

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

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

**Compte rendu de la table ronde sur la concurrence et la réglementation dans le secteur
des services de transport locaux**

Annexe au compte rendu succinct de la 73e réunion du Groupe de travail n° 2

20 juin 2022

Ce document établi par le Secrétariat de l'OCDE présente un compte rendu détaillé des débats qui ont eu lieu lors de la table ronde sur la concurrence et la réglementation dans le secteur des services de transport locaux, organisée par le Groupe de travail no 2 le 20 juin 2022.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse :
<https://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/competition-and-regulation-in-the-provision-of-local-transportation-services.htm>

Pour toute question concernant ce document, veuillez prendre contact avec Mme Federica MAIORANO.

Email: Federica.Maiorano@oecd.org

JT03524187

Compte rendu de la table ronde sur la concurrence et la réglementation dans le secteur des services de transport locaux

1. Introduction du président

Le 20 juin 2022, le Groupe de travail n° 2 du Comité de la concurrence a tenu, sous la présidence du Professeur Alberto Heimler, une table ronde sur la concurrence et la réglementation dans le secteur des services de transport locaux.

Le Président présente le sujet, rappelant que le transport est régulièrement à l'ordre du jour des débats du Groupe de travail n° 2. Il souligne que deux formes de concurrence sont possibles dans les marchés de transport local : la concurrence dans le marché et la concurrence pour le marché. Comme en témoigne l'expérience du Royaume-Uni, la concurrence dans le marché peut être problématique dès lors que la baisse des recettes induite par la concurrence que se livrent les opérateurs pour les lignes les plus rentables risque de compliquer le financement des autres services. En conséquence, il a été proposé, notamment par l'Union européenne, de préférer la concurrence pour le marché, laquelle s'accompagne cependant de ses propres difficultés. Il précise que le principal problème en la matière réside dans la puissance des opérateurs historiques, qui retardent voire bloquent le déroulement des appels d'offres. Le Royaume-Uni est le seul pays qui soit parvenu à y remédier, en restructurant le secteur du transport local avant d'introduire la concurrence pour le marché. Enfin, le Président évoque l'impact des nouvelles technologies sur l'organisation des services de transport, notamment l'essor de la mobilité-service (*mobility as a service*, MaaS) et l'évolution de la demande de services de transport public due à la pandémie de COVID-19.

Il présente ensuite les trois experts devant intervenir au cours de la table ronde :

- **Graham Currie**, professeur à l'Université Monash ;
- **Orla McCarthy**, analyste au sein du Forum international des transports de l'OCDE ;
- **Sauro Mocetti**, responsable adjoint de la division droit et économie de la Banque d'Italie.

Après avoir fait observer que seul un petit nombre de contributions écrites a été reçu de la part des délégations, le Président annonce que les débats comporteront quatre parties :

- l'organisation des services de transport local et les procédures de mise en concurrence ;
- le développement de la mobilité-service (*Mobility as a Service*, MaaS) ;
- le financement du transport public ;
- les autres services de transport.

2. Note de référence du Secrétariat

Le Président remercie le Secrétariat pour sa note de référence et l'invite à en présenter les principales conclusions.

Le Secrétariat explique que sa note comprend trois chapitres, portant sur les grands thèmes suivants :

- la gouvernance et l'organisation institutionnelle des services de transport local ;
- la mobilité-service et l'influence des nouvelles technologies sur le paysage concurrentiel des services de transport local ;
- les appels d'offres et les obstacles potentiels à l'entrée.

S'agissant du premier chapitre, le Secrétariat rappelle qu'il ne peut y avoir de concurrence équitable sans une affectation optimale des ressources, garantissant que les procédures d'appel d'offres sont préparées par des administrations qui disposent des compétences requises pour éviter la création d'obstacles à l'entrée. Dans ce contexte, des compétences insuffisantes des administrations publiques, couplées avec un pouvoir discrétionnaire excessif, sont de nature à entraver la concurrence dans les services de transport local, avec pour conséquence des prix plus élevés et une moindre qualité. Pour le Secrétariat, les partenariats public-privé sont un moyen d'éviter cet écueil parce qu'ils permettent d'exploiter l'expertise privée en complément de celle des administrations publiques. Ils ont été utilisés avec succès au Royaume-Uni et en Norvège, mais peuvent aussi poser des problèmes de concurrence – création d'obstacles à l'entrée, ségrégation géographique et partage d'informations sensibles sur le plan commercial.

