infrastructures. C'est ce à quoi nous nous employons à travers la mise en place d'un registre des gares routières. Il est également nécessaire, afin que ce marché se dynamise, que les clients des services finaux aient accès à des infrastructures de qualité.

Au-delà de ce nécessaire cadre de régulation, force est de constater, au regard des données dont nous disposons, que ce n'est pas parce qu'il y a une gare routière dans une ville qu'un opérateur de transport par autocar choisit ce point d'arrêt. Certaines villes disposant pourtant d'une gare routière peuvent en effet être desservies à un point d'arrêt en périphérie, afin de limiter la durée totale du temps de parcours. Ainsi, d'après les données dont nous disposons, pour la moitié des communes desservies par un service de transport par autocar et disposant d'une gare routière, au moins un opérateur sur trois choisit de ne pas desservir la gare, préférant un arrêt en périphérie (une zone industrielle et commerciale, par exemple). Dans le même ordre d'idées, certaines villes ne disposant pas d'une gare routière peuvent quand même être desservies par des SLO. L'accès à une gare routière n'apparaît donc pas absolument nécessaire pour pouvoir fournir un service de transport, ce qui tend à prouver que les gares routières ne sont pas des infrastructures essentielles. En revanche, cet accès peut procurer un avantage, notamment au point de départ et au terminus, les opérateurs préférant en général partir d'une gare routière offrant un certain niveau de confort pour les usagers (salles d'attente, installations pour les autocars eux-mêmes, etc.).

RLC : Grâce à leurs prix défiant toute concurrence, les opérateurs de transport par autocar peuvent se targuer d'avoir fait voyager un million d'utilisateurs qui n'auraient pas voyagé autrement. Toutefois, en ce qui concerne le resserrement du maillage territorial et le développement de nouvelles offres sur les liaisons les

(6) Forclusion : capacité d'une entreprise détenant un pouvoir économique sur un marché d'affecter par son comportement la structure d'un autre marché.

plus mal desservies par les autres modes de transport collectif, peut-on dire que la libéralisation remplit les objectifs qu'elle s'était fixés ?

A. YVRANDE-BILLON : Les deux objectifs sont de nature différente. D'abord, on constate qu'entre l'ouverture du marché en août 2015 et le premier trimestre 2018 – qui est le dernier trimestre pour lequel nous avons des données disponibles –, plus de 15 millions de voyageurs ont emprunté des transports par autocar, dont 1,79 million au premier trimestre 2018⁽⁷⁾. Nous estimons en outre le taux d'induction (c'est-à-dire la part de la clientèle SLO qui n'aurait pas voyagé en l'absence d'offre autocar) à 17 %, ce qui permet d'estimer à 1,2 million le nombre de déplacements qui n'auraient pas été effectués en 2017 sans cette offre de mobilité⁽⁸⁾. Ce premier effet mesure un des objectifs que s'était donné cette réforme : faciliter la mobilité des Français grâce à ce mode de transport peu onéreux.

Pour ce qui concerne le maillage territorial, dans notre pays assez centralisé, les réseaux de transport collectif, et à plus forte raison le réseau ferroviaire, se caractérisent par une organisation en étoile : la majorité des liaisons sont radiales. Or, 88 % des liaisons commercialisées par les opérateurs de service de transport par autocar sont transversales – c'est-à-dire qu'elles ne passent pas par Paris – et elles représentent une part croissante de la fréquentation, estimée à 50 % en 2017⁽⁹⁾. On constate donc que plus de la moitié de la demande de transport par autocar est réalisée sur des liaisons transversales. On peut donc penser – même s'il s'agit de données frustes à ce stade – que ce mode de transport répond à un besoin de mobilité sur des axes transversaux entre des villes de taille moyenne jusqu'ici mal desservies par d'autres modes de transport collectif. Le réseau de liaisons de transport par autocar n'est évidemment pas totalement complémentaire de ce qui existe, mais ce n'est pas non plus le copié-collé du réseau existant. En outre, il est à noter que sur les liaisons de moins de 100 km commercialisées fin 2017, 51 % ne disposaient pas d'alternatives directes en transport ferroviaire ou routier conventionné.

