

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

Concurrence et réglementation dans le secteur des services de transport locaux – Note de référence

- par le Secrétariat -

Le présent document a été rédigé par le Secrétariat de l'OCDE et servira de référence lors de la 73^e réunion du Groupe de travail No 2 qui aura lieu le 20 juin 2022.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation ou des gouvernements de ses pays membres.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse suivante :

<https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-regulation-in-the-provision-of-localtransportation-services.htm>

Pour toute question relative à ce document, veuillez prendre contact avec
Mme Federica MAIORANO [Federica.MAIORANO@oecd.org] ou
Mr Gaetano LAPENTA [Gaetano.LAPENTA@oecd.org]

JT03519606

Concurrence et réglementation dans le secteur des services de transport locaux – Note de référence *

Bien que la concurrence pour le marché soit habituellement considérée comme le meilleur modèle pour la fourniture de services de transport urbain local, le recours à des appels d'offres ne suffit pas en soi pour tirer avantage d'une forte concurrence. Les organismes de réglementation et les autorités locales de transport public doivent garantir un degré de concurrence suffisant pendant la phase de soumission des offres, et ce, en réduisant les obstacles à l'entrée qui peuvent découler de la détention d'actifs, de la définition des lots proposés ou encore de la durée des concessions, notamment en cas de participation d'un opérateur de transport public historique. Le développement de nouvelles technologies, et plus particulièrement des plateformes de mobilité-service (Mobility as a Service, MaaS), a élargi les possibilités de concurrence multimodale et intermodale. Toutefois, étant donné que ce marché n'en est qu'à ses débuts et qu'une partie des modèles économiques restent encore fragiles, les autorités de la concurrence doivent faire preuve d'une grande prudence pour éviter que les règles qui encadrent l'entrée sur le marché ou certains comportements anticoncurrentiels (et plus singulièrement ceux ayant trait à l'accès et au partage de données par les opérateurs en place) n'entravent son développement ou ne freinent l'innovation.

* La présente note a été élaborée par Gaetano Lapenta, de la Division de la concurrence de l'OCDE. L'auteur a bénéficié des précieux commentaires et apports de Federica Maiorano, Ori Schwartz et Antonio Capobianco, de la Division de la concurrence de l'OCDE, et de Rex Deighton-Smith et Orla McCarthy du Forum international des transports.

Table des matières

Concurrence et réglementation dans le secteur des services de transport locaux – Note de référence *	2
1. Introduction	4
2. Gouvernance et aspects institutionnels	7
2.1. Défis liés à la gouvernance et au cadre institutionnel	8
2.2. Modèles adoptés pour tirer parti de l'expertise du secteur privé et compléter les ressources des autorités publiques	9
3. Concurrence sur le marché et possibilités offertes par les nouvelles technologies	13
3.1. Concurrence sur le marché et pour le marché	13
3.2. Qu'est-ce que la mobilité-service ?	16
3.3. Réglementation et entrée sur le marché	19
3.4. Problèmes de concurrence éventuels et rôle des autorités de la concurrence	20
4. Concurrence <i>pour</i> le marché : assurer des procédures d'appel d'offres concurrentielles et réduire les obstacles à l'entrée	25
4.1. Actifs et ressources humaines en tant qu'obstacles à l'entrée et à la sortie	26
4.2. Taille des lots	32
4.3. Calendrier des appels d'offres	34
4.4. Durée idéale des concessions	36
5. Conclusion	40
Notes	41
Références	44

1. Introduction

1. Pouvoir compter sur des services de transport efficaces est devenu indispensable dans de nombreux aspects de notre vie quotidienne. Les services de transport ont en effet des répercussions sur le marché du travail, puisqu'ils déterminent le périmètre de mobilité des travailleurs, sur le marché de l'immobilier, par leur influence sur le prix des logements, ou encore sur l'état de la circulation, dans la mesure où ils affectent le taux d'utilisation des automobiles et autres modes de transport privé. Par ailleurs, étant donné que le secteur du transport contribue largement aux émissions de CO₂, les services de transport efficaces jouent également un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux¹.

2. Le Groupe de travail n° 2 s'est déjà penché sur la question des services de transport à plusieurs occasions. En 2013, le Groupe a examiné les caractéristiques des services de transport locaux par bus qui font de la concurrence *pour* le marché une forme de concurrence plus appropriée que la concurrence *sur* le marché (OECD, 2013^[1]). Les débats avaient ainsi porté sur la conception des procédures d'appel d'offres, la réduction des obstacles à l'entrée (concessions de grande ampleur et à long terme, détention d'actifs, répartition du risque, etc.), les nouvelles façons de limiter les possibilités d'entente et le renforcement des actions de sensibilisation menées par les autorités de la concurrence. En 2016, le Groupe de travail n° 2 a organisé une table ronde sur la concurrence et l'innovation dans le secteur des transports terrestres, et examiné la manière dont les nouvelles technologies peuvent affecter le transport terrestre de voyageurs et le transport routier et ferroviaire de marchandises (OECD, 2016^[2]).

3. Néanmoins, compte tenu des récentes évolutions en termes de technologie et d'action publique notamment, il apparaît opportun de réexaminer la question du transport urbain. De nombreuses villes éprouvent encore des difficultés à proposer des services de transport à la fois rentables et de haute qualité, et qui contribuent à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. La pandémie de COVID-19 a par ailleurs eu des répercussions non négligeables sur la mobilité à l'échelle locale et les prestataires de services de transport locaux, une grande partie desquels rencontraient déjà des difficultés financières pour répondre aux attentes du public et exécuter leurs contrats tout en assurant la rentabilité de leurs activités. Bien qu'encore incertain, l'impact potentiel à long terme de la pandémie sur les schémas de mobilité et la rentabilité des services pourrait à l'avenir être un facteur déterminant dans les appels d'offres. Enfin, l'essor de l'économie du partage et le développement des nouvelles technologies comme la mobilité-service (*Mobility as a Service*, MaaS) ont permis l'introduction sur le marché (ou renforcé l'utilisation) de nouveaux services de transport s'inscrivant en complément ou en concurrence des transports publics classiques.

4. Pour adapter la fourniture de services de transport à ces nouveaux défis, les organismes de réglementation ont différents modèles à leur disposition. Ils peuvent ainsi en assurer directement la prestation ou confier cette tâche à un opérateur public ou privé. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'une entreprise publique ou d'un prestataire de services extérieur sélectionné selon différentes modalités. De manière générale, tel qu'abordé dans (OECD, 2013^[1]), le modèle de concurrence *pour* le marché, par lequel des appels d'offres sont organisés pour sélectionner un ou plusieurs prestataires de services, est considéré comme l'approche la plus appropriée pour garantir la fourniture efficace de services de transport, par opposition à une attribution directe encadrée par des règles contraignantes pour les opérateurs ou encore à une concurrence sur le marché entre différents prestataires. En effet, à condition

que le nombre de soumissionnaires qualifiés et non parties à une entente soit suffisant, une solution de marché fondée sur l'attribution de contrats aux soumissionnaires les moins disant produit des résultats semblables à ceux obtenus dans le cadre d'une concurrence sur le marché, permettant ainsi de réduire les rentes monopolistiques sans les inconvénients découlant de réglementations directes et trop détaillées (Demsetz, 1968^[3]).

5. Toutefois, même lorsque la concurrence *pour* le marché est le modèle préféré, elle ne supprime pas pour autant la nécessité d'une réglementation visant à garantir que le jeu de la concurrence s'exerce pleinement (Williamson, 1976^[4]). Cela s'explique par plusieurs raisons, notamment :

- Il existe souvent des incertitudes quant à la demande locale à venir et aux conditions de l'offre, aux coûts encourus, à l'inflation ou encore aux évolutions technologiques, ce qui rend difficile la rédaction de contrats globaux à long terme tenant compte de toutes les incertitudes existantes susceptibles d'avoir une incidence sur les prix.
- L'attribution de marchés à long terme au fournisseur moins-disant ne l'engage en soi aucunement en l'absence d'exigences de qualité clairement définies et qui limitent toute incitation à réduire les coûts au détriment de la qualité.
- Lors du renouvellement de contrats, les adjudicataires retenus à l'issue des appels d'offres initiaux peuvent jouir d'un avantage certain par rapport aux nouveaux soumissionnaires potentiels (en termes d'information, d'équipement, d'expérience, de coûts irrécupérables ou d'investissements déjà réalisés). Par conséquent, chaque fois que l'hypothèse de parité entre soumissionnaires ne se traduit pas dans les faits (ce qui est susceptible de se produire lors du renouvellement de contrats en l'absence de règles spécifiques ; voir la section 4. ci-dessous), la bonne marche de la concurrence entre les soumissionnaires après un cycle initial d'adjudications peut être altérée et ne pas produire les effets recherchés par une procédure d'appel d'offres.

6. Pour toutes ces raisons, l'intervention de l'État par le biais de réglementations visant à encadrer et à encourager la participation d'acteurs engagés dans une démarche d'efficacité peut demeurer nécessaire afin de garantir que la concurrence pour le marché produit bien les effets escomptés.

7. Néanmoins, les récentes évolutions technologiques ont semé le trouble sur ce cadre théorique clair. Le développement de nouvelles technologies, et plus particulièrement d'applications MaaS associant différents services de mobilité (publics comme privés) afin d'adapter les solutions de transport aux besoins et préférences des utilisateurs, a élargi le champ de la concurrence pour le transport multimodal et intermodal, renforçant ainsi dans une certaine mesure la concurrence *sur* le marché. Ces technologies ont en outre simplifié le contrôle de la qualité des services, aussi bien pour les autorités que pour les clients eux-mêmes.

8. Partant de là et compte tenu des récentes évolutions, cette note de référence examinera les questions de concurrence sur le marché des services de transport (bus, métro et tramway) à l'échelon des villes.

9. La section 2. aborde plus précisément l'aspect de la gouvernance et du cadre institutionnel pour la gestion des services de transport locaux. Le développement de nouvelles technologies et d'applications MaaS présente de nouveaux défis pour les cadres institutionnels actuels, lesquels sont souvent segmentés par activité ou par mode de transport. Pour tirer parti des effets de complémentarité, les autorités doivent planifier les services de transport de façon coordonnée, de sorte à élargir leurs attributions et renforcer leurs ressources humaines et financières. Les expériences nationales montrent que différents modèles existent pour appuyer les compétences des autorités et compléter leurs ressources, notamment par la mise en place de partenariats de qualité public-privé. Bien que ces cadres institutionnels de coopération public-privé et hybrides soient importants pour veiller à ce que le transport public contribue à la réalisation d'objectifs stratégiques publics plus généraux (comme la réduction de la

pollution et de l'encombrement), ils peuvent également susciter des inquiétudes au regard du droit de la concurrence.

10. La section 3. examine la manière dont les nouvelles technologies, et plus particulièrement les plateformes MaaS, ont multiplié les possibilités de concurrence *sur* le marché entre les différents modes de transport (concurrence intermodale), renforçant ainsi les complémentarités plurimodales et affaiblissant certaines des raisons sous-jacentes à l'idée que la concurrence *pour* le marché serait préférable. Bien qu'ils aient simplifié le transport multimodal et permis une amélioration de la concurrence intermodale, les marchés des applications MaaS n'en sont qu'à un stade précoce de développement. Les autorités de la concurrence doivent par conséquent faire preuve de la plus grande vigilance afin de détecter les comportements anticoncurrentiels qui pourraient être préjudiciables à ces marchés dynamiques mais encore naissants. Si cette section traitera bien des problèmes de concurrence associés aux plateformes MaaS en amont, elle ne couvrira toutefois pas les questions liées aux services en aval, comme les services de taxi et de VTC, déjà abordés en 2018 par le Groupe de travail n° 2 (OECD, 2018^[5]).

11. Enfin, la section 4. évoque les questions relatives à la concurrence *pour* le marché dans la prestation de services publics de transport urbain, et notamment les obstacles à l'entrée durant la phase de soumission des offres. Bien que la concurrence pour le marché soit généralement le modèle privilégié pour la fourniture de services de transport en commun, l'organisation d'appels d'offres n'est en soi pas suffisante pour garantir une concurrence efficace, notamment en cas de participation d'un opérateur de transport historique. Il est donc important que les pouvoirs publics adoptent des mesures spécifiques afin de limiter les obstacles à l'entrée et garantir l'intensité de la concurrence.

2. Gouvernance et aspects institutionnels

12. Le secteur du transport local doit s'appuyer sur un cadre institutionnel et une gouvernance adaptés afin de garantir que la concurrence (selon la forme définie par les organismes de réglementation ; voir la section 3.1) dans les services de transport locaux présente des avantages pour les utilisateurs tout en contribuant à la réalisation d'objectifs stratégiques publics plus généraux. Le rôle des autorités n'est pas seulement de définir et de planifier l'offre de services de transport mais, de façon plus globale, de veiller à ce que les opérateurs publics ou privés proposent des services de qualité de façon efficiente et contribuent à des objectifs publics plus larges, comme la réduction de la congestion ou de la pollution, ou garantissent une offre de services minimale à l'ensemble des citoyens.

13. Lors de la définition du cadre institutionnel applicable au transport local, les pays ont à leur disposition de nombreuses options, impliquant toutes la participation de divers services ou agences nationaux à différents niveaux d'administration :

- Ils peuvent confier à une administration municipale la mission de réglementer et d'organiser les services locaux de transport en commun, et ce, sans contrôle direct d'une quelconque autre autorité régionale ou nationale (p. ex. : *Transport for London*). Cette administration peut bénéficier d'une indépendance totale dans la définition des infrastructures, l'éventail des services proposés (couverture, fréquence et horaires) et les tarifs appliqués. Ses compétences réglementaires peuvent éventuellement couvrir également des modes de transport concurrents ou complémentaires. Les villes ont ensuite la possibilité d'assurer directement ce service public, de créer leur propre opérateur public ou encore de mettre en place des appels d'offres afin de sélectionner un opérateur privé.
- Plutôt que de confier aux administrations municipales ces fonctions de réglementation, la gestion du transport à l'échelon local peut relever de la compétence des administrations intercommunales ou régionales (comme en France, par le biais des autorités organisatrices de la mobilité qui peuvent être chargées des transports au sein des villes et entre les villes, ou comme à Oslo, où Ruter est depuis 2007 l'organisme de transport public responsable des bus, du métro et des tramways dans la capitale mais aussi pour l'ensemble du comté).
- Il peut également exister une autorité nationale des transports dont le rôle est d'appliquer la législation en vigueur, d'édicter des règles et d'aider les municipalités dans la gestion des services de transport locaux, y compris pour l'organisation d'appels d'offres (comme en Irlande² ou en Italie³, par exemple).

14. Par ailleurs, le développement de nouveaux modes de transport relevant de l'économie du partage permet une multiplication des passerelles entre ces organismes et les autres organismes de réglementation (p. ex., les organismes chargés de la gestion des espaces publics et des routes).

15. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une décision d'ordre institutionnel qui dépasse donc le cadre de la présente note, une répartition optimale des compétences entre les administrations locales, régionales et nationales peut aider à garantir une saine concurrence sur les marchés et l'efficacité des systèmes de transport local, et ce, de différentes manières. D'abord, une répartition optimale des compétences

contribue non seulement à garantir des conditions de concurrence équitables, mais aussi à régler les problèmes potentiels de détournement de la réglementation ou de conflits d'intérêts susceptibles d'émerger lorsque des villes sont chargées de l'élaboration des réglementations tout en étant actionnaires des opérateurs de transport local (AGCM, 2016, p. 64^[6]). Ensuite, compte tenu des objectifs variés de ces organismes et de l'importance transversale des transports pour de nombreux aspects de la vie des utilisateurs, établir une juste répartition des compétences permet de faciliter les efforts de coordination et de planification, et contribue à garantir que les opérateurs offrent des services minimums abordables et de qualité à l'ensemble des citoyens, sans pour autant compromettre la réalisation d'autres objectifs d'action publique, comme la réduction de la pollution et de la congestion. Enfin, opérer une répartition claire des compétences entre les différents organismes permet d'éviter une fragmentation réglementaire excessive tout en veillant à ce qu'ils disposent de l'expertise nécessaire pour mener à bien leurs missions.

16. À la lumière des discussions menées lors des tables rondes précédentes sur la structure institutionnelle et de gouvernance, cette section examine succinctement la façon dont les pouvoirs publics peuvent compléter leur expertise par l'inclusion d'opérateurs privés dans la conception et la planification des réseaux de transport. Cette section aborde également les risques potentiels d'infraction au droit de la concurrence que présentent ces approches.

2.1. Défis liés à la gouvernance et au cadre institutionnel

17. Les tables rondes précédentes, (OECD, 2013^[1]) et (OECD, 2016^[2]), ont été l'occasion d'examiner certains problèmes spécifiques en matière de gouvernance, dont les risques de détournement de la réglementation, les conflits d'intérêts lorsque les opérateurs de services de transport sont contrôlés par les administrations locales, ou encore le manque d'expertise des petites administrations locales non seulement dans l'organisation d'appels d'offres, mais aussi dans la mise en place et le suivi de mesures d'incitation en faveur de services de haute qualité. Les délégués ont ainsi abordé la nécessité d'organismes nationaux de réglementation dans les modèles où la gestion du transport public urbain a été confiée aux administrations locales.

18. L'une des principales questions qui n'ont pas été examinées concernant le cadre institutionnel pour le transport public concerne les ressources humaines et financières de ces administrations. Celles-ci doivent en effet disposer des compétences suffisantes pour planifier les services de transport, organiser des appels d'offres, superviser la prestation des services ou assurer le respect des exigences de qualité définies préalablement. À ces fins, certains pays ont développé des modèles institutionnels innovants, s'appuyant sur l'expertise des opérateurs privés pour compléter les ressources des administrations. (OECD, 2016^[2]) avait déjà indiqué que dans un avenir proche « l'on verra se développer entre secteurs public et privé des partenariats innovants [...] qui ne se limiteront pas à une simple relation de client à fournisseur ». La suite de la section 2. s'appuie sur d'autres travaux antérieurs réalisés par l'OCDE et s'intéresse aux nouveaux moyens adoptés par les autorités publiques pour compléter leur compétences, notamment par l'inclusion d'opérateurs privés au processus décisionnel, une situation qui influence à plusieurs égards l'intensité de la concurrence.