Le deuxième chapitre de la note de référence décrit la mobilité-service, qui a élargi le périmètre de la concurrence dans les services de transport local parce qu'elle a stimulé le transport multimodal et la concurrence intermodale. La mobilité-service fait toutefois peser deux risques sur la concurrence : l'un lié au partage de données dynamiques, statiques et historiques relatives aux usagers et l'autre dû aux problèmes d'intégration verticale qui peuvent découler d'éventuelles obligations d'exclusivité.

Enfin, le troisième et dernier chapitre de la note porte sur les procédures de mise en concurrence et les obstacles à l'entrée. Le Secrétariat souligne qu'il ne suffit pas de lancer des appels d'offres pour garantir la concurrence et que certains aspects essentiels doivent être pris en compte : la détention des actifs que constituent les véhicules, l'entretien des véhicules (en particulier lorsqu'ils ne peuvent pas être transférés vers d'autres marchés), la taille des lots sur lesquels portent les appels d'offres, la chronologie des appels d'offres et la durée des concessions.

3. Organisation du transport local et mise en concurrence

Le **Président** présente brièvement les difficultés auxquelles s'est heurtée la Toscane lorsqu'elle a introduit la concurrence pour le marché dans le secteur des services de transport urbain et interurbain. Il invite l'Italie à décrire les problèmes rencontrés pendant la procédure d'appel d'offres et le rôle joué par l'autorité de la concurrence dans la recherche d'une solution.

L'**Italie** explique que ses services de transport public sont majoritairement fournis par des opérateurs locaux internes. L'expérience de la Toscane a donc un caractère exceptionnel, parce que c'était la première fois qu'une collectivité locale décidait d'attribuer un marché de transport public dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. La collectivité locale a défini un marché géographique de grande taille, regroupant 14 zones locales dans un même lot. De ce fait, deux offres seulement ont été reçues : (i) l'une présentée par un consortium regroupant tous les anciens opérateurs historiques ; et (ii) l'autre soumise par un nouvel entrant, Autolinee Toscane, qui a finalement remporté le marché. Toutefois, la décision

finale d'attribution du marché n'a été adoptée qu'en 2019, soit sept ans après l'ouverture de l'appel d'offres, à l'issue de longues procédures administratives et judiciaires.

Durant ces sept années, les services de transport ont été fournis transitoirement par l'ancien opérateur, et l'autorité de la concurrence a dû intervenir à deux reprises. La première intervention remonte à 2015 : la procédure d'appel d'offres était alors en cours, et l'autorité de la concurrence a contraint l'autorité adjudicatrice à corriger certains aspects qui restreignaient de manière injustifiée le nombre de soumissionnaires. Dans sa version initiale, l'appel d'offres obligeait en effet l'adjudicataire du marché à reprendre l'intégralité des actifs des opérateurs en place et ne définissait pas clairement le périmètre géographique du marché. Ces restrictions ont été éliminées, mais l'autorité de la concurrence est de nouveau intervenue en 2019, dans le cadre de ses activités répressives, soupçonnant un abus de position dominante du consortium d'opérateurs historiques. Les opérateurs historiques cachaient des informations essentielles à l'adjudicataire et différaient le transfert des actifs, retardant la reprise du marché par le nouveau prestataire. Celui-ci a finalement pu commencer à fournir les services de transport prévus par le contrat en novembre 2021. Enfin, une nouvelle réglementation a été adoptée pour obliger les collectivités locales à justifier le choix de faire appel à un prestataire interne pour les services de transport.

Après avoir remercié l'**Italie** pour sa contribution, le Président demande des informations sur le prix fixé pour le transfert des actifs dans l'exemple toscan.