RLC : Quels sont les principaux opérateurs des secteurs routier et ferroviaire ? Les filiales des opérateurs

- (7) Arafer, Analyse du marché libéralisé des services interurbains par autocar : bilan du 1^{er} trimestre 2018, 13 juin 2018. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2018/06/arafer_bilan-marche-autocars-2018t1.pdf.
- (8) Arafer, Les pratiques de mobilité des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées : enquête de terrain réalisée entre le 15 octobre 2016 et le 15 novembre 2017, 23 janv. 2017. Les résultats complets de l'enquête sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2018/01/enquete-2017-mobilite-des-voyageurs-en-autocar-slo-arafer.pdf>.
- (9) Arafer, Analyse du marché libéralisé des services interurbains par autocar : bilan du 1^{er} trimestre 2018, préc.

historiques bénéficient-elles d'un avantage significatif face à la concurrence acharnée à laquelle se livrent l'ensemble des de ces acteurs ?

A. YVRANDE-BILLON : Il existe en France trois opérateurs disposant d'un réseau d'envergure nationale de transport par autocar librement organisé : Flixbus (opérateur digital vendant en ligne des billets et faisant prestre les autocars), qui offrait, à la fin du premier trimestre 2018, 38 % des départs quotidiens ; Isilines/Eurolines (filiale de Transdev), qui en assurait 13 % et Ouibus (filiale de la SNCF), qui en proposait 49 %. Il existe en outre 7 opérateurs locaux assurant des liaisons ponctuelles sur des zones locales. En dépit d'un phénomène de consolidation très tôt après la phase d'ouverture du marché, ce dernier reste donc concurrentiel.

Sur le marché du transport routier non conventionné, Isilines/Eurolines, l'opérateur que l'on pourrait qualifier d'historique puisqu'il était présent sur le marché international à l'ouverture du marché aux services de cabotage en 2011, est aujourd'hui celui qui assure le moins de départs quotidiens. Or, si cet indicateur ne mesure pas les parts de marché de l'opérateur (ni en termes de voyageurs ni en termes de revenus), il rend compte d'un degré élevé de contestabilité du marché⁽¹⁰⁾.

Pour ce qui est du secteur ferroviaire, la SNCF dispose d'un monopole légal sur le marché domestique en France. Il n'y a donc qu'un opérateur. En revanche, sont ouverts à la concurrence le marché du fret ainsi que le marché des transports internationaux, pour lequel le cabotage est autorisé. Ainsi, Thello⁽¹¹⁾ (une filiale de Trenitalia) assure des services de cabotage sur la ligne Marseille-Milan, ce qui permet par exemple aux usagers de la région PACA de prendre un train Thello pour aller de Marseille à Nice en empruntant la liaison Marseille-Milan.

RLC : Où en est la situation concurrentielle du marché ferroviaire ? Quels seront les impacts de la réforme attendue pour 2019 ? L'ouverture à la concurrence s'opérera-t-elle de la même façon pour les lignes TER et le transport longue distance ? De quelles marges de manœuvre disposeront les autorités organisatrices de transport ?

A. YVRANDE-BILLON : La situation concurrentielle en France est assez simple ; les seuls segments de marché ouverts à la concurrence sont le fret ferroviaire, depuis 2006, et le transport international de voyageurs, depuis 2009. Le transport domestique, lui, est en situation de monopole légal.

S'agissant du transport international de voyageurs, le seul opérateur alternatif assurant des services de cabotage est Thello ; sa part de marché en 2016 était estimée à 0,1 % de trains-kilomètres.

Sur le marché français du fret ferroviaire, 18 entreprises étaient actives sur le réseau ferré national en 2016, et la part de marché des entreprises ferroviaires alternatives à l'opérateur historique s'élevait à 35 % en trains-kilomètres.