19. Une autre question d'ordre institutionnel, qui ne sera toutefois pas abordée de façon détaillée dans cette note, concerne les attributions des autorités de transport relativement aux différents modes de transport et à leur complémentarité, et si les délimitations réglementaires actuelles auxquelles sont soumis ces organismes leur permettent de planifier les services de transport de façon intégrée, plus particulièrement compte tenu des récentes avancées technologiques. Comme nous le verrons plus en détail ci-après (section 3.1), le développement de nouvelles technologies a fini par estomper les frontières entre les transports public et privé, et a élargi le champ de la concurrence aussi bien intermodale que multimodale. Le développement de services de micromobilité et de plateformes MaaS, permettant d'associer les modes de transport public et privé depuis une même application, ont multiplié les possibilités

pour les voyageurs de compléter l'offre de transport public par d'autres services de mobilité, et de tirer parti de solutions de transport réellement adaptées à leurs besoins et à leurs préférences du moment⁴. Ces évolutions technologiques présentent toutefois également des difficultés pour l'organisation même des autorités responsables des transports publics locaux. Les réglementations sont ainsi souvent segmentées, que ce soit par mode de transport, en fonction de la nature des services (publics ou privés, par exemple) ou encore par type d'activité (services de transport ou gestion des infrastructures routières et des espaces publics, par exemple). Ainsi, alors que le transport de voyageurs évolue vers la multimodalité, les attributions des autorités de transport restent le plus souvent restreintes au transport public, ce qui limite leur capacité à planifier les services de transport en tenant compte des possibilités de multimodalité et d'une façon réellement centrée sur les utilisateurs. C'est la raison pour laquelle certains observateurs appellent à une transformation des autorités locales de transport public en autorités de mobilité multimodale (Crozet, 2020^[7]). Cette évolution nécessite un élargissement « vers l'extérieur » de la portée de leurs attributions, de sorte à inclure de nouvelles missions au-delà du transport public. Tel qu'indiqué ci-après (voir la section 3.2), les autorités locales de transport public ont un rôle majeur à jouer non seulement dans le développement de la mobilité-service, mais aussi pour veiller à ce que cette technologie offre des avantages aux utilisateurs et contribue plus généralement à la réalisation d'objectifs d'action publique. Un élargissement de leur mandat leur permettrait de planifier aussi bien les services de transport existants que les nouveaux services, par exemple en organisant des appels d'offres pour la fourniture de services spéciaux de transport (comme de nouveaux services de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite), en gérant les espaces publics de manière à garantir un accès équitable au marché pour l'ensemble des opérateurs concurrents ou encore en créant un réseau de transport local qui intègre toutes les complémentarités disponibles.

2.2. Modèles adoptés pour tirer parti de l'expertise du secteur privé et compléter les ressources des autorités publiques

20. L'organisation d'appels d'offres concurrentiels, la sélection d'opérateurs de transport et le contrôle de leurs prestations exigent la mobilisation de ressources humaines et financières considérables. Le niveau d'efficacité, d'efficience et de compétence des autorités publiques dans la fourniture, la réglementation et la surveillance des services de transport peut quant à lui avoir une incidence majeure sur le degré de concurrence sur le marché.

21. Certaines études empiriques établissant une comparaison entre le transport public urbain en France et au Royaume-Uni ont montré qu'un niveau faible d'expertise et de contrôle publics, associé à des pouvoirs discrétionnaires excessifs, se traduit par une concurrence de plus faible intensité sur les marchés du transport public, ce qui entraîne des conséquences sur les prix et la qualité des services (Amaral, Saussier and Yvrande-Billon, 2009^[8]) (AGCM, 2016, p. 106^[6]). Par ailleurs, comme nous l'expliquons en détail à la section 4.4 ci-dessous, les ressources humaines et financières dont peuvent disposer les autorités publiques ont une incidence sur le modèle de contrat choisi pour le transport public, ce qui a par la suite des conséquences sur les incitations pour les opérateurs à réduire les coûts et assurer des services de haute qualité.

22. Compte tenu de l'importance de l'expertise des autorités de transport pour garantir l'intensité de la concurrence dans le but d'améliorer la qualité de service et d'atteindre un prix économique, différents organismes de réglementation ont cherché à tirer parti de l'expérience des opérateurs privés et les ont inclus dans le processus décisionnel afin de renforcer leurs propres ressources. L'objectif des partenariats de coopération public-privé est non seulement de simplifier le travail des autorités publiques, mais aussi de rapprocher les incitations pour les opérateurs privés et les autorités de transport.

23. Pour commencer et avant d'examiner les expériences nationales sur cette question, il convient de définir les « niveaux » de prise de décision auxquels une participation des différents acteurs des secteurs

public et privé serait en théorie envisageable. (Van de Velde, 1999^[9]) a mis au point un cadre permettant de rassembler les activités et niveaux de prise de décision dans le transport public pour la création, l'exécution et la fourniture de services de transport⁵. Le Graphique 1 propose une représentation synthétique de ce cadre.

Graphique 1. Cadre relatif aux niveaux de planification et de contrôle dans le transport public

Niveau décisionnel	Description	Décision
 Stratégique	<i>Que cherchons-nous à accomplir ?</i>	Objectifs généraux (politique des transports ou rentabilité) Caractéristiques générales des services (périmètre, groupes ciblés ou intermodalité)
 Tactique	<i>Grâce à quels services pouvons-nous atteindre ces objectifs ?</i>	Caractéristiques spécifiques des services (tarifs, véhicules, lignes, horaires ou image)
 Opérationnel	<i>Comment pouvons-nous créer ces services ?</i>	Ventes (activités commerciales ou informations au public) et Production (gestion des infrastructures, gestion du personnel, chauffeurs ou véhicules)

Source : (Van de Velde, 1999^[9])

24.

25. Aux fins de la présente note, ce cadre distingue trois niveaux principaux de planification et de prise de décision dans la fourniture de services de transport :

- un niveau stratégique, ayant trait à l'identification des objectifs et des moyens d'y parvenir. Ce niveau couvre les décisions concernant les services à proposer, la zone desservie et les publics ciblés, tout en tenant compte la substituabilité et de la complémentarité des différents modes de transport (intermodalité), ou encore les objectifs plus généraux d'action publique, comme la lutte contre le changement climatique ou la réduction des émissions de CO₂ ;
- un niveau tactique, qui couvre les décisions relatives à l'acquisition des moyens de transport et à la manière de les utiliser de façon efficace, ou encore les décisions relatives aux routes, aux horaires et aux tarifs appliqués ;
- un niveau opérationnel, axé sur la fourniture des services et leur surveillance (gestion des chauffeurs et des ressources).

26. Les organismes de réglementation peuvent décider de compléter leur expertise en intégrant les opérateurs privés à des degrés divers à chaque niveau de la prise de décision. Un organisme de transport public peut par exemple décider de définir uniquement les objectifs stratégiques généraux (niveau stratégique) et de confier leur mise en œuvre à l'adjudicataire, ou bien d'établir avec précision la structure du réseau de transport en définissant les sous-secteurs de service, voire les lignes proposées (niveau tactique). De la même manière, pour ce qui est du niveau tactique, les organismes nationaux de

réglementation peuvent donner aux autorités de transport locales le pouvoir de définir les tarifs, les lignes et les horaires de manière autonome, ou de les définir et d'en convenir en collaboration avec les opérateurs privés.

27. Plutôt que d'opter pour des solutions de type « tout ou rien » selon lesquelles chaque acteur (public ou privé) se voit confier le pouvoir d'adopter des décisions de manière unilatérale, certaines expériences nationales récentes montrent que des modèles hybrides reposant sur la participation des acteurs publics et des prestataires de services privés à chaque niveau de prise de décision pourraient déboucher sur des résultats positifs. Ces modèles présentent deux avantages principaux. D'une part, ils permettent aux autorités de bénéficier de compétences s'inscrivant en complément de leur propre expertise, mais aussi de définir et contrôler leurs missions et objectifs à l'aide d'opérateurs directement sur le terrain. D'autre part, les modèles hybrides de prise de décision, permettant aux prestataires privés de partager leur expérience afin de limiter le risque d'attentes irréalistes, peuvent contribuer à éviter les effets indésirables habituels des appels d'offres concurrentiels (les soumissionnaires ont en effet à la fois tendance à sous-estimer les incertitudes futures susceptibles d'affecter leurs chances de remporter un appel d'offres, mais aussi à survendre leur capacité à fournir des services économiques et de haute qualité).

28. Les expériences du Royaume-Uni et de la Norvège en matière d'accords de coopération et de partenariats de qualité entre les autorités locales de transport public et les compagnies d'autobus sont particulièrement instructives (voir l'Encadré 1).

Encadré 1. Norvège et Royaume-Uni : partenariats de qualité et coopération public-privé dans le secteur du transport local

29. Au Royaume-Uni, des partenariats de qualité informels entre les autorités locales de transport public et les compagnies d'autobus se sont développés de façon spontanée, avant d'être finalement réglementés par la loi de 2000 sur le transport. Cette loi a instauré des arrangements plus formels, appelés « partenariats officiels de qualité », par lesquels les autorités ont établi des normes minimales potentiellement supérieures que celles prévues par la loi pour les opérateurs et les véhicules (White, 2018^[10]). Au-delà des programmes de partenariat de qualité, la réforme des services d'autobus de 2017 a permis la création des instruments complémentaires suivants :

- les partenariats de qualité avancés, lesquels fixent des exigences précises pour l'information des voyageurs ou établissent les horaires, les fréquences de passage ou les tarifs maximums en fonction des lignes. Afin de lutter contre les exigences irréalistes imposées aux opérateurs, les partenariats de qualité avancés ne peuvent entrer en vigueur que si les opérateurs concernés ne forment préalablement aucune objection recevable et fondée⁶ ;
- les partenariats renforcés, lesquels définissent des objectifs d'amélioration pour les services d'autobus, des normes d'émission pour les véhicules ou des obligations sur leur apparence.

30. La Norvège constitue un autre cas particulièrement intéressant, notamment avec l'expérience de la coopération public-privé avec Ruter (entreprise publique chargée de la planification, de la coordination et de la commercialisation des services de transport public à Oslo). Ruter précise ainsi que « *des stratégies innovantes de marché public doivent s'appuyer sur un dialogue plus étroit entre le client et les différents acteurs du marché que ce que prévoient les procédures classiques de passation de marchés publics* »⁷. C'est la raison pour laquelle les appels d'offres concurrentiels donnent aux opérateurs la possibilité d'échanger avec Ruter à différentes étapes du processus. Lors de la phase de préqualification, les soumissionnaires potentiels peuvent adresser leurs questions à Ruter. Les soumissionnaires qualifiés sont ensuite invités à assister à une conférence en présence de Ruter afin de mieux préparer leurs offres et bénéficier d'une visite des dépôts qui seront mis à leur disposition s'ils

rempoortent l'appel d'offres. Enfin, une fois l'adjudicataire désigné, celui-ci est convié par Ruter à une « réunion de coopération » mensuelle visant à aborder les questions de qualité de service, de conformité et de performance (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017, pp. 64-65^[11]).

Source : (White, 2018^[10]) (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017^[11])

31. Néanmoins, bien que les partenariats définissant les objectifs convenus et les résultats escomptés (aussi bien côté public que privé) puissent offrir des avantages aux voyageurs, par exemple sous la forme de réseaux mieux intégrés ou d'une meilleure gestion de l'information, ils peuvent également accroître les risques d'infraction au droit de la concurrence (CMA, 2016^[12]). Il convient donc de faire preuve d'une vigilance particulière face aux types de risque suivants :

- Risque de création d'obstacles à l'entrée. Même si l'inclusion des opérateurs actuels dans la planification du réseau peut offrir les avantages évoqués ci-dessus, elle peut également avoir une incidence sur la concurrence si les entreprises de transport parviennent à limiter la capacité des opérateurs nouveaux et existants à proposer de nouveaux services ou à entrer sur le marché. À titre d'exemple, la validation de nouveaux opérateurs ou services peut ainsi être conditionnée au fait qu'ils n'entraînent pas un affaiblissement des services de l'opérateur historique (AGCM, 2016, p. 142^[6]) (CMA, 2016^[12]), ce qui est susceptible de nuire au déploiement de services novateurs. Dans ce contexte, la possibilité que soient définies des conditions d'entrée trop strictes est particulièrement à craindre. Par exemple, définir des normes de qualité minimales pour les autobus peut constituer un avantage pour les voyageurs en termes de qualité de service, mais peut aussi avoir pour effet de réduire le nombre d'opérateurs remplissant les conditions nécessaires pour la fourniture de services d'autobus locaux.
- Risque de ségrégation géographique. Ce risque survient quand, lors de la phase de planification, certains opérateurs font part de leur intérêt pour la gestion de lignes ou de « territoires centraux » spécifiques, réduisant ainsi l'espace pour la concurrence existante ou toute concurrence potentielle. Des problèmes de partage du marché sont à craindre si, par exemple, les critères d'entrée sont différents et spécialement adaptés à chaque lot faisant l'objet d'un appel d'offres.
- Risque de partage d'informations sensibles sur le plan commercial entre concurrents. La mise en place d'un système de billetterie commun à plusieurs opérateurs exige de partager un ensemble d'informations de base sur la fréquence des dessertes, les horaires, les capacités de transport et les remises ciblées, ce qui peut permettre une plus grande transparence mais aussi faciliter les ententes tacites ou la surveillance du comportement des opérateurs concurrents.

32. L'autorité britannique de la concurrence (*Competition and Markets Authority*, CMA) a fait part de recommandations aux autorités de transport locales sur la manière de trouver le juste équilibre entre concurrence et coopération⁸. Une exemption par catégorie est ainsi prévue pour les systèmes de billetterie partagés par plusieurs opérateurs, même lorsqu'ils couvrent certains aspects comme les zones tarifaires au sein d'un même territoire local ou la définition commune des groupes de voyageurs (p. ex. : étudiants bénéficiant de tarifs réduits), et ce, à condition (i) que les avantages générés soient supérieurs aux restrictions ; (ii) que ces avantages soient partagés avec les utilisateurs ; et (iii) qu'ils n'instaurent pas inutilement des restrictions ou n'entraînent pas une possible élimination de la concurrence (CMA, 2016^[12]).

3. Concurrence sur le marché et possibilités offertes par les nouvelles technologies

33. Malgré quelques rares exceptions⁹, la plupart des pays de l'OCDE ont supprimé la concurrence *sur* le marché entre les différents prestataires de services publics de transport urbain. L'efficacité d'un réseau de transport public intégrant plusieurs opérateurs qui se livrent concurrence sur le marché a été examinée en détail en 2013 à l'occasion de la table ronde du Groupe de travail n° 2 de l'OCDE (OECD, 2013_[1]). Toutefois, pour plus de commodité et sans prétention d'exhaustivité, cette section présente brièvement les raisons pour lesquelles les appels d'offres concurrentiels, par opposition à la concurrence sur le marché, sont souvent considérés comme la forme de concurrence la plus appropriée pour le secteur (voir la section 3.1).

34. Dans le cadre d'un examen de la concurrence *sur* le marché, l'incidence des nouvelles technologies et notamment des applications d'agrégation et des plateformes MaaS sur le transport public urbain mérite une analyse plus approfondie (section 3.2), en mettant particulièrement l'accent sur les enjeux réglementaires (section 3.3) et les questions de concurrence (section 3.4). Ces nouveaux services gagnent de plus en plus en popularité et viennent compléter et concurrencer les modes de transport traditionnels. Ils offrent la capacité de remodeler les services de transport urbain et, depuis la dernière table ronde du Groupe de travail n° 2, ont de ce fait attiré de plus en plus l'attention des autorités de la concurrence.

3.1. Concurrence sur le marché et pour le marché

35. (OECD, 2013_[1]) présente plusieurs arguments en faveur des appels d'offres concurrentiels pour la fourniture de services locaux de transport en commun.

36. Premièrement, les tarifs des transports sont généralement réglementés et les différents prestataires de services (compagnies d'autobus rivales, par exemple) ne se livrent aucune concurrence sur les prix. Les utilisateurs des services de transport en commun sont souvent davantage intéressés par les horaires de desserte que par n'importe quel autre aspect. Autrement dit, les voyageurs auront dans une certaine mesure tendance à utiliser le premier service disponible, indépendamment de tout autre facteur (comme la qualité des autobus). Par conséquent, introduire de la concurrence *sur* le marché pourrait donner lieu à des comportements opportunistes chez les opérateurs, plutôt que de créer des incitations à la différenciation des services et à l'amélioration de la qualité. À titre d'exemple, des compagnies d'autobus pourraient être incitées à modifier leurs horaires, à conduire de façon agressive et à faire en sorte d'arriver aux arrêts de bus avant leurs concurrents pour prendre en charge les utilisateurs, ou encore à marquer des arrêts en dehors des arrêts prédéfinis, voire à ignorer certains arrêts de bus si cela s'avère plus rentable pour elles. Dans les cas extrêmes, certains opérateurs pourraient même interrompre le service lorsque la demande est faible, remettant en cause la fiabilité des horaires établis. Il

apparaît ainsi que la concurrence sur le marché susciterait des risques en termes de sécurité et nuirait fortement à la fiabilité du transport public.

37. Deuxièmement, la suppression de la concurrence sur le marché est souvent justifiée par la présence d'éléments caractéristiques de monopoles naturels dans certains marchés de services de transport, comme les marchés du métro et des tramways qui nécessitent des infrastructures physiques bien développées. En raison de l'existence d'économies d'échelle et de gamme (voir la section 4.2 relative aux économies d'échelle dans le transport public local), les impératifs d'efficacité pourraient justifier qu'il n'y ait de place que pour un seul fournisseur de services (OECD, 2019^[13]), ce qui expliquerait le recours à des appels d'offres concurrentiels pour sélectionner ce délégataire unique.

38. Troisièmement, la prestation de services de transport sur certaines lignes, à certaines heures ou dans certaines zones urbaines périphériques ou à faible densité de population peut ne pas être commercialement viable. Toutefois, compte tenu de l'importance du transport public local pour les citoyens, les pouvoirs publics doivent garantir un service minimum sur l'ensemble du territoire urbain. Une intervention de l'État est dans ce cas souvent nécessaire, que ce soit par le biais de subventions ou de compensations financières pour les lignes non commerciales. Lorsqu'un ou plusieurs opérateurs bénéficient de fonds publics pour des segments non rentables de leurs activités, l'introduction d'une concurrence sur le marché pourrait entraîner un risque de subventions croisées pour les activités liées à des lignes commercialement viables, ce qui se traduirait par une distorsion de la concurrence et par une utilisation non optimale des ressources publiques (OECD, 2019^[13]).