L'**Italie** répond que le prix des actifs à céder à l'adjudicataire a constitué l'un des principaux sujets de contentieux avec les opérateurs historiques, qui ont dénoncé l'opacité de la procédure. Elle fait valoir que les opérateurs historiques auraient néanmoins pu s'efforcer de fournir à l'adjudicataire les informations dont il avait besoin pour exécuter le marché.

Le **Président** souligne que l'évaluation des actifs est un élément déterminant du bon déroulement de la transition entre les opérateurs historiques et les nouveaux prestataires et qu'elle devrait être effectuée en amont pour réduire l'incertitude. Il invite ensuite le Royaume-Uni à faire part de son expérience, de telle manière qu'elle puisse être comparée avec celle de l'Italie. Plus précisément, il lui demande d'évoquer son expérience en matière de franchisage, de problèmes liés à l'évaluation des actifs, de séparation verticale des services de transport et de « partenariats renforcés ».

Le délégué du **Royaume-Uni** évoque les difficultés de mise en œuvre associées au franchisage. Lorsqu'il a été appliqué ailleurs qu'à Londres, le franchisage a été contesté juridiquement et il est devenu un instrument d'action problématique. C'est la raison pour laquelle les partenariats renforcés ont semblé constituer une solution attrayante pour les collectivités locales de petite taille, qui peuvent ainsi définir les modalités de fonctionnement des réseaux de bus puis coopérer avec des opérateurs privés pour la mise en œuvre de ces modalités. Cette approche offre plus de souplesse que le franchisage, et la CMA assure un accompagnement pour la conception de projets de partenariats renforcés.

Le **Président** demande des informations complémentaires sur la place des opérateurs privés dans ces partenariats et sur les procédures de sélection utilisées. Plus précisément, il souhaite savoir quelle est la différence entre un appel d'offres et la sélection d'opérateurs impliqués dans un partenariat renforcé.

Le **Royaume-Uni** répond qu'à la différence du franchisage, les partenariats renforcés ne font pas peser de risques financiers sur les collectivités locales. Celles-ci se contentent de définir des critères concernant l'exécution du service, puis différents opérateurs se livrent concurrence sur le marché pour fournir le service. Ces partenariats constituent donc une formule plus souple, mais ils commencent tout juste à être déployés.

Le **Président** souligne que la contribution du Royaume-Uni apporte un éclairage sur les difficultés pratiques que posent les appels d'offres. Il évoque ensuite l'expérience de la Suède, où des services de transport à but lucratif sont fournis par des opérateurs privés, tandis que les services de transport public subventionnés sont fournis par les collectivités publiques. Il invite la délégation suédoise à expliquer comment les appels d'offres ont été organisés et à préciser si les adjudicataires doivent acheter leurs propres actifs (comme au Royaume-Uni) ou si les actifs des anciens opérateurs doivent leur être cédés (comme en Italie).

La **Suède** répond que les services de transport public local et régional sont toujours majoritairement fournis par les autorités régionales de transport public, même si une petite partie l'est sur une base commerciale. Par ailleurs, la puissance publique sous-traite l'essentiel des services de transport qu'elle offre, à l'exception de quelques autorités régionales qui continuent de préférer s'appuyer sur leurs ressources internes. Les appels d'offres sont axés sur la performance des services de transport, donc sur des critères de qualité et de prix.

Le sort du stock de matériel roulant et son transfert éventuel des anciens opérateurs aux nouveaux adjudicataires dépendent en grande partie du type de transport. S'agissant du transport par autobus, les soumissionnaires doivent souvent fournir leurs propres véhicules et leur propre personnel. En revanche, dans le cas du transport ferroviaire, il est plus fréquent que les autorités régionales fournissent le matériel roulant. Dans le deuxième cas, les trains et les tramways font l'objet d'une passation de marché distincte de celle qui concerne la fourniture du service, et la procédure dépend des différentes durées de vie des véhicules. Pour ce qui est du transfert du personnel, il peut être protégé par le droit du travail national.

Le **Président** demande des précisions sur la question de la propriété des actifs.

La **Suède** précise que les autobus appartiennent le plus souvent aux opérateurs privés, tandis que le matériel roulant ferroviaire appartient généralement aux autorités de transport.