Ces données sont issues du rapport annuel d'observation des marchés européens réalisé par l'IRG-Rail, le réseau européen des régulateurs ferroviaires indépendants, qui regroupe 31 autorités de régulation. Afin de rendre compte de la dynamique concurrentielle qui s'opère à l'échelle européenne, ce rapport analyse chaque marché national en distinguant trois types d'opérateurs :

- les opérateurs nouveaux entrants ou « pure players », qui ne sont pas des filiales d'opérateurs historiques ;
- les opérateurs historiques du marché observé ;
- les opérateurs historiques étrangers, qui sont de nouveaux entrants sur le marché observé mais des opérateurs historiques sur leur marché national. C'est le cas par exemple de la SNCF sur le marché allemand.

Cette distinction vise à affiner l'analyse des barrières à l'entrée et de l'intensité concurrentielle. On considèrera en effet qu'un taux élevé de parts de marché des opérateurs non historiques ne rend pas compte du même degré de contestabilité selon que les parts de marché sont détenues par des opérateurs historiques issus d'autres pays ou par de « purs nouveaux entrants ».

Pour en revenir aux entreprises de fret ferroviaire présentes sur le marché français, on estimait en 2016 à 17 % de trains-kilomètres la part de marché des nouveaux entrants, à 18 % celle des opérateurs historiques étrangers et à 65 % la part de marché de l'opérateur historique (la SNCF via ses filiales ou directement). Évidemment, sur le marché national du transport ferroviaire de voyageurs, la part de marché de la SNCF est de 100 % – que ce soit sur la partie conventionnée comme le transport TER ou TET (Intercités) ou sur la partie TGV, du fait du monopole légal que détient l'entreprise ferroviaire.

RLC : Qu'est-ce qui va changer ? Est-ce que la concurrence se fera de la même manière pour les différents segments ?

A. YVRANDE-BILLON : Non, selon que le marché est conventionné ou pas, le mode d'ouverture à la concurrence est en principe différent, notamment en vertu du 4^e paquet ferroviaire⁽¹²⁾ qui a été adopté récemment et qui

(10) Marché contestable : marché sur lequel la concurrence potentielle garantit des prix concurrentiels même en l'absence d'un grand nombre de concurrents.

(11) Thello est une entreprise ferroviaire exploitant des trains de voyageurs entre la France et l'Italie. Créée par Trenitalia et Transdev en 2010, il s'agit de la première entreprise se lançant dans le transport de voyageurs en concurrence avec la SNCF depuis l'ouverture du marché des lignes internationales de voyageurs en 2009.

(12) Le quatrième paquet ferroviaire comprend six textes visant à parfaire le marché unique ferroviaire présentés par la Commission en janvier 2013. Il comprend deux « piliers », l'un technique adopté le 11 mai 2016 et l'autre politique adopté le 14 décembre 2016.

vient d'être transposé par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire⁽¹³⁾.

L'ouverture à la concurrence des services de transport conventionnés (TER, conventionné par les régions, ou Intercités, conventionné par l'État) se fera par appels d'offres et de manière progressive. À compter du 3 décembre 2019, les autorités organisatrices auront la possibilité d'attribuer leurs contrats de service, soit directement à l'opérateur historique, soit par appel d'offres concurrentiel. À compter du 23 décembre 2023 en revanche, elles seront dans l'obligation de recourir à des appels d'offres pour attribuer leurs contrats. Plusieurs dérogations sont cependant prévues par le règlement OSP⁽¹⁴⁾ et ont été reprises dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Leur recours pourra toutefois être conditionné à l'avis du régulateur.

Pour les services non conventionnés, c'est-à-dire pour les services de transport à grande vitesse, la concurrence se jouera sur le marché (« open access ») et des entreprises ferroviaires alternatives pourront réserver des sillons à partir du 1^{er} janvier 2019, c'est-à-dire faire effectivement circuler des trains sur le réseau ferré français à grande vitesse à partir du 12 décembre 2020.

Au-delà de ce cadre, reste à voir dans le détail quelles seront les conditions pratiques du recours aux exceptions au principe d'appel d'offres, les conditions d'organisation des appels d'offres, de transfert des personnels et des matériels roulants, ... Tous ces éléments auront un impact sur la manière dont le marché des services de transport ferroviaire conventionné s'ouvrira.