39. Quatrièmement, s'il existe des zones ou des lignes non rentables, l'introduction d'une concurrence sur le marché entre les opérateurs risquerait d'entraîner l'apparition de pratiques d'écrémage ou de picorage, par lesquelles les opérateurs choisissent de n'assurer de service que dans les zones ou sur les lignes les plus rentables. Néanmoins, lorsque des obligations de service public sont mises en place afin de garantir un service minimum à l'ensemble des citoyens, ce comportement commercialement rationnel peut, d'une part, occasionner une baisse des recettes escomptées (issues par exemple de la vente de titres de transport) pour les opérateurs soumis à ces obligations de service public et, d'autre part, nécessiter la mise en place d'un soutien public accru, aggravant ainsi la pression financière qui pèse sur les autorités publiques. Pour cette raison et dans l'optique de ménager une place pour un modèle basé sur la concurrence par ligne plutôt que de l'exclure *a priori*, certains pays autorisent en théorie ce type de comportement à condition qu'il n'entraîne pas une dégradation des concessions. Les nouveaux opérateurs doivent ainsi démontrer que leur entrée sur le marché n'aura pas d'incidence sur les recettes escomptées des opérateurs soumis à des obligations de service public (AGCM, 2016, p. 142^[6]). Dans la pratique, cette règle rend toutefois quasiment impossible l'entrée sur le marché de tout nouvel opérateur, surtout lorsqu'elle est appliquée de façon fortement discrétionnaire.

40. Cinquièmement, le transport public génère à la fois des externalités positives et négatives. Il peut ainsi avoir une incidence non négligeable sur les marchés du travail (par l'augmentation ou la diminution du périmètre de mobilité des travailleurs), sur les marchés de l'immobilier ou encore sur l'encombrement des voies (Mocetti and Roma, 2021^[14]). Compte tenu de ces externalités, les pouvoirs publics peuvent estimer nécessaire de garder la maîtrise du transport public, alors que l'introduction d'une concurrence sur le marché pourrait par exemple occasionner un encombrement des zones centrales les plus rentables et entraîner des conséquences plus larges en termes de pollution.

41. Cela dit, bien que les appels d'offres concurrentiels soient généralement considérés comme la forme de concurrence la plus appropriée pour le transport public urbain, l'introduction d'une concurrence *sur* le marché pourrait encore être possible entre les différents modes de transport public (bus, métro et tramway), ainsi qu'entre le transport public et les modes de transport traditionnels d'un côté (taxis et véhicules privés, par exemple) et les nouveaux services de transport « privé » accessibles depuis des applications.

42. Une première forme de concurrence sur le marché oppose les différents modes de transport public urbain (concurrence intermodale). Cette concurrence peut varier en intensité en fonction de certains facteurs liés au contexte, comme les habitudes plus ou moins marquées des utilisateurs ou la couverture des différents réseaux. (Fearnley et al., 2018^[15]) ont réalisé une étude sur le degré de substituabilité des modes de transport à l'échelon des villes, à partir de 174 élasticités croisées estimées entre les différents modes de transport public. Ils ont ainsi mis en évidence des « informations raisonnablement fiables » sur les élasticités croisées existant entre le bus et le métro léger pour les déplacements de courte distance, ce qui suggère une certaine substituabilité (bien que limitée) du point de vue des utilisateurs. Cette étude révèle également que le temps de trajet s'impose comme le facteur le plus important pour la concurrence intermodale, suivi des tarifs, du temps d'accès et de transfert, et du nombre de correspondances. Le temps d'attente serait quant à lui le critère le moins pertinent dans le choix des utilisateurs¹⁰.

43. Plus important encore, le développement des nouvelles technologies pourrait non seulement avoir invalidé en partie les arguments qui plaidaient en faveur des appels d'offres concurrentiels et en faisaient l'option privilégiée, mais il pourrait aussi permettre un élargissement du champ de la concurrence sur le marché.

44. Les nouvelles évolutions dans les moyens de transport, comme les vélos électriques partagés ou les trottinettes en libre-service, ont gommé les frontières entre les modes de transport publics et privés, avec des effets potentiellement contradictoires sur le transport public. Les clients ont ainsi la possibilité d'utiliser un véhicule sans en faire l'acquisition et de payer pour l'utiliser de manière ponctuelle, comme s'ils achetaient un ticket de bus ou de métro. Ils ont à leur disposition des moyens de transport de porte à porte qui ne sont généralement pas soumis à un abonnement. Certaines études empiriques réalisées dans deux villes américaines de taille moyenne (Raleigh, en Caroline du Nord, et Portland, dans l'Oregon) ont montré que la moitié des déplacements relevant de la micromobilité (effectués par exemple en trottinette électrique) se substituaient à des déplacements en transport public ou de mobilité active (vélo ou marche, par exemple), ce qui confirme que les services de mobilité basés sur les applications constituent une menace pour le transport public plutôt qu'un simple complément pour les sections du premier ou du dernier kilomètre (Liao and Correira, 2020^[16]) (Hollingsworth, Copeland and Johnson, 2019^[17]). Parallèlement à cela, les nouveaux modes de mobilité partagés pourraient entraîner un abandon du recours aux voitures individuelles et une augmentation de l'utilisation des transports publics associés au vélopartage ou à d'autres services de mobilité pour certaines parties des trajets (OECD, 2016, p. 12^[2]).

45. Par ailleurs, les applications MaaS qui rassemblent différents services de mobilité et adaptent les solutions de transport aux besoins et préférences des utilisateurs à un instant T peuvent permettre une amélioration du transport multimodal et de la concurrence intermodale, aussi bien entre différents modes de transport public qu'entre ces modes de transport public et les nouveaux moyens de transport basés sur les applications.

46. L'essor des applications MaaS peut offrir des avantages non seulement aux voyageurs mais aussi aux organismes responsables du transport public, affaiblissant les arguments justifiant la préférence pour une concurrence *pour* le marché. À long terme, les applications d'agrégation pourraient rendre moins nécessaire le subventionnement des services les moins commercialement viables, dans la mesure où ces applications permettraient la fourniture de services à la demande pour remplacer des services réguliers à horaires prédéterminés. Elles peuvent également simplifier le suivi et l'évaluation des services de transport en commun par le biais d'un système de notation mis à la disposition des clients, limitant ainsi le risque de comportements opportunistes mentionné précédemment (OECD, 2016, p. 14^[2]). Les avantages potentiels pour les autorités publiques sont encore plus importants au lendemain d'une pandémie de COVID-19 qui a modifié les habitudes des utilisateurs dans le choix des modes de transport, de toute évidence à court terme, mais avec possiblement une incidence à long terme sur leurs schémas de mobilité (Mocetti and Roma, 2021^[14]). L'évolution des habitudes du quotidien, comme l'obligation de distanciation physique ou la possibilité de travailler à domicile, s'est traduite par une augmentation du recours à des moyens de transport individuels et a offert aux travailleurs davantage de souplesse dans l'organisation de leur temps,

ce qui a pu avoir un effet sur l'encombrement des lignes de transport public aux heures de pointe. Une enquête réalisée récemment auprès de 5 000 personnes résidant dans des grandes villes en Allemagne, en Espagne, aux États-Unis, en France, en Italie, en République populaire de Chine et au Royaume-Uni montre que 30 % d'entre elles s'attendent à utiliser moins fréquemment les transports publics, affaiblissant le rôle central (et presque exclusif) qu'ils avaient jusque-là dans le transport urbain¹¹. Les autorités publiques devront par conséquent tenir compte de ces évolutions dans la planification du transport public et de la mobilité urbaine de façon plus générale, dans la mesure où une désaffection à long terme pour le transport public pourrait entraîner une augmentation de l'encombrement des villes et nuire à la réalisation des objectifs d'action publique (comme la mobilité urbaine durable ou les objectifs climatiques).

47. Les sous-sections suivantes portent sur les plateformes MaaS conçues pour améliorer le système de transport dans son ensemble, et ce, en permettant une agrégation plurimodale transparente simplifiée et en renforçant la concurrence sur le marché, tout en répondant éventuellement aux objectifs stratégiques plus généraux définis par les pouvoirs publics.

3.2. Qu'est-ce que la mobilité-service ?

48. Bien qu'il existe plusieurs modèles ayant chacun ses propres spécificités, les plateformes MaaS partagent toutes certaines caractéristiques fondamentales. Le Forum international des transports a ainsi adopté la définition suivante :

La mobilité-service (Mobility as a Service, MaaS) est un modèle de distribution de services de mobilité s'appuyant sur des données partagées et une interface numérique pour rassembler et gérer efficacement les services liés aux déplacements sous la forme d'une offre transparente. Ce modèle est généralement proposé par le biais d'une application MaaS, fondée sur une interface client numérique unique capable d'assurer l'approvisionnement et la gestion de services de transport, et de faciliter la planification, la réservation et la création d'itinéraires dans une région donnée. La mobilité-service permet la mutualisation de différents services de transport, d'information et de paiement pour offrir aux utilisateurs une expérience numérique fiable et d'une grande fluidité. Elle contribue en outre à l'intégration des différents modes de transport public, des services de transport commerciaux (VTC, vélo et autopartage, par exemple) et des services de taxis dans une offre complète de mobilité (International Transport Forum, 2021^[18]).

49. L'objectif principal de la mobilité-service est donc de proposer une plateforme unique associant à la fois les modes de transport public et privé et d'adapter son offre aux préférences et aux besoins de l'utilisateur à un instant T. Outre la fourniture d'informations sur les meilleures combinaisons de modes de transport, la mobilité-service peut proposer différents niveaux de prestations supplémentaires, permettant ainsi aux voyageurs d'acheter des titres de transport ou de souscrire des abonnements intégrés (utilisables auprès de différents prestataires de services de mobilité), ou même de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques publics, par exemple grâce à la prise en compte des implications environnementales dans la sélection des combinaisons de services de mobilité (Sochor et al., 2018^[19]).

50. La mobilité-service met en jeu plusieurs acteurs à des niveaux différents :

- un organisme public, responsable de la réglementation du transport public, de l'utilisation des espaces publics et éventuellement de la plateforme de mobilité-service utilisée ;
- des prestataires de services de transport, dont les opérateurs de transport public et les prestataires privés (y compris les prestataires de nouveaux services de mobilité) ;
- une plateforme numérique d'agrégation, fournie par l'une des parties prenantes ci-dessus ou par une entité distincte.

51. Les problèmes liés aux deux premiers points (p. ex. : détournement de la réglementation et réglementations anticoncurrentielles à l'origine d'obstacles à l'entrée pour les prestataires de nouveaux services de mobilité) ont été abordés par le Groupe de travail n° 2 en 2016 (OECD, 2016^[22]) et ne seront

donc pas examinés en détail dans le présent document. L'Encadré 2 dresse un aperçu des principaux problèmes évoqués en 2016 par le Groupe de travail n° 2 relativement à l'innovation dans le secteur des transports terrestres à l'échelon des villes.

Encadré 2. Concurrence et innovation dans le secteur des transports terrestres

52. Dans nombre de pays à travers le monde, l'innovation d'origine technologique dans le secteur du transport public a non seulement contribué au développement du transport multimodal, mais a aussi permis un suivi des performances et un renforcement de la concurrence de manière générale. Parallèlement, de nouveaux défis à l'application du droit de la concurrence sont apparus dans ces marchés.

53. L'introduction de nouvelles technologies semble avoir ouvert la voie à davantage de concurrence *sur* le marché, alors que la concurrence *pour* le marché a toujours été prépondérante dans ce secteur. Même si cette dernière a souvent été privilégiée car elle permet aux acteurs du marché de se livrer concurrence dans le cadre d'appel d'offres et garantit que le meilleur candidat assurera la fourniture même des services les moins commercialement viables (potentiellement grâce à des fonds publics), la transformation numérique a rendu possible la création de services de transport en commun axés sur la demande. Ces services peuvent permettre d'assurer, au moins en partie, une répartition plus efficace des ressources, et d'éviter de devoir accorder un contrat à un acteur unique pour la fourniture des services peu intéressants sur le plan commercial et soutenus financièrement par les pouvoirs publics. Certains aspects comme la sécurité et la qualité restent toutefois préservés, dans la mesure où la plupart des prestataires de services de l'économie du partage donnent aux utilisateurs la possibilité de noter et d'évaluer les services proposés.

54. Les nouvelles technologies peuvent en outre être utilisées pour assurer le suivi des performances des services de transport locaux. À Singapour par exemple, la localisation par Wi-Fi est utilisée pour contrôler et analyser les données locales générées au sein des stations du réseau de métro MRT (*Mass Rapid Transit*).

55. Ces évolutions ont toutefois également fait apparaître un certain nombre de nouveaux défis. Il existe ainsi différents obstacles à l'entrée, découlant non seulement des caractéristiques inhérentes à ces marchés mais aussi des réglementations en vigueur. Dans le contexte de l'économie numérique, l'une des principales préoccupations a trait à l'avantage d'antériorité dont bénéficient naturellement les premiers arrivants sur un marché. Ceux-ci peuvent en effet devenir les gardiens de différents marchés et par exemple contrôler les possibilités d'accès aux clients offertes aux prestataires de services de mobilité. Les questions de protection des données ont également une place importante dans l'économie numérique. De façon plus générale, une certaine prudence doit être de mise dans l'élaboration des réglementations. Les autorités de la concurrence peuvent en effet chercher à réglementer l'économie numérique en veillant toutefois souvent à éviter toute intervention abusive susceptible de nuire à l'innovation. Le développement d'un réseau de transport intégré pose des difficultés du même ordre, dans la mesure où il nécessite la mise en place de normes d'interopérabilité souvent difficiles à définir. Il est enfin possible que les autorités de la concurrence aient à trouver le bon équilibre entre, d'une part, le besoin de garantir des conditions de concurrence équitables sur la durée dans ce secteur pour éviter que le marché ne bascule dans une situation de monopole et, d'autre part, le besoin de proposer aux opérateurs des incitations suffisantes pour qu'ils investissent et tirent parti d'économies d'échelle et de gamme.

Source : adapté de (OECD, 2016^[2])

56. Il existe différents modèles possibles pour la conception, la fourniture et le déploiement d'applications MaaS. Ces modèles se distinguent par le degré d'implication des autorités publiques par opposition au degré d'implication des acteurs privés, tel qu'illustré par le Graphique 2 ci-dessous.

Graphique 2. Modèles pour la fourniture d'applications MaaS



Source : Secrétariat de l'OCDE

- Dans le cadre d'un modèle basé sur un intégrateur commercial (approche ascendante), la plateforme MaaS est créée et contrôlée par un opérateur privé. Cet opérateur conclut des contrats avec des prestataires de services de mobilité (voire aussi avec les opérateurs de transport public ; condition indispensable à la réussite de toute plateforme MaaS), de sorte à ce que leurs services soient intégrés aux résultats de la plateforme en réponse aux demandes des utilisateurs. L'implication de l'organisme de transport public est alors relativement limitée, aussi bien en termes de contrôle qu'en termes d'investissement. Ce modèle a notamment été adopté à Helsinki, où la société MaaS Global propose sa propre application (« Whim ») et tire parti des accords conclus avec différents opérateurs de transport (voir l'Encadré 3).

Encadré 3. Approche ascendante : l'exemple d'Helsinki

57. Application MaaS de la région d'Helsinki, Whim a été développée et publiée en 2016-17 par une entreprise privée (MaaS Global). Outre un accès direct au réseau de transport public, elle permet un accès aux services de vélopartage, d'autopartage et même de taxi et de location traditionnelle de véhicules. Les utilisateurs ont également la possibilité de réserver et de payer ces services directement depuis l'application. Plusieurs offres multimodales sont disponibles, dont un paiement par utilisation, un abonnement de base assorti d'un tarif maximum fixe par voyage ou encore un abonnement complet permettant un accès illimité à l'ensemble des services de transport intégrés.

58. Une étude menée en 2018 sur le service Whim a révélé que ses utilisateurs empruntaient plus fréquemment les transports publics et les taxis que la moyenne de la population.

Source : (CEREMA, 2019^[20]), (Ramboll, 2019^[21])

- Dans le cadre d'un modèle public de mobilité-service (approche descendante), l'organisme de transport est responsable de la création de la plateforme. Il peut néanmoins décider de confier son développement et sa gestion à l'opérateur de transport public (modèle par délégation de la

mobilité-service), comme cela a pu être observé à Hanovre ou encore à Vienne, où l'opérateur de transport public Wiener Linien propose l'application de services MaaS « WienMobil ». Les autorités locales de Vienne ont toutefois participé à la création d'une base de données rassemblant des informations relatives à différents services de mobilité (tarifs et horaires, par exemple), permettant aux opérateurs privés qui le souhaitent de développer leurs propres outils et de tirer parti des données de cette base publique (voir l'Encadré 4).

Encadré 4. Approche descendante : l'exemple de Vienne

59. À Vienne, les autorités de transport locales ont établi une base de données rassemblant des informations relatives à différents services de mobilité. N'importe quel opérateur a la possibilité d'exploiter ces données pour développer sa propre application. L'opérateur de transport local Wiener Linien dispose aujourd'hui d'une application MaaS appelée « WienMobil », qu'il a développée après avoir créé en 2016 une filiale axée spécifiquement sur la mobilité-service (Upstream Mobility). Cette application MaaS intègre désormais l'ensemble des moyens de transport disponibles à Vienne, y compris les trottinettes électriques, les vélos et voitures partagés, et les taxis.

Source : (CEREMA, 2019^[20])

- Enfin, plutôt que de créer une plateforme unique rassemblant les différents prestataires de services de mobilité, les opérateurs peuvent s'appuyer sur une technologie de registres distribués pour collaborer par le biais de contrats intelligents, mais aussi exploiter les ressources et services d'autres prestataires, afin de proposer à leurs clients respectifs un dispositif de billetterie et de facturation intégré (International Transport Forum, 2021, p. 11^[22]).