Le **Président** demande ensuite à la République tchèque d'expliquer la différence entre franchises, opérateurs internes, attribution directe et attribution directe avec mise en concurrence, en insistant plus particulièrement sur ce qui distingue l'appel d'offres de l'attribution directe avec mise en concurrence.

La **République tchèque** explique que le recours aux appels d'offres est la règle pour l'attribution des marchés dans le secteur du transport public, ajoutant que la procédure doit être équitable, ouverte, transparente et non discriminatoire et doit être encadrée par des règles strictes. Dans le cas de l'attribution directe, il n'y a pas de procédure préalable de mise en concurrence, mais l'autorité doit fournir des informations de base sur le service au moins une année avant l'attribution du marché. L'attribution directe est donc une procédure dont le formalisme est moindre (sans règles précises) et qui permet de présélectionner les opérateurs au sein d'un groupe d'offreurs.

Le **Président** demande des informations sur la sélection de ces opérateurs dans le cadre d'une procédure d'attribution directe, voulant notamment savoir si les autorités sont libres de choisir le prestataire.

La **République tchèque** répond que d'après la réglementation, il n'est possible de recourir à la procédure de l'attribution directe que pour de petits marchés ou en cas d'urgence.

Le **Président** rappelle que les études sur les appels d'offres font la différence entre appel d'offres formel et « concours de beauté », celui-ci consistant en un choix discrétionnaire entre prestataires en concurrence. Il présente ensuite la contribution de l'Afrique du Sud, qui porte sur la contractualisation des services d'autobus assurant les trajets entre le

domicile et le lieu de travail et qui révèle des similitudes avec l'expérience italienne en ce qui concerne le fait que les appels d'offres prennent du retard et que les opérateurs historiques continuent transitoirement de fournir des services. Le Président interroge la délégation sud-africaine au sujet de la durée de ces contrats transitoires, de la possibilité d'ouvrir les marchés du transport et de l'échec des appels d'offres dans le pays.

L'**Afrique du Sud** précise que la fréquence des contrats transitoires dans les services de transport public sud-africains s'explique par des problèmes de personnel qui empêchent ou compliquent l'exécution des procédures d'appel d'offres. Ces contrats ont donc été mis en place il y a plus de 22 ans, et les quelques marchés conclus dans le cadre d'appels d'offres l'ont été avec des opérateurs déjà en place. Ces contrats présentent l'inconvénient de ne pas être révisés, ce qui crée une perte d'efficacité, certaines lignes étant obsolètes et la surveillance de l'exécution des contrats laissant à désirer.

Le **Président** rappelle que des règles strictes doivent impérativement être en place pour garantir que les prestataires qui remportent un marché ne sacrifient pas la qualité au nom de la rentabilité. Il remercie ensuite l'Ukraine d'avoir envoyé une contribution malgré les difficultés que traverse le pays. Il invite la délégation ukrainienne à s'exprimer concernant le choix de recourir au franchisage pour la prestation de services de transport local, sachant que les franchises devraient être renouvelées pour cinq années supplémentaires. Il ajoute que même si l'idée d'un contrat renouvelable sur la base de la qualité du service est bonne, subordonner le renouvellement à l'achat de nouveaux autobus peut être problématique. En effet, l'achat de nouveaux véhicules peut être imposé par la voie d'obligations contractuelles. Compte tenu des problèmes liés à la durée de vie des véhicules, le Président interroge l'Ukraine sur le sort de ces autobus à l'expiration de la franchise, voyant deux possibilités : une obligation de transfert des actifs, telle qu'elle existe en Italie, ou la vente des véhicules.

L'**Ukraine** remercie l'OCDE pour son soutien et sa solidarité avec le peuple ukrainien. Le délégué explique ensuite qu'il est primordial que les opérateurs conservent la propriété des véhicules puisque le renouvellement des franchises implique qu'ils continuent à fournir le service pendant cinq années supplémentaires. Par ailleurs, conserver la propriété des actifs leur permet de participer à d'autres appels d'offres. S'agissant du transfert des actifs, la réglementation ukrainienne n'oblige pas les nouveaux franchisés à acheter les actifs de l'opérateur qui était en place.