S'agissant des services de transport à grande vitesse, les conditions pratiques d'ouverture du marché, notamment les liaisons qui seront en open access, restent également à préciser. En effet, dans la mesure où certains services commerciaux de TGV ne seraient pas rentables et où le modèle économique du TGV en France reposerait sur une logique de péréquation – c'est-à-dire de financement des services non rentables par les services rentables –, le législateur a prévu que l'État ou les AOT régionales puissent conventionner des services à grande vitesse. À ce stade cependant, les liaisons ou services susceptibles d'être conventionnés ne sont pas définis.

RLC : Pouvez-vous nous éclairer sur l'état d'avancement du projet de transposition des directives européennes ? Le calendrier fixé par Bruxelles est-il tenable (transposition du 4^e paquet ferroviaire d'ici décembre 2018) ?

A. YVRANDE-BILLON : À ce stade, le calendrier de transposition est respecté par la France. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire adoptée en juin devrait permettre de répondre aux exigences de transposition avant la fin décembre 2018.

(13) L. n° 2018-515, 27 juin 2018, pour un nouveau pacte ferroviaire.

(14) Règl. (CE) n° 1370/2007, 23 oct. 2007 (règlement OSP).

De même, à l'échelon européen, l'acte d'exécution sur le test d'atteinte à l'équilibre économique des services conventionnés devrait être adopté avant le 16 décembre 2018, comme prévu par la directive.

RLC : L'acte d'exécution que vous évoquez émanerait de quelle autorité ? Peut-on revenir sur ce dispositif de test d'atteinte à l'équilibre économique du secteur ?

A. YVRANDE-BILLON : L'acte d'exécution sur le test d'atteinte à l'équilibre économique émanerait de la Commission.

Prenons l'hypothèse d'un nouvel entrant qui déciderait d'exploiter des services de transport ferroviaire entre un point A et un point B et qu'un service conventionné existe entre ces deux points. Si l'autorité organisatrice (région ou État) qui conventionne le service considère que l'arrivée de ce nouvel opérateur porte atteinte à l'équilibre économique de sa convention, elle pourra saisir le régulateur d'une demande d'interdiction ou de limitation du nouveau service.

Si le test que réalise le régulateur conclut à l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique du contrat de service public, il pourra interdire ou limiter le nouveau service. Si le test conclut à l'absence d'atteinte à l'équilibre économique, il sera autorisé.

C'est ce type de test qu'avait pratiqué l'Araf en 2013, à la suite de la saisine de la région PACA, pour analyser l'impact des services de cabotage envisagés par Thello.

C'est également ce type de test qu'applique l'Arafer dans le cadre de sa mission de régulation des liaisons de transport par autocar de moins de 100 kilomètres, pour lesquelles nous avons reçu un nombre considérable de saisines : 126 avis ont été rendus depuis 2015, qui ont donné lieu à 126 tests d'atteinte à l'équilibre économique.

RLC : Est-ce que l'IRG-Rail, qui a lancé ce type de travaux, pourrait être amené à apporter ses lumières à la Commission ?

A. YVRANDE-BILLON : Bien sûr, il y a différentes instances consultées par la Commission. L'IRG ainsi que chaque régulateur indépendant sont invités à contribuer à ces travaux.

En ce qui nous concerne, notre expérience des tests d'atteinte à l'équilibre économique dans le secteur des autocars en particulier et l'originalité de l'approche intermodale que nous avons adoptée intéressent la Commission.

RLC : Peut-on en déduire que nous sommes en voie d'harmonisation des différents modes de régulation au niveau européen ? Est-ce déjà une première piste ?

A. YVRANDE-BILLON : C'est un acte d'exécution qui fixera un cadre méthodologique. Il peut aller plus ou moins loin dans le détail et les recommandations de la méthode, mais il devrait plutôt fixer des principes généraux. Dans le détail, les régulateurs disposeront de marges de manœuvre dans la conception et la réalisation du test.