3.3. Réglementation et entrée sur le marché

60. Les outils de mobilité-service sont des plateformes dites bifaces. Dans leur forme la plus simple¹², ils offrent aux utilisateurs un service (le plus souvent) gratuit dont l'objet est de fournir des informations sur la meilleure combinaison possible parmi les différents modes de transport disponibles, et ce, en fonction de leurs préférences et de leurs besoins à un instant T. Pour générer des recettes, ils monétisent les données relatives aux préférences des utilisateurs sur l'autre versant de la plateforme et offrent aux prestataires de services de mobilité un vecteur publicitaire et un circuit de vente supplémentaire pour leurs services. La réussite des plateformes MaaS et la valeur ajoutée qu'elles représentent pour les utilisateurs et les prestataires de services de mobilité dépendent principalement, d'une part, de leur taille, autrement dit du nombre de services différents que les opérateurs peuvent afficher et associer sur la plateforme et, d'autre part, de l'importance qu'accordent les prestataires de services de mobilité à ces circuits de vente spécifiques (en termes d'accès à des clients potentiels supplémentaires).

61. Les réglementations relatives à l'entrée sur le marché jouent un rôle essentiel pour garantir un environnement propice à la concurrence dans lequel évoluent des fournisseurs de MaaS efficaces. D'une part, ces réglementations doivent permettre aux plateformes MaaS d'atteindre une masse critique, de sorte à ce qu'elles puissent tirer parti des effets de réseau et des économies d'échelle. D'autre part, elles doivent veiller à ce que le marché reste concurrentiel, tout en évitant la création d'obstacles à l'entrée, les dynamiques du « tout au gagnant », les situations de monopole ou encore l'apparition d'un gardien du marché qui instaurerait un goulet d'étranglement pour contrôler l'accès des utilisateurs aux services de transport (et inversement). Par ailleurs, compte tenu de l'importance des services de transport urbain dans la réalisation des objectifs stratégiques publics plus généraux (qualité de vie, protection de

l'environnement, etc.), les autorités publiques souhaitent parfois éviter que les plateformes MaaS privilégient leurs propres objectifs commerciaux au détriment des objectifs d'action publique.

62. Le Manuel pour l'évaluation de la concurrence de l'OCDE propose de précieux conseils pour concilier de tels intérêts contradictoires. En invitant les organismes de réglementation à adopter une orientation favorable à la concurrence, le Manuel recommande de limiter les restrictions à la concurrence aux seules situations dans lesquelles cela s'avère nécessaire pour atteindre un objectif stratégique public qui ne pourrait être atteint par d'autres moyens moins restrictifs (OECD, 2019^[23]). Suivant ce principe, on peut se demander, par exemple, si l'obligation d'obtenir une concession (obligation à laquelle sont généralement soumis les prestataires de services de mobilité afin de permettre aux organismes de réglementation de gérer efficacement les espaces publics) devrait également être élargie aux plateformes MaaS qui n'ajoutent pas de nouveaux véhicules au parc existant en ville. Certains observateurs estiment que la concession de licences dans le cas des plateformes MaaS pourrait représenter une intervention inutile et potentiellement coûteuse en termes d'incidence sur la concurrence (International Transport Forum, 2021^[22]). Eu égard à ces principes, certains pays ne permettent les interventions publiques qu'en faveur de l'innovation, de la concurrence et de la réalisation des objectifs d'action publique. L'accord-cadre flamand sur la mobilité-service (*Vlaams MaaS Afsprakenkader*) en est un exemple. Développé en vertu du décret relatif à l'accessibilité de base (*Decreet betreffende de basisbereikbaarheid*) et approuvé par le gouvernement flamand, cet accord-cadre a pour objectif de garantir un niveau d'accessibilité de base et la mise en place d'un écosystème ouvert, tout en accordant une certaine souplesse dans l'application de ces principes.

63. De façon plus générale, dans la mesure où la mobilité-service est un marché en formation caractérisé par la présence de modèles économiques encore fragiles, une approche réglementaire souple s'appuyant sur une évaluation régulière des réglementations et de leurs résultats semble judicieuse (International Transport Forum, 2021, p. 17^[22]). Tel qu'abordé dans la section suivante, par le biais d'actions visant à faire connaître la réglementation et à la faire appliquer, les autorités de la concurrence ont un rôle majeur à jouer pour garantir que l'environnement législatif et des affaires sera propice à la concurrence et à l'innovation.

3.4. Problèmes de concurrence éventuels et rôle des autorités de la concurrence

64. Alors que les marchés de la mobilité-service n'en sont qu'à un stade précoce de développement, ils peuvent sensiblement contribuer à promouvoir une évolution de la mobilité urbaine, tout en générant des externalités positives pour la réalisation des objectifs stratégiques publics plus généraux. Les autorités de la concurrence doivent faire preuve de la plus grande vigilance afin de détecter les comportements anticoncurrentiels qui pourraient être préjudiciables à ces marchés dynamiques mais encore naissants. Cette sous-section traite brièvement des problèmes de concurrence éventuels, ainsi que de la pratique décisionnelle (à l'heure actuelle encore limitée) adoptée par les autorités de la concurrence pour y remédier.

3.4.1. Accès aux données et partage

65. Une partie des problèmes de concurrence ont trait à l'accès aux données et au partage de ces données. Pour proposer les meilleurs résultats possibles en matière de transport multimodal, les plateformes MaaS s'appuient dans une large mesure sur des données. Pour fonctionner de manière optimale, les plateformes ont ainsi notamment besoin :

- de données statiques, comme les horaires, les régimes tarifaires des transports publics et autres prestataires de services de mobilité, ou encore la localisation des stations de vélopartage ;

- de données dynamiques, et notamment des informations en temps réel sur la circulation, les perturbations, les retards, les suppressions, la disponibilité des vélos ou trottinettes aux différentes stations ou encore la disponibilité de places de stationnement ;
- de données historiques, par exemple sur les habitudes des clients ou le degré d'engorgement de certaines lignes aux heures de pointe.

66. Alors que les données statiques sont essentielles pour l'information des clients et la planification des trajets en amont des déplacements, les données dynamiques permettent quant à elles aux plateformes de proposer à n'importe quel moment l'option qui permettra la meilleure économie de temps. Cependant, si les plateformes MaaS n'ont pas accès à ces données dans un format interopérable et lisible par machine, il devient impossible pour elles de proposer des services à la fois économiques et performants. Ce risque est particulièrement élevé pour les modèles par délégation ou les modèles basés sur un intégrateur commercial, dans lesquels la plateforme MaaS est développée par un opérateur de transport public intégré verticalement qui pourrait avoir intérêt à refuser l'accès à ses données aux fournisseurs de MaaS concurrents. Pareillement, même en l'absence d'une intégration verticale, l'opérateur de transport public pourrait bloquer l'accès à ses données statiques et dynamiques s'il considère que certaines plateformes MaaS ou certains nouveaux services de mobilité constituent une menace concurrentielle pour ses activités (ce qui est souvent le cas, tel qu'indiqué ci-dessus et souligné par (Liao and Correira, 2020^{[16])}). La gravité de ce problème a également été mise en avant par les réponses à un récent appel à contributions lancé au Royaume-Uni dans le cadre de l'examen de la réglementation sur l'avenir des transports (*Future of Transport Regulatory Review*) (Department for Transport, 2020, p. 58^[24]). Les participants ont en effet souligné le danger que représenterait tout refus de partager des données non seulement pour l'équité des conditions de concurrence mais aussi pour l'ouverture de l'accès au marché.

67. Conscientes de ce risque, certaines juridictions comme l'Union européenne ont déjà adopté des dispositions rendant obligatoire la mise en place de points d'accès nationaux (bases de données, entrepôts de données, centres d'archivage de données ou portails web) dans le but de faciliter les échanges et la réutilisation des données, et de permettre ainsi la fourniture de services de transport multimodal et la communication des informations associées¹³. Précurseur dans ce domaine, la Finlande a été l'un des premiers pays à adopter une législation complète imposant à tous les opérateurs de mobilité de mettre à la disposition de tiers les informations relatives à leurs services (ainsi que leurs interfaces de billetterie) dans un format normalisé¹⁴. Il convient toutefois de veiller à ce que le partage exhaustif d'informations sensibles (sur les prix, les disponibilités ou les zones d'activité, par exemple) ne se traduise pas par une augmentation du risque d'ententes ou par une hausse des prix pour les utilisateurs.

3.4.2. Accès aux services des opérateurs publics

68. Les restrictions d'accès à des tarifs favorables ou aux services proposés par l'opérateur de transport public constituent un autre type de problème de concurrence potentiel lié aux services MaaS. En zone urbaine, il est fort probable que les services de l'opérateur de transport public comptent pour une part importante de l'offre de mobilité-service. Il est donc important que les plateformes MaaS puissent avoir accès à ces services et éventuellement qu'elles aient la possibilité de négocier les tarifs appliqués pour la revente des titres de transport correspondants afin de proposer un service d'achat intégré et attractif. Les opérateurs de transport public peuvent toutefois ne pas être en mesure de négocier les prix de leurs services ou être disposés à le faire. Différents dispositifs réglementaires ou contractuels encadrant les activités des opérateurs de transport public peuvent en effet limiter les conditions dans lesquelles ces opérateurs sont autorisés à ouvrir l'accès à leurs services (International Transport Forum, 2021, p. 56^[18]). Certains opérateurs de transport public craignent également qu'accorder aux plateformes MaaS des tarifs réduits pour leurs services de transport ne se traduise par une baisse de leurs recettes (Authority for Consumers & Markets, 2021^[25]) ou n'entraîne un détournement des financements publics au profit des fournisseurs de MaaS privés qui parviennent à négocier des tarifs réduits, lesquels profiteraient alors de

subventions indirectes (International Transport Forum, 2021, p. 21^[22]). Ces risques sont en outre exacerbés lorsque l'opérateur de transport public est intégré verticalement et, en plus de proposer des services de mobilité, dispose de sa propre plateforme MaaS. Pour encourager les clients à utiliser sa plateforme MaaS, il pourrait ainsi être incité à refuser aux fournisseurs de MaaS concurrents l'accès à des tarifs réduits. Tel que souligné dans (International Transport Forum, 2021, p. 105^[18]), limiter ces risques tout en permettant une concurrence optimale dans le secteur privé passe par l'adoption de cadres réglementaires particulièrement élaborés, notamment afin de séparer les activités de transport public et de mobilité-service pour les opérateurs de transport public, mais aussi afin de définir des obligations claires en termes de neutralité concurrentielle. Ce risque correspond également à l'une des théories du préjudice liées au verrouillage vertical développée par l'Autorité néerlandaise des consommateurs et des marchés (*Autoriteit Consument & Markt*, ACM) dans le cadre de l'évaluation de la coentreprise constituée par Pon Netherlands B.V et l'opérateur ferroviaire néerlandais NS Groep N.V. (voir l'Encadré 5).

Encadré 5. Autorisation conditionnelle par l'ACM de la coentreprise entre Pon et Nederlandse Spoorwegen

69. Le 20 mai 2020, l'ACM a autorisé la création d'une coentreprise entre l'opérateur de transport public Nederlandse Spoorwegen (NS) et le fournisseur de services de mobilité Pon. L'examen de cette transaction par l'ACM faisait suite à un signalement de la Commission européenne. En janvier 2020, la Commission avait ainsi procédé à une évaluation rapide de cette coentreprise et conclu qu'elle pouvait être défavorable à la concurrence sur le marché de « la distribution au détail de services de transport (MaaS) ou de mobilité » dans certaines villes des Pays-Bas. La Commission prit donc la décision de recourir à l'arbitrage de l'ACM (Affaire M.9545 — NS Groep/Pon Netherlands/JV).

70. Les activités des parties à la coentreprise se recoupaient dans plusieurs marchés, et plus particulièrement dans les marchés urbains locaux de services de vélopartage, les marchés urbains locaux et nationaux de services d'autopartage, et le marché national de la distribution au détail de services de mobilité intégrés à des applications. Même si aucune des deux ne jouissait d'une position dominante sur ces marchés, l'ACM a déterminé que cette transaction pourrait avoir une incidence sur les marchés connexes verticaux. Cette nouvelle coentreprise exploiterait en effet une application MaaS permettant aux utilisateurs de planifier leurs déplacements et de réserver des voyages multimodaux, et ce, en associant les différents services de mobilité de chaque partie mais aussi d'autres prestataires. D'après l'ACM, il existait un risque que les parties à cette transaction verrouillent l'accès à leurs services de mobilité (transport ferroviaire et services de vélopartage, notamment) aux fournisseurs d'applications MaaS concurrents ou qu'elles proposent leurs services de transport à des tarifs supérieurs ou dans à des conditions moins favorables. La coentreprise n'a ainsi pu être autorisée qu'à la condition que NS ouvre l'accès à ses services de transport aux nouveaux concurrents de la coentreprise et selon les mêmes modalités, de sorte à leur permettre de créer des applications MaaS similaires. Cette condition ne serait applicable que lorsque l'application de la coentreprise aurait elle-même intégré ces services.

Source : décision de la Commission européenne dans l'affaire M.9545 – NS GROEP/PON NETHERLANDS/JV ; décision de l'ACM n° ACM/20/038614 / document n° ACM/UIT/534638, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-08/concentratiebesluit-pon-en-ns-mogen-onder-voorwaarden-een-nieuwe-onderneming-starten.pdf>

71. Toutefois, si les fournisseurs de mobilité-service n'ont pas accès à l'offre de services de transport en commun ou n'ont accès qu'aux tarifs les plus élevés des opérateurs de transport public (p. ex. aux titres de transport horaires ou journaliers), leur développement et leur capacité à proposer des services attractifs pourraient être compromis. Au bout du compte, ce qui incitera les opérateurs de transport public à négocier avec les fournisseurs de MaaS et à leur proposer des tarifs réduits dépendra en grande partie des recettes

(augmentation du nombre de voyageurs) ou des économies (augmentation des ventes et de la distribution) qu'ils peuvent espérer tirer d'un circuit de commercialisation supplémentaire par rapport aux coûts qu'ils pourraient avoir à supporter (International Transport Forum, 2021, p. 56^[18]). Par conséquent, aux heures creuses, il est fort probable que les coûts marginaux supportés par les opérateurs de transport public du fait de l'augmentation du nombre de voyageurs générée par les fournisseurs de MaaS soient relativement faibles, ce qui leur offrirait une certaine marge de manœuvre pour proposer des tarifs réduits et augmenter leurs recettes. À l'inverse, en raison de contraintes de capacité, proposer des tarifs réduits aux heures de pointe pourrait ne pas s'avérer rentable (International Transport Forum, 2021, p. 22^[22]).

72. Enfin, dans le cas d'un modèle basé sur un intégrateur commercial (approche ascendante) ou (plus vrai encore) dans le cas d'un modèle par délégation de la mobilité-service, le fournisseur de MaaS pourrait être tenté d'évincer les plateformes MaaS ou les services de mobilité susceptibles de lui faire concurrence. Une telle situation peut émerger lorsque le principal fournisseur de MaaS impose aux prestataires de services de mobilité des obligations d'exclusivité, ce qui pourrait avoir pour effet d'évincer d'autres plateformes MaaS. L'opérateur de transport public intégré verticalement peut également avoir intérêt à opérer une discrimination à l'encontre des services externes de mobilité et à réserver un traitement plus favorable à ses propres services de mobilité (pratique d'autofavoritisme). Cela peut être le cas non seulement quand le fournisseur de MaaS privilégie clairement ses propres services de mobilité, mais aussi, par exemple, lorsque des services de mobilité concurrents (vélopartage, trottinettes en libre-service, etc.) sont uniquement considérés comme de simples « compléments » à l'offre principale de transport public de l'opérateur propriétaire de la plateforme MaaS. Cette question particulière a été soulevée par la Commission européenne dans sa décision de recourir à l'arbitrage de l'ACM concernant la création d'une coentreprise entre Nederlandse Spoorwegen et les entreprises municipales de transport en commun dans les trois plus grandes villes du pays (soit GVB à Amsterdam, RET à Rotterdam et HTM à La Haye). La Commission a observé que le fournisseur de services MaaS pouvait trouver un intérêt à opérer une discrimination à l'encontre de prestataires de services de mobilité concurrents ou à leur refuser l'accès à sa plateforme MaaS, notamment lorsqu'il exerce des activités de prestataire de services de mobilité (transport public, location de vélos, etc.)¹⁵. Tel que décrit dans l'Encadré 6, sur saisine de la Commission européenne, l'ACM a autorisé sous conditions la création de la coentreprise.

Encadré 6. Autorisation conditionnelle par l'ACM de la coentreprise entre Nederlandse Spoorwegen et les entreprises de transport en commun d'Amsterdam, Rotterdam et La Haye

73. En juillet 2020, l'ACM a autorisé sous certaines conditions la constitution d'une coentreprise entre Nederlandse Spoorwegen et les entreprises de transport en commun des villes d'Amsterdam (Gemeente Vervoerbedrijf), de Rotterdam (Rotterdamse Elektrische Tram) et de La Haye (HTM Personenvervoer NV), leur permettant ainsi la création d'une plateforme à l'intention des particuliers réunissant les services de mobilité de différents acteurs du marché des transports. L'affaire a été soumise à la CMA par la Commission européenne après qu'elle eut examiné cette transaction au début de l'année 2020 et conclu qu'il existait un risque de verrouillage du marché en raison de la position des parties sur les marchés du transport public, et plus particulièrement de conditions d'exclusivité.

74. L'ACM a validé la transaction sous réserve que les quatre parties à la coentreprise ouvrent l'accès à leur plateforme, selon les mêmes modalités, à l'ensemble des prestataires de services de mobilité et des fournisseurs de MaaS. Les parties devaient également s'engager, d'une part, à ne pas imposer d'obligations d'exclusivité aux acteurs du marché utilisant leur plateforme et, d'autre part, à ouvrir l'accès à leurs services de transport classiques (bus, tramway, métro et train) aux autres fournisseurs d'applications MaaS. Enfin, de sorte à éviter tout échange anticoncurrentiel d'informations,

l'ACM a exigé des parties qu'elles garantissent qu'aucune entreprise utilisant ces plateformes, y compris les parties à la coentreprise, n'ait accès à des informations sensibles sur le plan commercial.

Source : décision de la Commission européenne dans l'affaire M.9250 – GVB/HTM/NS/RET/JV ; décision de l'ACM n° ACM/20/039644 / document n° ACM/UIT/537588, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-07/concentratiebesluit-gvb-htm-ns-ret-mogen-samen-onder-voorwaarden-nieuwe-onderneming-starten.pdf>

4. Concurrence *pour* le marché : assurer des procédures d'appel d'offres concurrentielles et réduire les obstacles à l'entrée

75. Tel qu'abordé à la section 3.1 ci-dessus, la concurrence pour le marché est souvent considérée comme la forme de concurrence la plus appropriée pour le transport public local (OECD, 2013^[1]). L'organisation d'appels d'offres ne suffit toutefois pas à garantir que la concurrence *pour* le marché permettra la même intensité de concurrence, ou qu'elle produira les mêmes résultats, que la concurrence *sur* le marché.