Le **Président** reconnaît qu'il est judicieux que l'opérateur conserve ses actifs, mais fait observer que la réglementation doit aussi garantir une transition fluide entre les prestataires. Il invite ensuite la Roumanie à commenter sa contribution, qui porte sur des services de transport interdépartemental par autobus dans le cadre desquels les appels d'offres se déroulent selon un calendrier hebdomadaire défini par les autorités et privilégient les opérateurs qui assurent déjà une liaison donnée. Il demande pourquoi la fourniture de ces services n'a pas été purement et simplement confiée au secteur privé (dans le cadre du système d'autorisation fonctionnant selon un calendrier annuel qui existait auparavant), sans recours à des appels d'offres.

La **Roumanie** répond que l'autorité de la concurrence a soumis au ministère du Transport deux possibilités pour intensifier la concurrence dans ce secteur. La première consiste en l'introduction d'une concurrence pour le marché reposant sur la commande publique, tandis que la deuxième prend la forme d'une ouverture complète du marché passant par l'attribution de licences par ligne à tous les candidats remplissant les critères techniques et les critères de qualité requis. Dans cette dernière formule, pour chaque ligne, les tarifs sont fixés librement par concurrence directe entre les opérateurs et se forment selon l'offre et la demande. L'autorité de la concurrence préfère ce système à celui de la passation de marchés

publics, les opérateurs étant soumis à des conditions minimales et l'État n'intervenant pas dans la réglementation des prix.

Le **Président** demande s'il existe une réelle différenciation des candidats dès lors que la grille horaire est définie par la puissance publique. La **Roumanie** répond que la différenciation repose sur les prix, le confort et autres dimensions de la concurrence. Le **Président** fait observer que les horaires devraient être librement définis par les opérateurs, puisqu'ils dépendent d'une demande que les pouvoirs publics ne peuvent pas appréhender. La **Roumanie** répond qu'il appartient aux autorités de fixer les horaires et de les imposer aux opérateurs parce qu'elles disposent d'informations issues des études qu'elles mènent pour prévoir les flux de passagers sur deux ans.

Le **Président** passe ensuite la parole au Professeur Currie, dont l'intervention porte sur l'organisation de marchés d'appel d'offres équilibrés.

Le **Professeur Currie** souligne qu'introduire la concurrence sur les marchés du transport local est une entreprise difficile et précise que son intervention portera sur la question de l'avantage à l'opérateur historique. Bien que les candidats à l'entrée sur le marché optent fréquemment pour une stratégie plus offensive dans leur réponse aux appels d'offres, ce sont souvent les opérateurs historiques qui remportent les marchés. De plus, les coûts irrécupérables liés aux véhicules, aux dépôts et au personnel constituent un obstacle à la concurrence, qui vient s'ajouter à celui constitué par les coûts liés au changement de fournisseur résultant du transfert du service.

Le Professeur Currie annonce qu'il va évoquer deux types d'avantages à l'opérateur historique : le premier lié à l'introduction de ce qu'il appelle la « réglementation concurrentielle », le second dû à la difficulté de présenter une offre une fois que la réglementation concurrentielle est en place. Il rappelle les solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics lorsqu'ils veulent introduire de la concurrence dans un service public, depuis une déréglementation prenant la forme d'une privatisation totale jusqu'à l'établissement d'un monopole public. La réglementation concurrentielle constitue un moyen terme entre ces deux extrêmes et a pour but d'utiliser la concurrence pour réduire les coûts. Les tentatives d'introduction de la concurrence dans ces marchés de transport visent à réaliser à la fois des économies directes et des économies indirectes. Les économies directes résultent du recours aux appels d'offres, tandis que les économies indirectes proviennent des économies réalisées en amont par les organisations à la seule évocation de l'introduction de la concurrence. À cet égard, tant l'anticipation de la concurrence que les économies directes permises par les appels d'offres favorisent, au sein des organismes publics, des changements qui sont renforcés par des effets de ruissellement, ce qui permet d'importantes économies indirectes. Ainsi, l'expérience des services londoniens de transport par autobus démontre que les économies indirectes et les effets de ruissellement peuvent être nettement supérieurs aux économies directes.