RLC : La structure actuelle de la SNCF est-elle compatible avec les exigences de Bruxelles inhérentes à l'arrivée de la concurrence ? La privatisation ne sera-t-elle pas à terme inéluctable ?

A. YVRANDE-BILLON : Il ne faut pas confondre libéralisation et privatisation. On peut ouvrir à la concurrence sans qu'il y ait de privatisation. Il y a des opérateurs publics qui sont très doués au jeu de la concurrence. Notre opérateur historique remporte des marchés à l'étranger et n'est pas privatisé.

Pour ce qui est de la structure actuelle de la SNCF, c'est-à-dire la structure issue de la loi de réforme ferroviaire de 2014⁽¹⁵⁾, celle-ci se compose de trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) : l'EPIC de tête (SNCF), l'EPIC gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et l'EPIC entreprise ferroviaire (SNCF Mobilités).

Cette organisation de la SNCF en plusieurs EPIC a été jugée conforme au droit européen. La transformation des EPIC en sociétés anonymes à compter du 1^{er} janvier 2020, ainsi que le prévoit la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, ne change pas cette analyse.

Pour autant, de nouvelles exigences d'indépendance des gestionnaires d'infrastructure (GI) intégrés dans une structure commune avec une entreprise ferroviaire ont été introduites par le 4^e paquet. Ces dispositions (absence d'influence décisive et de conflit d'intérêt) visent à établir des frontières (« murailles de Chine ») entre le GI et l'entreprise ferroviaire afin qu'il puisse prendre ses décisions et soit organisé et géré en toute indépendance. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit que ces exigences d'indépendance soient transposées en droit français par ordonnance. C'est à la lumière de cette transposition qu'il sera possible d'évaluer si la structure de la SNCF est compatible ou non avec la législation européenne.

RLC : Quid de la position du régulateur dans ce débat privatisation versus pérennisation du statut public de la SNCF ?

A. YVRANDE-BILLON : Le régulateur ne s'intéresse pas à la qualité de l'actionnaire. Que les capitaux soient publics ou privés, le régulateur accompagne l'ouverture à la concurrence et assure à tous – quel que soit le statut de l'entreprise, l'identité ou la caractéristique des apporteurs de capitaux – un accès transparent et non discriminatoire au marché. Cela ne relève pas de ses prérogatives que de s'intéresser à la structure du capital des entreprises qui circulent sur le réseau ferré.

RLC : Le rapport Spinetta a mis le feu aux poudres en venant remettre en cause le maillage ferroviaire français, dont beaucoup de lignes ne sont pas rentables. Le grand chambardement à l'œuvre ne pourrait-il pas permettre de repenser ce modèle en

faisant basculer cette mission de péréquation dans le giron de l'autocar ? Est-ce qu'une accélération de la concurrence intermodale pourrait être favorable aux usagers et aux opérateurs ?

A. YVRANDE-BILLON : Tout d'abord, les choix faits en matière d'aménagement du territoire relèvent d'objectifs de politique publique qui n'entrent pas dans le champ de compétences du régulateur. En d'autres termes, ce sont l'État et les collectivités locales qui choisissent le maillage qu'ils souhaitent. Ce n'est pas du tout le rôle du régulateur de prendre position là-dessus.

Il ne faut pas confondre libéralisation et privatisation. On peut ouvrir à la concurrence sans qu'il y ait de privatisation.

Quant à la problématique du maintien de la péréquation entre services rentables et non rentables dans un marché s'ouvrant à la concurrence, elle renvoie au risque d'écrémage que j'évoquais précédemment. L'arrivée de nouveaux entrants sur un marché jusqu'alors exploité par un monopole peut remettre en cause le système de financement par péréquation des obligations de services publics. Pour limiter ce risque, des mécanismes de régulation limitant voire interdisant certains services concurrentiels peuvent être introduits. Dans le même temps, il s'agit de veiller à ce que la coexistence de services subventionnés et de services concurrentiels ne donne pas lieu à des subventions croisées⁽¹⁶⁾ ou à une définition extensive du périmètre des obligations de services publics.