76. Sur cette question, (Williamson, 1976^[4]) avait déjà observé que, même lorsque les autorités organisent des appels d'offres, l'adoption de réglementations spécifiques reste nécessaire, et ce, pour les motifs suivants :

- Une fois que les autorités ont sélectionné l'adjudicataire, elles doivent établir un contrat définissant leurs obligations respectives, ainsi que les indicateurs utilisés pour le contrôle des prestations de service et les sanctions en cas de non-respect des engagements. Il existe toutefois souvent des incertitudes quant à la demande locale à venir et aux conditions de l'offre, aux coûts encourus ou encore à l'inflation, ce qui rend difficile la rédaction de contrats globaux à long terme tenant compte de toutes les incertitudes existantes susceptibles d'avoir une incidence sur les prix. Dans ce contexte, une renégociation des concessions de long terme peut s'avérer nécessaire, au risque de mécontenter les autorités et les utilisateurs si cette renégociation entraîne l'annulation des avantages acquis lors la procédure initiale d'appel d'offres.
- L'attribution de marchés à long terme au fournisseur moins-disant ne l'engage en soi aucunement en l'absence d'exigences de qualité clairement définies (et des indicateurs correspondants) dans la réglementation. En effet, si aucune exigence de qualité n'est établie de façon précise, les concessions basées sur le critère du prix le plus bas ne peuvent qu'inciter les concessionnaires à réduire leurs coûts au détriment de la qualité ou, de façon plus générale, « leur octroyer une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des contrats » (Williamson, 1976, p. 82^[4]). Il est toutefois relativement difficile d'établir des exigences de qualité *a priori* et de garantir l'efficacité des procédures de suivi, notamment lorsque les incertitudes mentionnées précédemment sont présentes et qu'il existe une asymétrie de l'information entre les entreprises et les autorités, par exemple concernant les coûts réels et les caractéristiques de la demande.
- Lors du renouvellement de contrats, les adjudicataires retenus à l'issue des appels d'offres initiaux peuvent jouir d'un avantage certain par rapport aux nouveaux soumissionnaires potentiels (en termes d'information, d'équipement, d'expérience, de coûts irrécupérables ou d'investissements déjà réalisés). Par conséquent, chaque fois que l'hypothèse de parité entre soumissionnaires ne se traduit pas dans les faits (ce qui est susceptible de se produire lors du renouvellement de

contrats en l'absence de règles spécifiques), la bonne marche de la concurrence entre les soumissionnaires après un cycle initial d'adjudications peut être altérée et ne pas produire les effets recherchés par une procédure d'appel d'offres.

77. Les sous-sections suivantes abordent certains des principaux facteurs à prendre en compte pour garantir l'intensité de la concurrence durant la phase de soumission des offres pour la fourniture de services locaux de transport en commun.

4.1. Actifs et ressources humaines en tant qu'obstacles à l'entrée et à la sortie

78. La détention d'actifs (véhicules, dépôts, équipement d'entretien ou chauffeurs disponibles) est un élément important à prendre en considération pour garantir des conditions de concurrence équitables durant la phase de soumission des offres. Exiger des soumissionnaires qu'ils disposent de toutes les ressources nécessaires à la fourniture de services de transport pourrait en effet constituer un obstacle significatif à l'entrée. Les responsables publics doivent donc trouver un équilibre entre l'intérêt de susciter une forte participation aux appels d'offres et les autres objectifs, comme les objectifs environnementaux ou les incitations à l'innovation, lesquels pourraient en réalité orienter les décisions dans une direction opposée.

79. Toute obligation de détention d'actifs risque de constituer un obstacle à l'entrée pour les nouveaux soumissionnaires potentiels, et ce, à deux titres. D'une part, les nouveaux soumissionnaires, confrontés à l'incertitude des résultats d'un appel d'offres à venir, peuvent estimer qu'il n'est pas rentable d'investir de façon significative dans l'acquisition d'actifs. D'autre part, une fois ces investissements réalisés et le contrat attribué, l'opérateur historique propriétaire d'une flotte de véhicules et d'autres ressources pourrait jouir d'un avantage significatif par rapport aux autres soumissionnaires lors du renouvellement de contrats (autrement dit, après le premier cycle d'appels d'offres).

80. Des études ont été menées sur l'avantage réel conféré à l'opérateur historique par la détention d'actifs spécifiques, comme des garages pour le stationnement ou le dépôt d'autobus. (Iossa, Rey and Waterson, 2019^[26]) ont ainsi étudié le marché des bus londoniens et découvert que dans 47 % des appels d'offres le contrat était attribué au soumissionnaire disposant du garage le plus proche de la ligne faisant l'objet de l'appel d'offres, et dans 22 % l'adjudicataire était celui qui disposait du deuxième garage le plus proche. (Yvrande-Billon, 2009^[27]) a quant à elle analysé l'incidence que peuvent avoir les investissements dans des ressources humaines ou des actifs physiques spécifiques sur le renouvellement des concessions des opérateurs historiques de transport public urbain. Elle a ainsi examiné 191 appels d'offres organisés en France et mis en évidence que tant que les véhicules peuvent être redéployés dans le cadre d'autres appels d'offres (sous réserve de modifications minimales, comme le changement de la couleur des bus) et qu'il existe des clauses contractuelles pour leur transfert au terme de la concession (ce qui était le cas dans la plupart des contrats analysés), la détention de véhicules ne procure aucun avantage significatif à l'opérateur historique.

81. Ces résultats apparemment contradictoires soulèvent la question des conditions dans lesquelles la détention d'actifs octroie à l'opérateur historique un avantage concurrentiel. Plusieurs facteurs doivent ainsi être pris en compte :

- Premièrement : l'existence de coûts irrécupérables importants et les spécificités des investissements réalisés par les soumissionnaires. La nature des actifs et les critères des appels d'offres (caractère non fongible des actifs) font que ces actifs ne peuvent pas être facilement déployés pour d'autres appels d'offres. Autrement dit, par exemple, une entreprise qui aurait réalisé des investissements pour acquérir des véhicules spécifiques bénéficiera d'un avantage de coût par rapport aux autres soumissionnaires lors du renouvellement des concessions, soit après le premier cycle d'appels d'offres. Même si, de manière générale, les autobus sont des « actifs sur

roues » qui devraient pouvoir être facilement réaffectés à d'autres appels d'offres si l'opérateur historique ou les nouveaux soumissionnaires ne remportent pas un cycle d'appels d'offres, d'autres actifs plus spécifiques détenus par l'opérateur en place pourraient lui conférer un avantage significatif. Même dans le cas des autobus, les appels d'offres peuvent exiger la détention d'actifs adaptés à des besoins spécifiques (respectant des normes environnementales précises ou comptant un nombre de portes défini, etc.), ce qui réduit nécessairement les possibilités de réutilisation dans d'autres appels d'offres¹⁶. Enfin, même lorsque les contrats incluent des clauses de rachat pour le transfert des actifs aux entreprises prenant la succession d'autres opérateurs, il peut être difficile de négocier et déterminer la valeur d'achat de ces actifs tout en tenant compte des coûts d'entretien et liés à l'obsolescence, ou de l'amortissement. Bien qu'apparentée, la question des ressources humaines constitue un enjeu différent, puisque leur transfert est réglementé par le droit du travail à plusieurs égards (salaires et conditions de transfert, par exemple) et peut donc ne pas être possible sans entraîner des coûts sociaux et humains non négligeables.

- Deuxièmement : la durée de vie des actifs ; à savoir si la durée de vie des actifs n'arrivera pas à échéance avant la fin des contrats. Cela dépend en grande partie de deux facteurs : (i) l'âge maximum des véhicules imposé par les autorités adjudicatrices dans les conditions de soumission des offres ; et (ii) la durée des concessions (voir la section 4.4 ci-dessous). Les considérations environnementales auront une incidence sur la durée de vie exigée pour les véhicules, dans la mesure où garantir leur conformité aux normes d'émission les plus récentes est susceptible de réduire de manière importante les possibilités de réaffectation de ces véhicules à d'autres appels d'offres une fois que les contrats ont expiré.
- Troisièmement : l'absence d'un marché secondaire fonctionnant de manière satisfaisante et donnant aux nouveaux entrants accès à des véhicules et à des équipements bon marché.

82. L'approche théorique sur la question de la détention d'actifs a évolué avec le temps, mais le débat n'est toujours pas tranché (Wong and Hensher, 2018^[28]). Aujourd'hui encore, deux modèles opposés coexistent : la détention privée des actifs et la détention publique des actifs.

83. Afin de structurer le débat sur les problèmes de concurrence découlant de la détention d'actifs, le Tableau 1 offre une vue d'ensemble de ces modèles en fonction des différents actifs impliqués dans la prestation de services de transport.

Tableau 1. Modèles de détention d'actifs pour les contrats de transport

	DÉTENTION PUBLIQUE	DÉTENTION PRIVÉE
AUTOBUS / MATÉRIEL ROULANT	L'autorité publique est propriétaire des bus et autre matériel roulant, et les loue à l'adjudicataire. Il peut être plus économique pour les organismes publics d'acheter des véhicules en grande quantité.	Le délégataire mobilise ses propres actifs. La durée de la concession doit lui permettre de recouvrer ses coûts. À l'expiration du contrat, le délégataire peut toutefois se trouver dans une situation difficile s'il ne remporte pas de nouveau contrat après avoir acquis les actifs.
DÉPÔTS GARAGES ET	Le secteur public est propriétaire des terrains et des biens immobiliers nécessaires à l'entreposage et à l'entretien des actifs, et en autorise l'utilisation par un ou plusieurs délégataires. Cela permet de limiter les obstacles à l'entrée dans les régions marquées par des prix de l'immobilier élevés ou par une forte densité de population malgré la rareté des terrains.	Le délégataire se procure les terrains et bâtiments nécessaires pour entreposer et assurer l'entretien de ses actifs. Ce modèle limite la capacité des nouvelles sociétés de transport (autres que l'opérateur historique) à entrer sur le marché.

ÉQUIPEMENT D'ENTRETIEN	Le secteur public est propriétaire des outils, pièces détachées et équipements nécessaires à l'entretien des actifs et permet aux délégataires de les utiliser dans le cadre du contrat. La détention des dépôts par l'autorité publique n'est pas une condition indispensable.	Le délégataire doit acquérir son propre équipement. Cela entraîne une augmentation des obstacles à l'entrée, mais permet aussi éventuellement au délégataire d'utiliser des méthodes plus efficaces pour l'entretien des véhicules.
INFRASTRUCTURES	Le secteur public est propriétaire des infrastructures routières et ferroviaires, des arrêts/stations et autres actifs. Il s'agit de loin de l'approche la plus courante pour les contrats de service, dans la mesure où il serait particulièrement difficile pour un adjudicataire d'acquérir de telles infrastructures dans le cadre d'un contrat de 5 ou même 10 ans.	Un acteur du secteur privé est propriétaire des infrastructures (ou il est, <i>a minima</i> , responsable de leur état et de leur entretien) pour une durée définie. Des partenariats public-privé ont pu être établis pour la conception et la construction de nouveaux réseaux, mais le secteur public reste généralement l'unique propriétaire.

Source : adapté de (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017^[11]) par le Secrétariat de l'OCDE

84. Il convient de souligner que le choix entre ces modèles n'est pas nécessairement binaire, puisqu'il existe différents modèles hybrides qui permettent de stimuler la concurrence et l'innovation à la marge (p. ex., l'autorité publique détient uniquement certains actifs, ce qui permet aux opérateurs d'apporter un supplément de capacité) (Nash and Bray, 2014^[29]). Ce tableau récapitulatif peut contribuer à faciliter les discussions, tout en rendant compte des principaux arbitrages que devront opérer les autorités et les responsables publics.

4.1.1. Modèle fondé sur la détention publique

85. Même si d'autres considérations peuvent entrer en jeu (comme les objectifs environnementaux ou la nécessité de remplacer le parc d'autobus actuel par des véhicules à faibles émissions), le choix d'un modèle fondé sur la détention des actifs par le secteur public est en grande partie motivé par le souhait de limiter les obstacles à l'entrée et d'augmenter le nombre de soumissionnaires potentiels participant aux appels d'offres concurrentiels. Par exemple, exiger des soumissionnaires qu'ils soient propriétaires des dépôts de véhicules (ou qu'ils fassent construire de nouveaux dépôts) dans des villes à forte densité où les prix de l'immobilier sont élevés peut non seulement donner un avantage considérable aux opérateurs historiques ou disposant de fonds propres importants, mais aussi réduire le nombre de soumissionnaires potentiels. De la même manière, la détention d'autobus comme condition préalable à la soumission d'une offre peut limiter le nombre de soumissionnaires intéressés, les plaçant dans une situation désavantageuse en termes de coûts par rapport aux opérateurs historiques.

86. Ceci explique la motivation sous-jacente à l'introduction d'une détention publique des actifs. Au vu de ces considérations, l'Autorité française de la concurrence a récemment publié un communiqué (à la demande d'Île-de-France Mobilités, ou IDFM)¹⁷ recommandant qu'IDFM (i) acquière et mette à la disposition de l'adjudicataire au moins un dépôt stratégique pour chaque lot faisant l'objet d'un appel d'offres ; et (ii) rachète aux opérateurs historiques leur parc de véhicules à leur valeur comptable nette (Autorité de la concurrence, 2020^[30]). L'autorité a élargi ces considérations de manière à inclure également les ressources humaines¹⁸, dans la mesure où le recrutement et l'emploi de personnel peuvent constituer des obstacles à l'entrée. Conformément à la récente Loi d'orientation des mobilités, les salariés peuvent être automatiquement transférés des effectifs de l'opérateur historique pour intégrer les effectifs du nouvel opérateur en vertu d'un accord conclu par l'employeur et les représentants du personnel¹⁹. Grâce à de telles dispositions, l'adjudicataire ne se sent pas contraint de recruter les ressources humaines nécessaires dans des délais serrés (soit entre le résultat de l'appel d'offre et l'entrée en vigueur du contrat).

87. Depuis 2016, il s'agit également du nouveau modèle d'attribution des contrats pour les services de bus (*Bus Contracting Model*, ou BCM) adopté à Singapour, où les pouvoirs publics sont propriétaires de l'ensemble des autobus et des infrastructures associées. Les compagnies d'autobus se livrent quant à elles concurrence lors d'appels d'offres pour des lignes spécifiques et selon les normes définies par

l'autorité en charge des transports terrestres (*Land Transport Authority*, ou LTA). Un an après le lancement de ce nouveau modèle d'attribution, la LTA a fait état que quatre opérateurs différents assuraient désormais les services de bus et que la fréquentation des bus avait baissé de 75 % aux heures de pointe (Land Transport Authority, 2018, p. 51_[31]).

4.1.2. Modèle fondé sur la détention privée

88. La mise en place d'un système basé sur la détention d'actifs par le secteur public repose sur l'adoption préalable de décisions politiques spécifiques, de capacités institutionnelles solides et d'une définition précise des critères encadrant l'achat d'actifs (afin de déterminer la valeur d'achat, par exemple, en tenant compte des coûts d'entretien et liés à l'obsolescence, ou encore des pratiques comptables en matière d'amortissement). Pour contourner ces difficultés, tandis que certains observateurs suggèrent un modèle hybride, dans lequel l'organisme public détient uniquement certains actifs et compte sur les opérateurs pour lui apporter un supplément de capacité (Nash and Bray, 2014_[29]), d'autres observateurs recommandent un modèle fondé sur la détention totale des actifs par des acteurs du secteur privé. Ce dernier modèle pose toutefois un certain nombre de difficultés spécifiques. Ainsi, lorsque la concession de l'opérateur historique arrive à son terme, les autorités peuvent avoir à gérer la question des actifs physiques et plus particulièrement des ressources humaines.

89. L'adoption d'un modèle fondé sur la détention privée des actifs impose la mise en place de mesures compensatoires. D'un côté, un modèle fondé sur la détention privée des actifs peut créer des incitations à l'investissement pour les entreprises, par exemple dans le renouvellement de leur parc d'autobus, à condition que les utilisateurs aient la possibilité d'évaluer la qualité du service, sachant que bénéficier d'une réputation de fournisseur de services efficace et de haute qualité présente certains avantages financiers. D'un autre côté, ce modèle exige la mise en place de mesures spécifiques visant à garantir que la détention d'actifs n'augmente pas les obstacles à l'entrée en entraînant une réduction du nombre de soumissionnaires intéressés ou en donnant un avantage aux opérateurs historiques.

90. L'expérience nationale du Chili en matière de détention privée des actifs permet de mieux comprendre les difficultés soulevées par ce modèle et d'analyser les mesures mises en place pour éviter l'apparition de nouveaux obstacles à l'entrée. La ville de Santiago a ainsi connu différentes réformes successives, présentées dans l'Encadré 7.

Encadré 7. Santiago (Chili) : évolution du modèle de fourniture de services de transport par autobus

91. La ville de Santiago est passée d'un système de planification décentralisé n'autorisant qu'une intervention publique très limitée à un système réglementé et concurrentiel de concessions sur appel d'offres, accompagné de mesures spécifiques visant à garantir la pleine concurrence entre les opérateurs durant la phase de soumission des offres.

92. En **1979**, Santiago a mis en place un système fondé sur une libéralisation intégrale des services de transport par autobus et sur une intervention publique très limitée. Les entreprises privées étaient ainsi responsables de la planification des lignes, des règles de tarification et de la fourniture des services. Bien que cette réforme eût permis une augmentation de l'offre et une réduction des temps d'attente, des inquiétudes subsistaient quant à la faiblesse des taux d'occupation, à la piètre qualité des bus et aux forts niveaux d'encombrement.

93. En **1990**, une réforme garantissait aux pouvoirs publics un rôle plus important lors de la phase de planification. Les concessions étaient alors accordées dans le cadre d'appels d'offres ouverts et concurrentiels. Les pouvoirs publics définissaient la fréquence des dessertes, l'âge maximum des

véhicules, ainsi que la taille maximale du parc. Malgré le recours à des appels d'offres concurrentiels, la concurrence par ligne est restée vive, dans la mesure où les adjudicataires étaient en réalité des coopératives gérant leurs propres recettes et se livrant donc concurrence y compris sur les mêmes lignes. Ce modèle s'est traduit par un degré d'incertitude important sur les temps d'attente et de trajets, et par un taux élevé d'accidents.