Le Professeur Currie explique ensuite que les opérateurs en place entravent souvent la concurrence en dissuadant les candidats à l'entrée de tenter leur chance et en subventionnant des solutions de grande qualité, accroissant ainsi le coût de la concurrence. À titre d'exemple, un opérateur de grande taille peut inonder temporairement un marché d'une offre qu'elle subventionne pour réduire la part de marché de ses concurrents. Ces grands opérateurs le peuvent parce qu'ils sont en position de force dans des domaines essentiels – effets d'apprentissage ou de connaissance ; coûts irrécupérables et infrastructure ; verrouillage de fournisseurs. L'intervenant explique qu'il est important que les soumissionnaires échangent des informations pour éliminer ces avantages. Il évoque également le phénomène de dépréciation de l'expérience, qui fait que les soumissionnaires non sélectionnés éprouvent des difficultés à soumissionner de nouveau.

Il suggère, pour réduire encore les obstacles à l'entrée, de dissocier les coûts irrécupérables (véhicules, maintenance, dépôts, etc.) et de proposer les éléments auxquels ils correspondent à tous les soumissionnaires en dehors de la procédure. Il en va de même des coûts du changement de fournisseur. Dans ce domaine, les obstacles technologiques à la sous-traitance doivent être éliminés. Il est possible de supprimer les avantages à l'opérateur historique en améliorant l'accès de toutes les parties prenantes à l'information et à la connaissance. Autre piste envisageable pour intensifier la concurrence : passer des contrats de durée plus courte à un rythme plus fréquent et coordonner l'attribution des marchés entre différentes villes.

Le Professeur Currie expose les différences entre contrats bruts et contrats nets, différences dont dépend une grande partie des risques associés aux appels d'offres. Il ajoute que les marchés bruts encouragent la concurrence mais ont un effet dissuasif sur la prise de risque, et que dans le secteur du transport public, bon nombre des contrats passés sont des contrats bruts avec prise de risque reposant sur les performances. Selon lui, le réseau de bus londonien est un exemple pertinent pour qui veut analyser sur la base de faits concrets le recours aux appels d'offres. Il repose sur un vaste système de passation de marchés, sous la forme de contrats bruts contenant des mécanismes incitatifs qui favorisent la qualité. Les appels d'offres sont organisés en fonction des lignes et ont lieu selon un principe de rotation toutes les deux semaines, étant entendu qu'un tiers du réseau fait l'objet d'un appel d'offres chaque année. Une attention particulière est portée à la dimension spatiale des appels d'offres, et des lignes situées dans des zones contiguës font l'objet d'appels d'offres, ce qui permet aux nouveaux entrants de mutualiser leurs ressources. Les lignes sont planifiées par les autorités, ce que le Professeur Currie considère comme une nécessité.

Par ailleurs, à Londres, le partage de données ouvertes et transparentes a beaucoup contribué à réduire l'avantage à l'opérateur historique. Couplé avec la fréquence des appels d'offres, ce partage réduit les obstacles à l'entrée. À cela s'ajoute que les contrats imposent aux adjudicataires de fournir des véhicules neufs, ce qui a un impact sur les prix mais a aussi amélioré la qualité. Le Professeur Currie souligne ensuite que si l'attribution d'un marché est sans doute nécessaire pour permettre aux nouveaux opérateurs qui arrivent sur le marché de recruter du personnel et d'acheter des véhicules, le retard de sept ans observé en Toscane est excessif. L'expérience du réseau de bus londonien montre que le regroupement des offres par zone géographique (lignes contiguës) a contribué de façon déterminante à réduire les prix soumissionnés.