Pour ce qui concerne les services de transport ferroviaire à grande vitesse, on a pu lire des chiffres sur le pourcentage de lignes qui seraient rentables et qui financeraient les lignes non rentables. Mais ces chiffres et la rentabilité du modèle actuel ne sont pas vérifiables. À ma connaissance, il n'existe pas d'appréciation fine des niveaux de rentabilité par ligne commerciale. D'ailleurs, même si ces données étaient disponibles, elles ne permettraient d'observer que la rentabilité de l'opérateur en place, qui est en monopole. Or cette structure ne garantit pas l'efficacité maximum de sorte que rien ne garantirait que c'est la rentabilité maximale que l'on observe lorsqu'on constate un niveau de rentabilité positif de cet opérateur sur une ligne. De même, rien n'indique qu'une ligne non rentable à un instant T le soit indéfiniment. Il y a donc un biais potentiel des indicateurs de rentabilité que l'on obtiendrait. En d'autres termes, à ce stade, on ne peut pas dire quelles sont les lignes rentables.

Ensuite, vous évoquiez la concurrence intermodale train/autocar. D'après nos observations, il y a certes des liaisons

(15) L. n° 2014-872, 4 août 2014, portant réforme ferroviaire.

(16) Subvention croisée : technique par laquelle une entreprise fait supporter ou imputer tout ou partie des coûts de son activité sur un marché donné à son activité sur un autre marché (source : Comm UE).

où l'autocar peut venir se substituer au train. Toutefois, l'offre des modes routier et ferroviaire présente d'importantes différences en termes de capacités des matériels roulants et de fréquences des services. Le transport par autocar peut donc se substituer au transport ferroviaire sur certaines liaisons mais il ne me semble pas avoir vocation à se substituer totalement au mode lourd qu'est le mode ferroviaire. Il n'en reste pas moins que l'arrivée de nouveaux modes de transport (autocar, covoiturage) et de nouveaux acteurs devrait stimuler l'innovation dans le secteur ferroviaire.

RLC : Pour en revenir à cet aspect d'accès à la donnée, est-ce que vous diriez aujourd'hui que l'Arafer s'inscrit, au même titre que l'Arcep, dans une démarche de « régulation par la data » ? La loi pour un nouveau pacte ferroviaire consacre en effet une obligation de transmission des données d'SNCF Mobilités aux AOT. À quel moment le régulateur intervient pour faire remonter cette donnée et la rendre accessible aux consommateurs, pour leur permettre d'opérer eux-mêmes leurs choix de s'orienter vers tel ou tel marché ou tel ou tel mode de transport ?

A. YVRANDE-BILLON : Le segment conventionné du transport ferroviaire est un marché « B to B ». C'est l'autorité organisatrice de transport (AOT) qui représente les usagers et passe un contrat avec l'entreprise ferroviaire. Aussi, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de ce marché, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit la transmission par l'entreprise ferroviaire à l'AOT de toutes les informations relatives à l'exécution du service qu'elle estime nécessaires à l'élaboration de son cahier des charges. La loi prévoit également la transmission par l'AOT aux candidats des informations « utiles » à la préparation de leurs offres. Il s'agit de faire en sorte de réduire l'asymétrie informationnelle dont bénéficie l'opérateur sortant afin d'organiser des appels d'offres concurrentiels. À ce stade, les listes de ces deux catégories d'informations (informations devant être transmises aux AOT et informations pouvant être communiquées aux candidats) restent à préciser, par décrets en Conseil d'État, pris après avis du régulateur.

Rien n'est prévu en revanche pour ce qui est des données auxquelles les usagers finaux des services de transport pourraient vouloir avoir accès, comme par exemple les données sur la qualité de service. À l'instar de ce que fait l'Arcep dans le secteur des télécommunications, on pourrait envisager que, dans le secteur des transports, ce soit le régulateur qui soit en charge de fournir ces informations. Avec l'ouverture du marché à la concurrence, son indépendance et ses pouvoirs de collecte des données offriraient une garantie de fiabilité des informations publiées.