94. Une nouvelle réforme fut mise en œuvre en **2007**. L'objectif principal était de remplacer la concurrence *sur* le marché par une concurrence *pour* le marché. Le secrétariat à la planification du transport du ministère des Transports était chargé de définir la structure des services, les caractéristiques du parc et la fréquence des dessertes. L'appel d'offres prévoyait toutefois un nombre d'autobus inférieur au nombre d'autobus réellement nécessaires, un choix motivé par la volonté de mettre en place un véritable système d'autofinancement (lequel, malgré différentes tentatives, ne s'était jamais concrétisé dans le cadre du précédent système) et de mettre un terme aux coûts inutilement élevés découlant de l'inefficacité et du recoupement de certaines lignes de bus. Ce modèle s'était traduit par une affluence importante des voyageurs aux arrêts de bus et par des temps d'attente particulièrement longs. Bien que cette réforme eût permis de supprimer toute concurrence par ligne, elle entraîna des déficits financiers considérables (en raison des seuils minimum et maximum appliqués aux prix soumissionnés, ainsi que de la gratuité des titres de transports pendant la période initiale dont l'augmentation ultérieure donna lieu à des taux importants de fraude). Face à ces déficits, les pouvoirs publics furent contraints d'intervenir par le biais de subventions (dont le montant a augmenté de 69.6 % entre 2012 et 2018, couvrant une partie relativement stable des coûts de réseau).

95. Les réformes de **2012**, adoptées afin d'inciter les opérateurs à investir et à améliorer la qualité, n'ont pas produit les résultats escomptés. Malgré les mesures mises en place (p. ex., paiement au titre des contrats conditionnés au nombre d'autobus, d'autobus/kilomètres parcourus et de déplacements de voyageurs, et introduction d'indices de performance précis), les déficits se sont aggravés et le nombre de déplacements de voyageurs a stagné.

96. Santiago a alors profité de l'expiration des contrats des opérateurs en **2016-18** pour évaluer ces insuffisances et y remédier dans le cadre d'un nouvel appel d'offres.

Source : (International Transport Forum, 2020^[32])

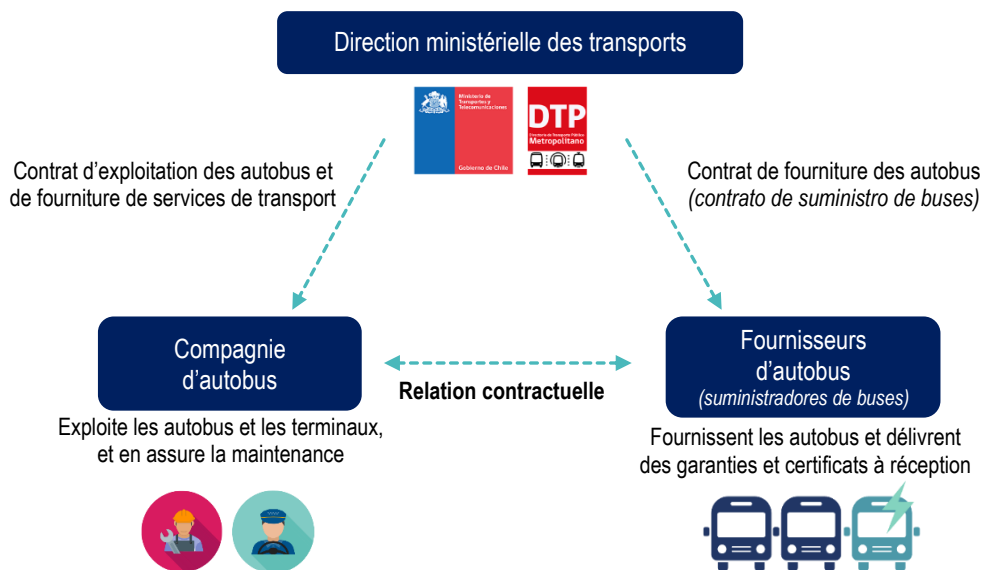
97. La réussite de la nouvelle procédure d'appel d'offres initiée en 2021 dépendra en grande partie de l'intensité de la concurrence pendant la phase de soumission des offres. Sur ce point, la présence d'obstacles à l'entrée pour les nouveaux soumissionnaires (notamment du fait que les opérateurs historiques sont propriétaires de terminaux et qu'il soit exigé des opérateurs qu'ils disposent de leur propres véhicules) apparaît comme particulièrement problématique²⁰. Suite à l'annulation du premier appel d'offres en raison d'une action en justice intentée par deux soumissionnaires potentiels, une nouvelle procédure d'appel d'offres a été organisée en 2021. Tenant compte des deux problèmes mentionnés ci-dessus, les nouvelles règles d'appel d'offres prévoient les conditions suivantes :

- la détention publique (ou achat par crédit-bail) des dépôts et garages. Les autorités publiques rachèteraient les terminaux détenus par les opérateurs actuels (ou, en l'absence de fonds suffisants, s'en porteraient acquéreurs à long terme par le biais d'un crédit-bail), à partir d'estimations immobilières commandées à ces fins (Hurtubia and Leonhardt, 2021^[33]) ; et
- la séparation entre la détention des autobus et les activités d'exploitation, avec l'établissement d'un nouveau rôle de fournisseur privé d'autobus (*suministrador de buses*) distinct du délégataire chargé d'assurer les services de transport et les opérations d'exploitation. L'opérateur historique conserve la propriété des actifs mais a la possibilité de soumettre des offres dans le cadre d'appels d'offres spécifiques pour devenir fournisseur de véhicules pour les nouveaux opérateurs responsables de la fourniture des services de transport. Les adjudicataires signent alors un contrat

de fourniture de service (*contrato de suministro*) avec le ministère des Transports pour la mise à disposition d'autobus aux nouveaux opérateurs, lesquels ne pourront se fournir en véhicules qu'auprès des fournisseurs d'autobus désignés²¹. Cette approche permet d'éviter aux autorités publiques l'acquisition de véhicules, tout en garantissant la continuité de la fourniture d'autobus.

98. Le Graphique 3 propose une représentation synthétique de la structure du nouveau modèle adopté à Santiago.

Graphique 3. Nouveau modèle adopté à Santiago (Chili) pour la fourniture des services de transport par autobus (2021)



Source : ministère chilien des Transports et des Télécommunications, Direction des transports publics métropolitains, <https://www.dtpm.cl/descargas/licitacion21/Contenido%20Esencial%20de%20Vias%202021.pdf>

99. Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'efficacité de ce modèle, il s'inscrit dans une volonté indéniable de remédier aux défaillances inhérentes au modèle fondé sur les appels d'offres concurrentiels lorsqu'un opérateur historique est présent. Cette nouvelle approche présente en outre plusieurs avantages :

- elle supprime la nécessité d'adopter *ex ante* des décisions politiques et économiques difficiles, lesquelles sont pourtant nécessaires dans le cadre d'un modèle de détention publique. Elle permet toutefois de bénéficier d'une partie des avantages d'un tel modèle, par exemple en autorisant une certaine souplesse dans le nombre d'autobus mobilisés en fonction des besoins des opérateurs ;
- elle assure la parité entre les soumissionnaires et permet d'éviter tout problème lié aux potentiels avantages dont jouiraient les opérateurs historiques du fait de la détention de véhicules. Elle permet plus particulièrement d'éviter les problèmes relatifs au transfert de propriété des actifs de l'opérateur historique, dont la valeur estimée pourrait poser des difficultés en raison des asymétries de l'information entre l'opérateur historique et l'acquéreur privé ou l'autorité publique concernée ;
- elle garantit la continuité de la fourniture des services d'autobus lorsqu'il y a un opérateur en place (soit après le premier cycle d'appels d'offres). Les véhicules de l'opérateur existant continueront en effet d'être exploités par le nouveau fournisseur de services d'autobus, si l'opérateur historique parvient à remporter l'appel d'offres en tant que « *suministrador de autobus* » et peut ainsi transférer l'exploitation de ses véhicules à la nouvelle compagnie d'autobus.

4.2. Taille des lots

100. L'établissement d'une taille optimale pour les lots faisant l'objet d'un appel d'offres peut avoir une incidence importante sur l'intensité de la concurrence. Plusieurs facteurs entrent en jeu lorsque les autorités publiques doivent déterminer si un appel d'offres concernera l'intégralité du réseau urbain ou seulement certains sous-ensembles, basés soit sur un zonage géographique soit sur des lignes spécifiques.

101. D'un côté, on peut considérer que définir des lots de taille importante pour la fourniture de services de transport pourrait permettre aux opérateurs de bénéficier d'économies d'échelle. Par exemple, l'achat d'un plus grand nombre de véhicules peut en faire baisser le prix à l'unité et l'utilisation d'un dépôt ou d'équipements d'entretien pour un nombre supérieur d'autobus peut entraîner une baisse du coût unitaire moyen pour les opérateurs. En outre, parce qu'il se traduit par un nombre plus faible de concessions à gérer et à contrôler, le recours à des lots de grande taille simplifie le travail des autorités et réduit les coûts de transaction. Les opérateurs pourraient également profiter de coûts de coordination inférieurs, par exemple lors de la mise en place d'un système de tarification unifié ou pour l'organisation des interconnexions et des horaires. Enfin, bien que la vocation des opérateurs de transport public reste souvent purement locale ou régionale (AGCM, 2016, p. 16^[6]), les appels d'offres portant sur des sections importantes du réseau (couvrant par exemple plusieurs petites communes) peuvent augmenter la valeur des concessions et encourager la participation aux appels d'offres (d'opérateurs étrangers, par exemple), et ce, tout en permettant aux opérateurs de bénéficier d'une échelle suffisamment efficace pour proposer aux utilisateurs des services de meilleure qualité et à plus faible coût.

102. D'un autre côté, dans le cas des grandes métropoles, répartir le réseau urbain entre plusieurs contrats peut entraîner une augmentation du nombre de soumissionnaires (et notamment de petits opérateurs) pendant la phase de soumission des offres, et permet également d'éviter de favoriser les opérateurs historiques qui disposent déjà des ressources physiques et humaines nécessaires, ainsi que des capacités financières pour assurer la fourniture de services sur des zones plus importantes. Ceci s'applique aussi bien à court terme qu'à long terme, dans la mesure où la présence de plusieurs opérateurs aujourd'hui peut se traduire demain par une participation plus large aux appels d'offres, grâce à l'expérience qu'ils auront acquise et à l'augmentation du nombre d'actifs disponibles détenus par un nombre plus important d'entreprises. Par ailleurs, l'intervention de multiples opérateurs dans les différentes sous-sections du réseau peut être propice à davantage de concurrence par comparaison, permettant aux autorités de surveillance de comparer les coûts et les performances entre les opérateurs, voire d'infliger des sanctions en cas de non-respect des seuils de qualité définis. La présence de plusieurs délégataires augmenterait également la crainte d'être remplacé par un autre opérateur en cas de violation des dispositions des contrats (sanction souvent prévue par une clause contractuelle), ce qui constituerait une nouvelle incitation à investir dans la qualité et la satisfaction des clients.

103. Il apparaît ainsi clairement que parmi les nombreux éléments que les autorités adjudicatrices doivent prendre en considération pour définir la taille idéale des lots soumis à appel d'offres, les économies d'échelle jouent un rôle particulièrement important. Alors que les opérateurs de transport public urbain appellent souvent à une augmentation de la taille des lots afin de tirer parti de supposés gains d'efficacité (Autorité de la concurrence, 2020, p. 19^[30]), les avantages découlant des économies d'échelle permises par la définition de lots plus importants ne sont aucunement confirmés de manière unanime par les études économiques disponibles. Une analyse des travaux réalisés sur cette question révèle un consensus important sur l'existence d'économies d'échelle dans les villes petites et moyennes, même si les résultats sont moins évidents à long terme dans les grandes métropoles.

104. (Boitani, Nicolini and Scarpa, 2013^[34]) ont réalisé une étude sur 77 entreprises de transport public présentes dans 15 grandes villes de 9 pays européens différents²². Dans le cas des entreprises œuvrant uniquement dans le secteur du transport terrestre²³, les auteurs ont observé des rendements d'échelle décroissants. Ces conclusions sont également valables pour l'échantillon plus large des entreprises

assurant à la fois des services de transport terrestre et souterrain. D'autres études menées par la suite dans des pays spécifiques ont également confirmé ces résultats. En Italie, (Avenali et al., 2014^[35]) ont réalisé une étude empirique sur 45 opérateurs présents dans 13 régions du pays et assurant des services de transport en commun, à l'échelon des villes uniquement et en dehors des villes (ou exclusivement en dehors des villes). Le modèle économétrique utilisé tient compte des variables environnementales spécifiques affectant le coût de la fourniture de services de transport en commun, à savoir : (i) l'encombrement (mesuré en termes de vitesse commerciale moyenne, soit le nombre de kilomètres parcourus divisé par le nombre total d'heures de service), lequel joue sur la productivité des chauffeurs et les coûts unitaires ; et (ii) la densité d'utilisateurs par rapport aux kilomètres desservis. Ils ont ainsi mis en évidence que la fonction de coût suit une courbe en U, et donc qu'elle baisse d'abord avant de remonter à mesure qu'augmente le nombre de kilomètres desservis. Cette étude montre par conséquent qu'il n'existe des économies d'échelle que jusqu'à un certain seuil (que les auteurs estiment à 4 millions km, soit moins que le niveau de service d'un quartier de Milan ou de Naples) et que toute augmentation supplémentaire en termes de zone desservie par un seul et même opérateur entraîne des déséconomies d'échelle. Les résultats de cette étude confirment plus généralement que les économies d'échelle ne sont pas particulièrement importantes et que le seuil de basculement vers des déséconomies d'échelle est relativement bas (Boitani and Ramella, 2017, p. 43^[36]). D'après (Fraquelli, Piacenza and Abrate, 2001^[37]), cela peut en partie s'expliquer par les coûts supérieurs inhérents à la gestion de structures plus grandes, lesquels augmentent de façon continue lors du passage d'une entreprise moyenne à une grande entreprise, mais aussi par le fait que les grands opérateurs se voient souvent déléguer les fonctions de planification, de surveillance et de coordination par les autorités publiques.

105. D'autres études arrivent toutefois à la conclusion qu'il existe des économies d'échelle aussi bien pour les petits et moyens opérateurs que pour les grandes entreprises opérant sur des réseaux étendus. (Cambini et al., 2007^[38]) ont réalisé une étude d'observation de 7 ans sur 33 opérateurs de transport public local de différentes tailles. À l'instar de l'étude abordée précédemment, celle-ci prenait en compte certaines variables contextuelles ayant une incidence non négligeable sur la productivité des opérateurs (l'encombrement et la densité d'utilisateurs) et a également pu démontrer l'existence d'économies d'échelle et une baisse des coûts unitaires moyens (notamment de main-d'œuvre) pour les entreprises opérant sur des réseaux étendus. D'après les auteurs, pour tirer parti d'une réduction moyenne des coûts à l'unité de production, les autorités doivent soumettre à appel d'offres les grands réseaux de transport, correspondant soit à l'intégralité d'un réseau urbain dans les grandes métropoles, soit au réseau urbain et péri-urbain dans les plus petites villes. Cette étude met toutefois en garde les autorités qui accorderaient trop d'importance aux économies d'échelle lors de l'établissement de la taille des lots, dans la mesure où la capacité des appels d'offres à réduire les coûts dépend également d'autres facteurs, et notamment d'une large participation des soumissionnaires, mais aussi de l'assurance d'une égalité de traitement entre les opérateurs historiques et les nouveaux entrants potentiels, puisque les uns comme les autres seraient affectés de façon négative par une augmentation de la taille des lots proposés.

106. Le manque de résultats concluants dans la littérature économique peut expliquer la diversité des expériences nationales sur la question de la taille idéale des concessions. Le Tableau 2 offre une vue d'ensemble des modèles observables dans les zones urbaines.

Tableau 2. Modèles de structures géographiques

	RÔLE DU DÉLÉGATAIRE	RÔLE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE	RISQUES
CONTRAT DE ZONE	Planification des services dans la zone définie	Approbation des projets du délégataire	L'opérateur jouit de davantage de contrôle sur les lignes, mais doit faire face à des risques plus élevés.
CONTRAT DE LIGNE	Exploitation des lignes établies par l'autorité	Planification des lignes et définition des niveaux de service correspondants	Suivant la structure de paiement mise en place, les risques sont plus importants soit pour le délégataire,

GESTION D'UNE VILLE PAR UN OPÉRATEUR PRIVÉ	Planification des services étendue à l'ensemble du réseau de la ville	Approbation des projets du délégataire	soit pour l'autorité publique. Les opérateurs jouissent de davantage de contrôle sur les lignes et doivent faire face à des risques plus élevés.
---	---	--	---

Source : adapté de *TransitCenter and ENO Center for Transportation, A Bid for Better Transit – Improving service with contracted operations* (2017) ; et Banque mondiale / Fonds de conseil en infrastructure publique-privée, *Urban Bus Toolkit: Tools and options for reforming urban bus systems*, 2011, <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/UrbanBusToolkit/assets/home.html>

107. L'expérience de Londres est à cet égard particulièrement intéressante. Le réseau d'autobus de la ville est entièrement dégroupé et les 675 lignes de bus font toutes l'objet d'appels d'offres séparés. Bien que les opérateurs aient la possibilité de soumettre des offres pour autant de lignes ou d'ensembles de lignes qu'ils le souhaitent, ils ne peuvent globalement soumettre d'offres que pour des lignes individuelles. Chaque année, environ un sixième des lignes font l'objet d'un appel d'offres, ce qui s'est traduit par une pression renforcée sur les prix soumissionnés tout en permettant aux opérateurs non sélectionnés de tenter à nouveau d'entrer sur le marché à court terme (Currie and Fournier, 2021^[39]). Ce modèle a été examiné en détail à l'occasion de la table ronde du Groupe de travail n° 2 de l'OCDE organisée en 2013. De plus amples informations sont ainsi disponibles dans la synthèse des débats correspondante, ainsi que dans la contribution du Royaume-Uni²⁴.