En conclusion de sa présentation, le Professeur Currie répond aux trois questions qui lui ont été posées. Premièrement, il faudrait restructurer les opérateurs historiques avant de lancer un appel d'offres, comme cela a été fait pour le réseau de bus londonien, le dégroupage améliorant l'accès à l'information pour tous les soumissionnaires. Deuxièmement, les appels d'offres peuvent se dérouler même en présence d'opérateurs historiques verticalement intégrés, en raison de l'existence d'économies indirectes et d'effets de ruissellement. Troisièmement, les actifs et le personnel des opérateurs historiques doivent être le plus possible dissociés en cas d'appel d'offres. Pour conclure, l'expert tient à souligner que les débats sur la concurrence dans les services de transport local sont aujourd'hui constructifs, ce qui n'était pas le cas dans les années 1980.

Après avoir remercié le Professeur Currie pour sa présentation, le **Président** demande des précisions sur les coûts bruts. Il souhaite savoir comment il convient de traiter les services de billetterie dans le cadre des contrats bruts, dans lesquels le prestataire n'a aucun intérêt à veiller à ce que les passagers paient leurs billets.

Le **Professeur Currie** répond que les contrats reposant sur la performance (comme ceux conclus à Londres), dans lesquels le contrôle des billets peut être une obligation contractuelle imposée au prestataire, peuvent être une solution. Autre formule

envisageable : prévoir que des représentants de l'autorité elle-même puissent monter à bord des véhicules pour vérifier que les voyageurs sont munis d'un titre de transport.

Le **Président** fait observer que la qualité du service est l'un des critères retenus par les autorités pour reconduire les contrats, ce qui démontre qu'une réglementation multidimensionnelle du marché est nécessaire. Il invite ensuite les participants à poser des questions et donne la parole à l'Australie.

L'**Australie** explique que les enquêtes menées par l'autorité australienne de la concurrence ont révélé le manque de connaissances des agents chargés de la réglementation de l'achat de services de transport par autobus et le manque de sophistication de cette réglementation. Le délégué demande au Professeur Currie son avis sur ce point et sur ce que coûte la mise en place d'un cadre réglementaire complexe.

Le **Professeur Currie** répond qu'en effet, le manque de sophistication de la réglementation est l'un des principaux problèmes constatés dans les marchés de transport local ouverts à la concurrence. Des débats et conférences au plus haut niveau sur les solutions envisageables ont actuellement lieu.

Le **Président** souligne qu'une volonté politique forte a présidé à la décision londonienne de privatiser le transport par autobus et de mettre en place à tout prix un environnement concurrentiel. Il donne ensuite la parole à la délégation des États-Unis, qui souhaite également poser une question aux intervenants précédents.

Les **États-Unis** reviennent sur l'intervention de l'Italie et posent deux questions sur l'expérience de la Toscane. Premièrement, ils demandent s'il est bon que l'autorité de la concurrence soit compétente à la fois pour l'application du droit de la concurrence et pour l'encadrement des politiques d'achat. Leur deuxième question porte sur le point de savoir si l'obligation faite à l'adjudicataire d'acheter les actifs de l'opérateur en place pourrait se révéler préjudiciable dans le cas où l'opérateur en place aurait fait de mauvais investissements par le passé.

L'**Italie** répond que dans l'exemple qui a été présenté, dans un premier temps (durant le déroulement de la procédure d'appel d'offres), l'autorité de la concurrence n'est intervenue que dans le cadre de ses activités de promotion de la concurrence. Elle n'est en effet pas compétente en matière de commande publique, laquelle relève d'un organisme distinct. Quant à sa deuxième intervention, elle concernait l'exécution de mesures provisoires devant permettre de transférer les actifs et de mettre fin au litige avec l'opérateur historique. Le délégué italien souligne également que c'est à l'autorité compétente en matière de lutte contre la corruption qu'il revient de contrôler les appels d'offres.

Le **Président** conclut cette première partie de la table ronde en insistant sur les conséquences dommageables d'une réglementation trop simpliste et d'une confiance excessive dans le marché.

4. La mobilité-service

Le **Président** ouvre la deuxième partie des débats, qui porte sur les conséquences de la mobilité-service sur la concurrence, notamment sur des aspects tels que la concurrence entre plateformes, la tarification et les accords restrictifs de concurrence. Il invite la délégation lettone à faire part de l'expérience de son pays dans le domaine de la concurrence intermodale.