RLC : L'Arafer sera très bientôt également confrontée à un autre enjeu de taille, le Brexit ! Comment appréhender l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sur la corégulation du tunnel sous la manche ?

A. YVRANDE-BILLON : Le 29 mars 2019, à minuit, la Grande-Bretagne quittera l'Union européenne, que le cadre de ses relations avec l'Union ait été stabilisé ou non.

Rappel : Les conditions d'accès au tunnel sous la Manche sont contrôlées par l'Arafer pour la partie française, et l'ORR pour la partie britannique. Chaque année, les deux régulateurs publient un avis sur le document de référence d'Eurotunnel établissant la tarification applicable au réseau. Ils vérifient qu'il ne contient pas de clauses discriminatoires à l'égard des entreprises ferroviaires.

Pour les régulateurs français et britannique, cette réalité pose naturellement la question du cadre de régulation de l'infrastructure binationale qu'est le Tunnel sous la Manche. Bien que le Tunnel soit régi par le Traité de Cantorbéry de 1986 – qui, étant binational, survivra au Brexit –, le cadre législatif sur la base duquel est régulé le Tunnel est d'inspiration communautaire et est fondé sur la directive 2012/34⁽¹⁷⁾. C'est en effet en application de cette directive que l'Arafer et l'ORR sont aujourd'hui compétents pour assurer la régulation économique du Tunnel sous la Manche.

À ce stade, le gouvernement britannique a une posture assez rassurante s'agissant du secteur ferroviaire puisqu'il indique vouloir transposer toute la législation européenne nouvelle (4^e paquet ferroviaire) pour que le cadre réglementaire ne change pas. Autrement dit, il n'y aurait aucun changement pour les régulateurs à la suite du Brexit.

RLC : Comment finir cet entretien sans évoquer ce nouveau positionnement de l'Arafer dans le paysage français de la régulation ? Quel bilan tirez-vous de cette dernière période durant laquelle l'Autorité semble être sortie de l'ombre ?

A. YVRANDE-BILLON : L'Arafer a effectivement connu de grands changements. Créée en 2010 dans un secteur qui était totalement administré, c'est un régulateur assez jeune, qui a évolué à la faveur notamment de la loi Macron⁽¹⁸⁾ en devenant un régulateur multimodal.

D'autres régulateurs ferroviaires en Europe régulent d'autres modes de transport mais pas nécessairement en tenant compte dans leurs analyses de la concurrence intermodale ; ils fonctionnent davantage en silos.

Le fait d'être devenu un régulateur multimodal est un changement important qui a donné davantage de visibilité à l'Arafer.

L'autre raison pour laquelle le régulateur s'est récemment distingué, c'est parce qu'une première étape du projet de refonte du modèle de tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire entrepris depuis sa création a été atteinte cette année. L'enjeu n'est pas nécessairement visible pour le grand public mais il s'agit d'un résultat important pour le secteur, qui marque l'aboutissement d'un travail de plusieurs années avec le gestionnaire d'infrastructure.

Enfin, le renforcement de nos pouvoirs de collecte de données et la stratégie de développement d'une « sunshine

(17) D. 2012/34/UE, 21 nov. 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen.

(18) L. n° 2015-990, 6 août 2015, préc.

regulation » déployée depuis la création de notre observatoire des transports en 2015 ont contribué à davantage faire connaître l'Arafer. Le fait de collecter, traiter et rendre publiques des données décrivant les caractéristiques des marchés régulés et les résultats des opérateurs (bilan annuel du marché ferroviaire, rapports trimestriels ou annuels sur le secteur du transport par autocars, rap-

ports annuels sur les marchés attribués par les sociétés concessionnaires d'autoroute, etc.) a permis de faire mieux comprendre le sens de notre action.

Cette mise en lumière des conditions de fonctionnement des marchés a vocation à aider les décideurs publics dans leur prise de décision. Elle contribue aussi à enrichir nos propres ressources internes. ■

Questionnaire de Proust

Qui est Anne Yvrande-Billon ?