108. La ville de Stockholm a quant à elle adopté un modèle très différent. Le réseau de transport est en effet réparti en plusieurs zones, de sorte que les soumissionnaires sélectionnés deviennent chacun responsables de la planification et de la fourniture des services de transport pour une zone spécifique, et n'ont donc pas à soumettre d'offres pour des lignes prédéfinies par l'autorité publique (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017^[11]).

109. Optant pour une position intermédiaire entre ces deux modèles, la ville de Paris a récemment modifié sa procédure d'appel d'offres pour les services de transport par autobus. Confrontée à la question de la taille optimale des lots, l' (Autorité de la concurrence, 2020, p. 18^[30]) a spécialement tenu compte des arbitrages à opérer entre, d'une part, les avantages découlant des économies d'échelle et de la baisse des coûts de coordination pour les opérateurs, et, d'autre part, le recul de l'intensité de la concurrence engendré par la diminution du nombre de soumissionnaires. Elle a ainsi décidé une réduction du nombre de lots, de 138 à 39, soit un niveau moyen susceptible de convenir à la majorité des opérateurs. L'Autorité de la concurrence a en outre reconnu qu'il existait un risque que cette décision entraîne une réduction du nombre de soumissionnaires par une éviction des plus petits opérateurs (seulement partiellement toutefois, puisqu'ils auraient toujours la possibilité de s'associer de façon temporaire afin de soumettre ensemble une même offre), mais que cela pouvait également contribuer à attirer de grandes entreprises étrangères de sorte à stimuler la concurrence pour le marché, comme ce fut le cas à Stockholm suite à l'entrée sur le marché d'opérateurs français et britanniques (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017, pp. 49-50^[11]).

4.3. Calendrier des appels d'offres

110. Bien qu'il s'agisse d'un aspect souvent négligé, lorsque le réseau est divisé en plusieurs lots la répartition dans le temps des appels d'offres peut avoir une incidence considérable sur l'intensité de la concurrence. La procédure de soumission des offres mobilise beaucoup de moyens et de temps, en particulier pour les nouveaux entrants déjà désavantagés par rapport aux opérateurs historiques, que ce soit en raison des asymétries de l'information ou des désavantages d'apprentissage. Lorsque les ressources sont limitées (compétences, personnel, etc.), concentrer plusieurs procédures d'appel d'offres en très peu de temps peut faire peser une pression considérable sur les petits opérateurs ou les nouveaux opérateurs potentiels, voire les empêcher tout bonnement de participer à un ou plusieurs appels d'offres.

À l'inverse, une mise en adjudication de différents contrats chaque année de façon échelonnée peut faciliter la participation des opérateurs et, à long terme, faire en sorte que la pression concurrentielle reste stable et continue. Les opérateurs n'ayant pas remporté un appel d'offres peuvent ainsi tenter à nouveau d'entrer sur le marché dans un délai très court, plutôt que de se retirer du marché et réduire d'autant le nombre potentiel de soumissionnaires à chaque appel d'offres (Currie and Fournier, 2021, p. 14^[39]).

111. Plusieurs études empiriques réalisées par (Vigren, 2017^[40]) ont permis de confirmer que le nombre d'appels d'offres simultanés est l'un des facteurs qui ont l'incidence la plus forte sur le nombre de soumissionnaires. L'auteur a ainsi examiné 72 appels d'offres et 268 contrats de transport public par autobus actuellement en application en Suède, et a révélé une différence de 1.8 soumissionnaire entre les deux scénarios extrêmes analysés (l'un comptant 2 appels d'offres simultanés, l'autre 15 appels d'offres simultanés). Cette différence est d'autant plus marquante que la moyenne du nombre d'opérateurs ayant déposé une offre au cours de la même période est de 3.4.

112. Comme le soulignent (Iossa, Rey and Waterson, 2019^[26]), malgré l'importance de cet aspect pour les appels d'offres concurrentiels, les avantages relatifs de l'échelonnement ou de la simultanéité des appels d'offres n'ont pas fait l'objet de travaux suffisants dans la littérature économique. Dans l'une des rares études récentes disponibles sur cette question, (Iossa, Rey and Waterson, 2019^[26]) ont examiné un modèle intégrant deux marchés faisant l'objet d'une invitation à soumissionner et ont mis en évidence que les appels d'offres échelonnés ne constituaient pas toujours la meilleure solution pour renforcer la concurrence, dans la mesure où la répartition optimale des appels d'offres sur la durée s'appuie sur des facteurs spécifiques, comme la structure initiale du marché, le régime d'appel d'offres ou encore le niveau des coûts irrécupérables. Les auteurs ont également montré que les appels d'offres simultanés étaient préférables lorsqu'un phénomène de monopolisation est à craindre, étant donné que cette simultanéité accroît la pression que peuvent exercer les nouveaux entrants potentiels sur l'opérateur historique. La perspective de remporter les deux appels d'offres à la fois et de prendre immédiatement la place de l'opérateur historique (plutôt que de devoir attendre l'organisation du second appel d'offres) donne lieu à des stratégies d'offres plus offensives. À l'inverse, lorsque plusieurs entreprises restent actives sur le marché, leur étude révèle qu'il est préférable d'accentuer le plus possible la pression concurrentielle qu'elles exercent les unes sur les autres par l'organisation d'appels d'offres échelonnés.

113. Bien qu'il soit difficile de déterminer si un marché évolue vers une situation de monopole, le nombre et la taille des concessions, ainsi que le poids des avantages de l'opérateur historique, entrent nécessairement en considération.

114. Les expériences nationales offrent un éclairage intéressant sur cette question. L'une des principales caractéristiques du modèle d'attribution des contrats adopté à Londres pour les services de bus est le nombre considérable de contrats remis en jeu chaque année, avec des appels d'offres organisés par roulement toutes les deux à quatre semaines pour un total de 90 à 120 lignes par an.

115. En France, suite à la réévaluation de la taille des concessions, l' (Autorité de la concurrence, 2020^[30]) a également recommandé un échelonnement sur la durée de l'adjudication des contrats, sur la base de quatre contrats maximum décernés simultanément par cycle. Elle met par ailleurs en avant que le calendrier des appels d'offres peut lui-même augmenter les obstacles à l'entrée, compte tenu de la rareté des actifs humains spécialisés dans l'organisation de réseaux de transport à grande échelle. Il est toutefois intéressant de souligner que, dans le but d'encourager une large participation, l' (Autorité de la concurrence, 2020^[30]) considère important de contribuer à la prévisibilité des appels d'offres en publiant un calendrier prévisionnel sur les six prochains mois.

4.4. Durée idéale des concessions

116. Pour garantir la bonne marche de la concurrence dans les procédures d'appel d'offres et un haut niveau de qualité dans les prestations de service, il est essentiel de définir la juste durée des contrats de transport public.

117. D'un côté, lorsque les coûts irrécupérables et les coûts liés à la soumission d'offres sont peu élevés, la mise en place de contrats à court terme rend possible l'organisation plus fréquente d'appels d'offres concurrentiels, lesquels sont davantage susceptibles de produire des résultats semblables à ce que l'on peut attendre de la concurrence *sur* le marché (Heimler, 2007^[41]). Leur courte durée permet également de limiter de risques que certains contrats s'avèrent incomplets. Il existe en effet des incertitudes sur les marchés du transport public local concernant la demande locale à venir, les conditions de l'offre, les coûts, l'inflation ou encore les évolutions technologiques, ce qui complique l'élaboration de contrats globaux couvrant l'ensemble des aléas possibles. Les contrats à court terme ont à cet égard l'avantage de faciliter une prise de décision adaptative et séquentielle, et de réduire ainsi, d'une part, la pression qui pèse sur les autorités d'anticiper tous les imprévus possibles sur une longue période et, d'autre part, les risques de non-exhaustivité des contrats et les conséquences éventuelles.

118. D'un autre côté, lorsque les coûts irrécupérables sont élevés, la mise en place de contrats à long terme peut davantage inciter les entreprises à soumissionner, puis à investir dans la qualité pendant toute la durée du contrat. Ce dernier point exige toutefois une certaine prudence. Même dans le cas de contrats à long terme, si des coûts irrécupérables sont à prévoir, les incitations à investir peuvent être importantes au début du contrat, mais décroissantes à l'approche de son terme. Bien que le coût de certains investissements dans l'amélioration de la qualité puissent finalement être couverts par les nouveaux entrants, d'autres investissements (p. ex. : les dépenses hors équipement, comme la formation du personnel) seront plus difficilement récupérables dans le temps imparti restant. Tel qu'indiqué précédemment, les expériences nationales offrent un éclairage intéressant sur les différentes façons de contrer une baisse des incitations à investir à l'approche de l'expiration des contrats.

119. (Iossa, Rey and Waterson, 2019^[26]) ont réalisé une étude afin de déterminer s'il existait une corrélation éventuelle entre l'augmentation des prix et la durée des contrats. Bien que les auteurs aient établi un lien entre la durée des contrats et l'augmentation des prix, lesquels étaient à leur plus faible niveau dans le cadre de contrats de sept ans par rapport à des contrats de plus courte durée, ils ont finalement estimé que les différences observées n'étaient pas suffisamment importantes pour être probantes. Cette corrélation pourrait notamment s'expliquer par l'incidence de la durée des contrats sur les avantages dont bénéficient les opérateurs historiques par rapport aux nouveaux entrants. Ainsi, dans un modèle fondé sur la détention privée des actifs (d'autobus, en particulier), aligner la durée des contrats sur la durée de vie moyenne des véhicules permet de mettre les nouveaux entrants et les opérateurs historiques sur un même pied d'égalité, puisque tous seront contraints d'acquérir les actifs nécessaires lors de la soumission des offres.

120. À titre d'exemple, ces considérations ont notamment joué un rôle essentiel dans la réforme de la durée des concessions de transport par autobus adoptée à Stockholm (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017, p. 51^[11]). À l'origine, les contrats étaient de trois ans, renouvelables deux fois pour une durée d'un an afin de permettre à l'organisme de tutelle d'acquérir de l'expérience en matière d'appels d'offres concurrentiels et de passation de marché avec des opérateurs privés. Ces contrats à court terme suscitaient toutefois peu d'intérêt auprès des entreprises privées en raison des coûts considérables induits par le processus de soumission des offres et à la nécessité d'acquérir un parc de véhicules. Une réforme ultérieure a prolongé la durée des contrats de transport par autobus à leur niveau actuel, soit huit ans, avec une possibilité de renouvellement de quatre ans supplémentaires si l'opérateur atteint certains objectifs de performance. Cette durée a été établie sur la base de la durée de vie standard d'un autobus à Stockholm, tout en permettant à l'autorité publique de renforcer les incitations si besoin et de s'adapter à certains facteurs susceptibles d'évoluer avec le temps.

121. Comme indiqué précédemment, outre les efforts déployés pour garantir une participation suffisamment forte durant la phase de soumission des offres, les autorités ont également tiré parti de la durée des contrats pour inciter les opérateurs à investir dans la qualité, tout particulièrement à l'approche de l'expiration de leurs contrats. À Londres par exemple, les opérateurs peuvent bénéficier d'un prolongement de deux ans de leurs concessions si leurs performances respectent les seuils convenus à l'issue d'une évaluation réalisée par l'autorité publique (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017^[111]). Dans le cas spécifique de Londres, (Currie and Fournier, 2021, p. 14^[39]) ont montré que cette approche constituait une forte incitation pour les compagnies d'autobus, puisque environ la moitié d'entre elles sont parvenues à atteindre les objectifs définis pour bénéficier du prolongement de leurs contrats de cinq ans pour deux années supplémentaires.

122. Les autorités disposent également d'autres outils pour inciter les opérateurs à investir dans la qualité des services. L'Encadré 8 ci-dessous propose une analyse de la manière dont les autorités peuvent tirer parti de la répartition des risques et du choix entre les contrats à prix forfaitaire or à contribution financière forfaitaire pour stimuler la concurrence entre les opérateurs et les inciter à investir dans la qualité des services de transport²⁵.

Encadré 8. Choix du modèle d'attribution des contrats pour la fourniture de services de transport public local de haute qualité

123. Lorsqu'ils décident de soumettre la fourniture de services de transport à une procédure d'appels d'offres (voir la section 3.1), les organismes de réglementation doivent déterminer la manière la plus sûre de garantir que les délégataires assureront le niveau de qualité de service escompté. L'un des choix les plus importants à cet égard concerne la répartition des risques liés aux produits (ou à leur coûts) et aux recettes lors de la phase d'élaboration des contrats. Les autorités (éventuellement en collaboration avec les opérateurs) doivent décider quelle partie devra supporter les conséquences financières d'une diminution du nombre de clients, d'une baisse des recettes ou d'une évolution du prix des carburants et autres intrants. La répartition des risques (liés par exemple à un fléchissement de la demande) peut en effet avoir une incidence non négligeable sur les incitations des entreprises à investir et assurer une certaine qualité de services (p. ex., pour attirer de nouveaux voyageurs, améliorer la qualité ou encore réduire les coûts).

124. À partir des expériences nationales et de la littérature économique sur cette question, il est possible de dégager deux modèles principaux : les contrats à prix forfaitaire et les contrats à contribution financière forfaitaire. Le Tableau 3 offre une vue d'ensemble de ces deux modèles et les arbitrages à opérer pour chacun d'eux.

Tableau 3. Modèles de rémunération et de répartition des risques

	RÔLE DU DÉLÉGATAIRE	RÔLE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE	RISQUES
CONTRAT À CONTRIBUTION FINANCIÈRE FORFAITAIRE	Planifier et assurer les services de transport. Toutes les recettes sont perçues par le délégataire.	Contrôler l'application du contrat et verser au délégataire une compensation financière fixe ; verser une subvention au délégataire si l'offre de services n'est pas rentable (zones faiblement peuplées, dessertes supplémentaires nécessaires aux heures de pointe, etc.). Rôle plus limité dans la modification de l'offre de services en raison des conséquences financières sur les recettes et l'équilibre du contrat	Les risques d'exploitation (dépenses d'entretien, prix du carburant, coûts liés à la circulation, etc.) sont entièrement supportés par l'opérateur.
CONTRAT À PRIX	Assurer les services de	Contrôler l'application du contrat et planifier le	Les risques commerciaux sont

FORFAITAIRE	transport pour un montant forfaitaire ou variable en fonction de la prestation. Rôle limité dans la planification des lignes de bus	service de transport ; verser un montant au délégataire pour le service assuré ; percevoir l'ensemble des recettes (billetterie et autres)	supportés par l'autorité. L'opérateur supporte uniquement les risques associés aux coûts d'exploitation, mais ne bénéficie d'aucune incitation à contrôler que les voyageurs s'acquittent de la somme due au titre du transport.
--------------------	---	--	--

Source : adapté de *TransitCenter and ENO Center for Transportation, A Bid for Better Transit – Improving service with contracted operations* (2017) ; Banque mondiale / Fonds de conseil en infrastructure publique-privée, *Urban Bus Toolkit: Tools and options for reforming urban bus systems*, 2011, <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/UrbanBusToolkit/assets/home.html> ; et Van de Velde, D.M., W.W. Veeneman et L. Lutje Schipholt, *Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications, Transportation Research. Part A: Policy and Practice*, 2008, vol. 42, pages 1152 à 1162

125. Comme le montre ce tableau, les contrats à prix forfaitaire réduisent les risques supportés par l'opérateur et donnent aux autorités publiques un rôle central dans la définition et la planification des services. En contrepartie des services qu'il assure, l'opérateur bénéficie d'une compensation d'un montant prédéfini, calculé à partir de ses prévisions de charges. L'autorité organisatrice du transport perçoit toutes les recettes et supporte les principaux risques. Bien que cette approche facilite la gestion des contrats, l'autorité publique doit disposer des ressources humaines et financières suffisantes, ainsi que de la capacité et des compétences nécessaires pour élaborer un plan de transport public (lignes, zones, niveaux de service, etc.) et contrôler la bonne application des contrats par les opérateurs. Par ailleurs, à moins qu'ils n'incluent des indicateurs de performance et des sanctions spécifiques en cas de non-respect des dispositions convenues, les contrats à prix forfaitaire stricts ne proposent aucune incitation pour l'opérateur à attirer de nouveaux clients par une amélioration de la qualité de service, dans la mesure où cela ne lui apporterait aucun avantage en termes de recettes.

126. Il s'agit là de l'un des principaux arguments en faveur des contrats à contribution financière forfaitaire. Selon ce modèle, l'opérateur perçoit l'ensemble des recettes de billetterie, mais supporte également les risques commerciaux et d'exploitation, et notamment les risques liés au niveau de la demande. D'un côté, comme l'ont mis en évidence certaines études empiriques (Aarhaug et al., 2018^[42]), une telle répartition du risque peut entraîner une baisse du nombre d'opérateurs intéressés durant la phase de soumission des offres. Cela tient au fait que certains risques, dont ceux liés au niveau de la demande, ne peuvent être entièrement contrôlés par les opérateurs et dépendent en grande partie de facteurs exogènes (politiques locales de planification urbaine, politiques environnementales, encombrements, etc.). Par ailleurs, les asymétries de l'information entre les nouveaux entrants potentiels et les opérateurs historiques (sur la question des charges et des recettes, par exemple) peuvent encore réduire le niveau de participation aux appels d'offres. D'un autre côté, si l'opérateur doit supporter tous les risques liés à la demande, il cherchera nécessairement à attirer de nouveaux clients pour augmenter ses recettes. Certaines expériences révèlent toutefois que sans la mise en place d'obligations de performance spécifiques, les opérateurs soumis à des contrats à contribution financière forfaitaire stricts peuvent décider d'augmenter la fréquentation de leurs véhicules en réduisant les coûts et en concentrant leurs efforts sur les clients captifs qui n'ont pas d'autre solution de mobilité que le transport public. Autrement dit, plutôt que d'inciter les délégataires à investir dans la qualité des services, les contrats à contribution financière forfaitaire pourraient les inciter à réduire leurs coûts au détriment de la qualité. L'expérience de Londres reflète bien ce phénomène, puisque l'abandon des contrats à prix forfaitaire au profit de contrats à contribution financière forfaitaire n'a pas permis de résoudre les problèmes de qualité de service observés, mais a créé des incitations à réduire les coûts et axer uniquement la fourniture de services aux clients qui n'ont d'autre choix que

d'emprunter les transports publics (ENO Center for Transportation and TransitCenter, 2017, p. 36^[11]) (Currie and Fournier, 2021^[39]).

127. Il convient de souligner que la réalité est évidemment bien plus complexe et que la répartition des risques ne se limite pas à un choix binaire entre les contrats à prix forfaitaire et les contrats à contribution financière forfaitaire. Les opérateurs peuvent en effet avoir à supporter une part plus ou moins importante des risques, sans pour autant devoir les supporter tous ou n'en supporter aucun. Différentes études ont également montré qu'une part plus importante de risque ne se traduit pas nécessairement par des avantages proportionnellement supérieurs. Les opérateurs peuvent en effet se montrer plus innovants et assurer une meilleure qualité de service lorsqu'ils supportent seulement une partie des risques, et non la totalité **Invalid source specified..**

128. L'expérience des réformes du transport public à Londres montre que s'appuyer uniquement sur la répartition du risque n'est pas suffisant pour garantir la qualité des services. Que ce soit suite à l'introduction des contrats à prix forfaitaire en 1984 ou suite à l'adoption des contrats à contribution financière forfaitaire en 1993, la qualité de service ne s'est pas améliorée et la baisse des coûts est restée la priorité des opérateurs (Currie and Fournier, 2021, p. 12^[39]).

129. Depuis la fin du siècle dernier, la question des incitations aux résultats est devenue un enjeu majeur pour les experts et les autorités de transport, lesquels n'ont cessé de chercher à aligner les objectifs des opérateurs à leurs propres priorités en définissant des indicateurs spécifiques en matière de qualité de service (Wong and Hensher, 2018^[28]). Cependant, les incitations aux résultats doivent s'appuyer non seulement sur des indicateurs, mais aussi sur des mesures précises, lesquelles dépendent elles aussi des ressources, de l'efficacité et des compétences des autorités publiques.

Source : Secrétariat de l'OCDE

5. Conclusion

130. Bien que le secteur du transport contribue largement aux émissions de CO₂, de nombreuses villes éprouvent encore des difficultés à proposer des services de transport à la fois rentables et de haute qualité, et qui participent à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. Les évolutions récentes en matière de politiques publiques et d'avancées technologiques ont entraîné l'émergence de nouveaux défis et de nouvelles possibilités dans la fourniture de services de transport à l'échelon des villes.

131. Le développement de certaines technologies, et plus particulièrement des plateformes MaaS, a élargi le champ de la concurrence multimodale et intermodale, et par conséquent de la concurrence sur le marché, invalidant en partie les arguments qui plaidaient en faveur des appels d'offres concurrentiels. Leur utilisation et leur intégration dans la planification des politiques de transport globales seront particulièrement importantes au lendemain d'une pandémie de COVID-19 qui a modifié les habitudes des voyageurs, au point de potentiellement altérer les schémas de mobilité et d'avoir une influence sur l'encombrement des lignes de transport public aux heures de pointe. Différentes approches de la fourniture de services MaaS ont fait leur apparition, avec un degré d'implication plus ou moins important des autorités locales de transport public et des opérateurs historiques. Étant donné que ce marché n'en est qu'à ses débuts, les autorités de la concurrence doivent faire preuve d'une grande prudence pour éviter que les règles qui encadrent l'entrée sur le marché ou certains comportements anticoncurrentiels (notamment de la part des opérateurs en place) n'entravent son développement ou ne freinent l'innovation. Sur ce point, l'accès à différents types de données (statiques, dynamiques ou historiques) dans un format interopérable et lisible par machine s'avère essentiel pour garantir une saine concurrence. Conscientes de cet impératif, certaines juridictions ont déjà adopté des dispositions rendant obligatoire la création de bases de données ou de centres d'archivage de données nationaux dans le but de faciliter les échanges et la réutilisation des données, et de permettre ainsi la fourniture de services de transport multimodal et la communication des informations associées.

132. Eu égard aux services publics de transport urbain, les débats qui ont été menés par le passé à l'OCDE ont montré que la concurrence *pour* le marché est souvent la forme de concurrence la plus appropriée pour le transport public local (OECD, 2013^[1]). L'organisation d'appels d'offres ne suffit toutefois pas à garantir que la concurrence *pour* le marché permettra la même intensité de concurrence, ou qu'elle produira les mêmes résultats, que la concurrence *sur* le marché. Les organismes de réglementation et les autorités locales de transport public doivent garantir un degré de concurrence suffisant pendant la phase de soumission des offres, et ce, en réduisant les obstacles à l'entrée qui peuvent découler de la détention d'actifs, de la définition des lots proposés ou encore de la durée des concessions. Les obstacles à l'entrée peuvent être particulièrement importants lorsqu'un opérateur historique de transport public est déjà présent sur le marché, ce qui peut justifier la nécessité d'une intervention renforcée.

Notes

¹ Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies met en avant l'importance du transport dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, puisqu'il contribue de façon directe à la réalisation de cinq objectifs (comme l'efficacité énergétique ou l'accès aux zones urbaines) et de façon indirecte à sept autres objectifs (comme les villes durables ou l'atténuation des effets du changement climatique).

² Les lois sur l'organisme de transport de Dublin (*Dublin Transport Authority Act 2008*) et sur la réglementation des transports (*Transport Regulation Act 2009*) ont fait de l'organisme national de transport le régulateur légal pour les services publics de transport terrestre de voyageurs, dont le transport ferroviaire, par bus et par taxi.

³ En Italie, l'organisme de réglementation des transports (*Autorità di Regolazione dei Trasporti*) est entre autres chargé de développer des appels d'offres de référence pour le transport local et de déterminer les conditions minimales pour les services de transport en commun.

⁴ Pour un examen détaillé de la mobilité-service, voir la section 3. ci-après.

⁵ La pertinence de ce modèle pour l'élaboration et la comparaison des réformes a récemment été confirmée par (Wong and Hensher, 2018^[43]).

⁶ Section 113E(7) de la loi relative aux services d'autobus de 2017.

⁷ <https://ruter.no/globalassets/kollektivanbud/moter/2016-01-14-supplier-conference-regarding-passenger-counting-solutions/invitation-to-supplier-conference---passenger-counting.pdf>

⁸ *Letter from the CMA to local transport authorities on bus partnership arrangements* (29 février 2016)

⁹ En 1979 par exemple, Santiago (Chili) a mis en place un système fondé sur une libéralisation intégrale des services de transport par autobus et sur une intervention publique limitée. Ce n'est qu'à partir des réformes adoptées en 1990 et en 2007 que la concurrence par ligne a été remplacée par la concurrence pour le marché (pour de plus amples précisions, voir l'Encadré 7). Le Japon avait également adopté un modèle intégrant à la fois la concurrence par ligne et un dispositif d'autorisation (OECD, 2013^[11]).

¹⁰ Les auteurs indiquent toutefois que cela peut être dû au cadre de l'étude, dans la mesure où elle ne porte que sur le transport urbain dont la fréquence des dessertes est généralement élevée.

¹¹ Boston Consulting Group, *How COVID-19 Will Shape Urban Mobility* (2020), <https://www.bcg.com/it-it/publications/2020/how-covid-19-will-shape-urban-mobility>.

¹² Les services de mobilité peuvent être intégrés aux plateformes MaaS à des degrés variés, allant d'un degré minimal, auquel la plateforme fournit uniquement des informations sur le transport multimodal, à un degré maximal auquel la plateforme permet aux voyageurs d'acheter des titres de transport ou de payer un abonnement, tout en tenant compte

des objectifs sociétaux plus généraux lors de la sélection de la meilleure combinaison de transport multimodal pour chaque voyageur (CEREMA, 2019^[20]) (Sochor et al., 2018^[19]).

¹³ Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

¹⁴ Voir la loi de 2018 relative aux services de transport en Finlande.

¹⁵ Commission européenne, affaire M.9545 *NS GROEP/PON NETHERLANDS/JV* du 15 janvier 2020, considérant 82.

¹⁶ Ce problème est régulièrement dénoncé par les opérateurs londoniens. Ces derniers considèrent en effet que les spécifications imposées pour les autobus sont exagérées et que s'ils ne remportent pas l'appel d'offres, ils auront les plus grandes difficultés à réaffecter ces véhicules à d'autres appels d'offres. Les bus londoniens doivent par exemple disposer de deux portes (une porte d'entrée et une porte de sortie), ce qui n'est pas courant en dehors de Londres (Iossa, Rey and Waterson, 2019^[26]). De façon générale, la spécificité d'un actif ne repose pas uniquement sur la nature de cet actif puisque d'autres aspects doivent être pris en compte (localisation, dimension temporelle, etc.) **Invalid source specified.** Ces auteurs proposent une synthèse structurée des différents aspects qui font la spécificité d'un actif pour les services de bus. Ces aspects sont ainsi répartis de la manière suivante : (i) la spécificité physique (investissements réalisés dans des actifs physiques adaptés aux besoins d'une transaction spécifique et ne permettant qu'une réutilisation limitée compte tenu de leur conception) ; (ii) la spécificité géographique (p. ex. : localisation des dépôts et des garages en fonction de la définition des lots) ; (iii) la spécificité humaine ; (iv) la spécificité d'intention (p. ex. : investissements réalisés dans des actifs à vocation générale mais produits pour un appel d'offres particulier, entraînant un excédent de capacité en cas de retrait de l'acheteur) ; (v) la spécificité liée au capital de marque (p. ex. : investissements dans la notoriété ou dépenses de publicité) ; et (vi) la spécificité temporelle.

¹⁷ IDFM est l'autorité chargée de l'organisation et du financement du transport public dans la région de l'Île-de-France.

¹⁸ À condition qu'ils soient spécifiquement affectés à la conduite d'autobus plus de 50 % du temps.

¹⁹ En l'absence d'un tel accord, ce sont les dispositions du code du travail qui s'appliquent. Celles-ci prévoient que le transfert de personnel est automatique lorsqu'il concerne l'entité économique autonome de l'opérateur historique, soit une entité disposant de son propre personnel dédié et structuré.

²⁰ Tel que souligné par la direction des transports publics (*Directorio de Transporte Público*, ou DPT), la détention des terminaux octroyait aux opérateurs historiques un avantage concurrentiel considérable pour les appels d'offres ultérieurs. La condition de détention préalable des actifs posait également problème, dans la mesure où les procédures précédentes obligeaient les opérateurs à faire l'acquisition de leur propre parc d'autobus, ce qui supposait des capacités financières importantes (International Transport Forum, 2020, p. 41^[48]).

²¹ Il convient de souligner que ce système prévoit également des mesures spécifiques afin d'empêcher le développement d'un pouvoir de marché en faveur des fournisseurs d'autobus. À ces fins, le ministère se réserve la possibilité d'organiser de nouveaux appels d'offres pour la fourniture d'autobus.

²² Sont considérées comme des grandes villes celles qui comptent plus de 300 000 habitants ou font partie d'une métropole de plus d'un million d'habitants. Cette analyse est axée sur les grandes villes de l'Europe de Quinze (UE15), dans la mesure où les pays de l'Europe de l'est sont encore dans une phase de transition et que leur inclusion limiterait les possibilités de comparaison des données et des résultats.

²³ Ce sous-échantillon n'inclut donc pas les entreprises assurant des services de transport souterrain (métro) ou des services de transport à la fois terrestre et souterrain.

²⁴ <https://www.oecd.org/daf/competition/ContractAllocationforLocalTransportation.pdf>.

²⁵ Pour faire simple, dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire, l'autorité verse à l'opérateur un montant défini pour la fourniture d'un service spécifique et pour une période donnée. L'autorité perçoit alors toutes les recettes. Dans le cadre d'un contrat à contribution financière forfaitaire, l'opérateur assure la fourniture d'un service spécifique et pour une période donnée, et en perçoit toutes les recettes. Il doit toutefois assumer seul certains risques liés à la demande.

Références

- Aarhaug, J. et al. (2018), “20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids”, *Research in Transportation Economics*. [42]
- AGCM (2016), *Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale*. [6]
- Amaral, M., S. Saussier and A. Yvrande-Billon (2009), “Auction procedures and competition in public services: the case of urban public transport in France and London”, *Utility Policy*, Vol. 17/2. [8]
- Authority for Consumers & Markets (2021), *Market study 'Mobility as a Service'*. [25]
- Autorité de la concurrence (2020), *Avis No. 20-A-08 du 16 septembre 2020 relatif à une saisine de l'Ile-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du secteur du transport public de personnes par autobus en Ile-de-France*. [30]
- Avenali, A. et al. (2014), “Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia”, *Economia e Politica Industriale*, <https://doi.org/DOI: 10.3280/POLI2014-004009>. [35]
- Boitani, A., M. Nicolini and C. Scarpa (2013), “Do competition and ownership matter? Evidence from local transport in Europe”, *Applied Economics*, pp. 1419-1434, <https://doi.org/DOI: 10.1080/00036846.2011.617702>. [34]
- Boitani, A. and F. Ramella (2017), *Competizione e aggregazioni nel TPL*. [36]
- Cambini, C. et al. (2007), “Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di grandi dimensioni”, *Rivista Italiana degli Economisti*. [38]
- CEREMA (2019), *MaaS in Europe: Lessons from the Helsinki, Vienna and Hannover experiments*. [20]
- CMA (2016), *Competition, co-operation and partnership working in local bus markets - Letter from the CMA to local transport authorities on bus partnerships arrangements*. [12]
- Crozet, Y. (2020), “Mobility as a Service - A New Ambition for Public Transport Authorities”, *International Transport Forum Discussion Papers* 16. [7]
- Currie, G. and N. Fournier (2021), “Good Practice Public Transport Concessions: the Cases of London and Melbourne”, *Discussion Paper No. 2021-10 Prepared for the Working Group on Public Transport Market Organisation and Innovation*. [39]

- Demesetz, H. (1968), "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, Vol. 11/1, pp. 55-65. [3]
- Department for Transport (2020), *Future of Transport Regulatory Review - Summary of Responses*. [24]
- ENO Center for Transportation and TransitCenter (2017), *A bid for Better Transit - Improving service with contracted operations*. [11]
- Fearnley, N. et al. (2018), "Competition and substitution between public transport modes", *Research in Transportation Economics*, Vol. 69, pp. 51-58. [15]
- Fraquelli, G., M. Piacenza and G. Abrate (2001), "Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese", *Economia e Politica Industriale*. [37]
- Heimler, A. (2007), "Servizi pubblici locali: concorrenza regolazione e gare", *Economia italiana* 3, pp. 669-689. [41]
- Hollingsworth, J., B. Copeland and J. Johnson (2019), "Are e-scooters polluters? The environmental impacts of shared dockless electric scooters", *Environmental Research Letters*, Vol. 14/8. [17]
- Hurtubia, R. and J. Leonhardt (2021), *The Experience of Reforming Bus Concessions in Santiago de Chile*. [33]
- International Transport Forum (2021), *Developing Innovative Mobility Solutions in the Brussels-Capital Region*. [50]
- International Transport Forum (2021), *Developing Innovative Mobility Solutions in the Brussels-Capital Region*, <https://www.itf-oecd.org/developing-innovative-mobility-brussels-capital-region>. [18]
- International Transport Forum (2021), *Integrating Public Transport into Mobility as a Service - Summary and Conclusions*. [46]
- International Transport Forum (2021), *Integrating Public Transport into Mobility as a Service - Summary and Conclusions*, <https://www.itf-oecd.org/public-transport-mobility-service>. [22]
- International Transport Forum (2020), *Reforming Public Transport Planning and Delivery*. [48]
- International Transport Forum (2020), *Reforming Public Transport Planning and Delivery*, <https://www.itf-oecd.org/reforming-public-transport-planning-and-delivery>. [32]
- Iossa, E., P. Rey and M. Waterson (2019), "Organising Competition for the Market", *TSE Working Papers* 984. [26]
- Land Transport Authority (2018), *Annual Report - Smart transport: future of our commute*. [31]
- Liao, F. and G. Correia (2020), "Electric carsharing and micromobility: A literature review on their usage pattern, demand, and potential impacts", *International Journal of Sustainable Transportation*, <https://doi.org/10.1080/15568318.2020.1861394>. [16]
- Mocetti, S. and G. Roma (2021), "Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro", *Occasional paper series of the Bank of Italy - Questioni di Economia e Finanza*. [14]

- Nash, C. and D. Bray (2014), "Workshop 5 Report: The Roles and responsibilities of government and operators", *Research in Transportation Economics* 48, pp. 286-289, <http://dx.doi.org/10.1016/j.retrec.2014.09.054>. [29]
- OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles*. [47]
- OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles*, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>. [23]
- OECD (2019), "Competition for-the-market", *Background note by the Secretariat prepared for the Global Forum on Competition*. [45]
- OECD (2019), "Competition for-the-market", *Background note by the Secretariat prepared for the Global Forum on Competition*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)7/en/pdf). [13]
- OECD (2018), *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat prepared for WP2*. [49]
- OECD (2018), *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat prepared for WP2*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf). [5]
- OECD (2016), "Competition and innovation in land transport", *Background note by the Secretariat for Working Party No. 2 on Competition and Regulation*. [44]
- OECD (2016), "Competition and innovation in land transport", *Background note by the Secretariat for Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2016\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2016)6/en/pdf). [2]
- OECD (2013), *Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services*. [1]
- Ramboll (2019), *Whimpack: insights from the world's first Mobility-as-a-Service (MaaS) system*. [21]
- Sochor, J. et al. (2018), "A topological approach to Mobility as a Service: A proposed tool for understanding requirements and effects, and for aiding the integration of societal goals", *Research in Transportation Business & Management*, pp. 3-14. [19]
- Van de Velde, D. (1999), "Organisational forms and entrepreneurship in public transport (Part 1: classifying organisational forms)", *Transport Policy*, Vol. 6, pp. 147-157. [9]
- Vigren, A. (2017), "How Many Want to Drive the Bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts", *CTS Working Paper*. [40]
- White, P. (2018), "Prospects in Britain in the light of the Bus Services Act 2017", *Research in Transportation Economics*, pp. 337-343. [10]
- Williamson, O. (1976), "Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV", *The Bell Journal of Economics* 1, pp. 73-104. [4]
- Wong, Y. and D. Hensher (2018), "The Thredbo story: A journey of competition and ownership in land passenger transport", *Research in Transportation Economics* 69, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.04.003>. [28]

Wong, Y. and D. Hensher (2018), "The Thredbo story: A journey of competition and ownership in land passenger transport", *Research in Transportation Economics*, Vol. 69. [43]

Yvrande-Billon, A. (2009), "Appels d'offres concurrentiels et avantage au sortant, une étude empirique du secteur du transport public urbain en France", *Revue d'économie industrielle*. [27]