Je suis docteur en économie et donc universitaire. Je suis spécialisée en économie industrielle et je travaille sur le secteur des transports, plus particulièrement ferroviaires, depuis ma thèse du doctorat – et même depuis mon mémoire de DEA qui portait déjà sur la réforme ferroviaire britannique. C'est donc une longue histoire avec le secteur ferroviaire. J'ai ensuite eu une expérience dans la régulation *ex post* à l'Autorité de la concurrence, à la fois en contentieux et en contrôle des concentrations. Au service économique tout d'abord, j'ai co-instruit des dossiers d'ententes horizontales et d'abus de position dominante, notamment des pratiques de ciseaux tarifaires dans des industries de réseaux. J'ai également contribué à la réalisation de l'avis « Autocar » que j'ai co-instruit avec un autre rapporteur – un ancien de l'Araf d'ailleurs –, Alexandre Beaudoin.

Après ce passage au service économique, j'ai été nommée adjointe au chef du service des concentrations, puis, quelques mois après, en 2014, j'ai été nommée vice-présidente de l'Araf. Il s'agissait d'une création de poste, puisqu'avant la loi de réforme ferroviaire de 2014 le collège de l'Araf comprenait un seul membre permanent à temps plein – le président – et six vacataires. La loi de 2014 a changé la composition du collège, qui est désormais de 7 membres dont 3 permanents : un président et deux vice-présidents, nommés progressivement. J'ai ainsi été nommée par le Président de l'Assemblée nationale en 2014. Le 2^e vice-président doit être nommé en août 2018 par le président du Sénat.

Quelle « séparation des pouvoirs » entre le président, la vice-présidente et le collège de l'Arafer ?

Les 7 membres du collège sont nommés pour leurs compétences économiques, techniques ou juridiques. Les décisions et les avis sont pris collégialement, à la majorité, chaque membre du collège disposant d'une voix, sauf en cas d'égalité où la voix du président est prépondérante.

En tant que membre à temps plein, d'un point de vue opérationnel, je suis davantage orientée vers les questions internationales, et notamment de la régulation du Tunnel sous la Manche, pour laquelle nous avons mis en place, avec le régulateur britannique, un comité binational que je préside une année sur deux. Je suis également en charge des activités auprès de l'IRG-Rail ainsi que des relations avec la Commission européenne.

Pouvez-vous expliquer à nos lecteurs quel rôle déterminant vous avez joué dans les dernières évolutions qui ont jalonné l'actualité récente du transport ?

Le fait d'être davantage impliquée dans l'IRG-Rail – et d'en avoir assuré la présidence en 2017⁽¹⁹⁾ – et d'être membre du bureau du *Network of Economic Regulators* de l'OCDE – depuis le début de cette année – a permis de renforcer la collaboration de l'Arafer avec les régulateurs européens du transport ferroviaire. Mon implication dans le Club des régulateurs, dont j'assume la présidence, a également favorisé les échanges transversaux et internationaux. Cela participe aussi de la plus grande visibilité de l'Arafer.

Le Club des régulateurs vous a récemment gratifiée du titre de présidente. Que pouvez-vous nous dire de ce nouveau cercle et du mandat qu'il vous a confié ?

Je suis en effet présidente du Club des régulateurs de la Chaire « Gouvernance et régulation » de l'Université Paris-Dauphine. Il s'agit d'un groupe qui rassemble les autorités françaises de régulation de tous les secteurs désireuses d'accéder à un forum regroupant à la fois des régulateurs, des praticiens, des académiques pour coopérer sur les enjeux méthodologiques, institutionnels et organisationnels.

C'est un organe de réflexion et d'échange de bonnes pratiques. En tant que présidente du Club des régulateurs, je participe, avec les autres membres du comité de direction à l'élaboration du programme de travail et des modalités de valorisation des événements qui sont organisés. Je représente également le Club des régulateurs au sein de la Chaire « Gouvernance et régulation », notamment au sein de son comité de pilotage.

(19) La présidence est désormais assurée par Andrea Camanzi, président de l'autorité de régulation des transports italienne.