La **Lettonie** présente le nouveau système de billetterie mis en place dans le cadre de nouvelles plateformes MaaS dans le pays. Dans un premier temps, ce nouveau système

vendra les billets des opérateurs qui exploitent les lignes régionales. Il sera ensuite étendu aux opérateurs de services de transport public local. Les opérateurs auront automatiquement le droit de vendre des billets et pourront également choisir le mode de vente qu'ils préfèrent (en ligne, à bord des véhicules ou au guichet). L'accès à ce nouveau service de billetterie sera régi par le droit du transport public, qui définit une série de critères de qualité garantissant que les opérateurs peuvent offrir un service de billetterie continu fonctionnant sans interruption. Ce nouveau système se présentera comme une plateforme ouverte et facile d'accès. Les billets achetés sur cette plateforme seront moins chers que ceux achetés à bord ou au guichet, et le vendeur pourra facturer une redevance pour couvrir le coût de ce canal de vente. L'objectif est de mettre fin à la fragmentation caractérisant le système actuel, qui dissuade de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché. Pour conclure, le délégué de la Lettonie souligne que créer un système unique pour la vente de tous les billets de transport public est un bon moyen de favoriser l'entrée et la concurrence d'acteurs privés.

Le **Président** demande si ce nouveau système permet la présence de plateformes concurrentes ou s'il a l'exclusivité. La **Lettonie** répond que la plateforme aura l'exclusivité du service. Le **Président** invite ensuite les Pays-Bas à faire part de leur expérience en matière de mobilité-service, plus précisément d'expliquer pourquoi les billets vendus sur les plateformes sont plus chers que ceux achetés à bord.

Les **Pays-Bas** présentent le travail de l'autorité néerlandaise de la concurrence, qui a porté à la fois sur la réglementation et sur la protection de la concurrence. Le délégué précise qu'en raison de la petite taille du pays, le transport public n'est pas appréhendé comme un marché local. Il est plutôt vu comme un bien intermédiaire essentiel pour les acteurs qui veulent être présents sur le marché de la mobilité-service. L'autorité néerlandaise a conduit une étude de marché afin d'apprécier l'impact de la mobilité-service non seulement du point de vue du transport, mais aussi sous l'angle de l'économie numérique, cherchant à déterminer si l'accès aux services de transport public par l'intermédiaire d'une plateforme unique pourrait réduire l'engorgement des transports et aider à atteindre les objectifs de durabilité. Elle a notamment constaté que les opérateurs historiques étaient réticents à permettre aux fournisseurs de MaaS d'accéder à leur portefeuille. Toutefois, des signes d'évolutions positives ont été détectés, les collectivités locales ouvrant l'accès aux plateformes MaaS dans leurs contrats.

Le délégué néerlandais cite deux exemples de projets de coentreprise examinés par l'autorité de la concurrence dans le secteur de la mobilité-service. Dans les deux cas, l'opération a été autorisée sous réserve de mesures correctives. Il décrit ensuite les principaux blocages existant sur ce marché : le premier est le fait que les plateformes n'ont pas accès à l'ensemble du portefeuille de services des opérateurs en place (comme en témoigne l'affaire néerlandaise relative au système de paiement par cartes à puce) et le deuxième a trait à l'absence de rémunération des revendeurs, qui empêche les prestataires de mobilité-service de dégager la moindre marge. Il peut en résulter un problème de double marginalisation. En conclusion, le délégué souligne que le marché évolue vite et que bon nombre de problèmes sont résolus par les acteurs du marché eux-mêmes.

Le **Président** lui demande s'il peut donner des précisions sur la deuxième coentreprise qu'il a évoquée.

Les **Pays-Bas** expliquent que la première coentreprise impliquait l'opérateur ferroviaire national et une plateforme proposant des services MaaS aux consommateurs. La seconde impliquait des entreprises de transport public et une plateforme fournissant des services aux opérateurs. Elle posait divers problèmes de concurrence qui ont été résolus par une décision d'autorisation avec imposition de mesures correctives.

Le **Président** invite ensuite Orla McCarthy à s'exprimer sur les problèmes de concurrence liés à la mobilité-service.

Orla McCarthy prend la parole pour présenter les principales recommandations issues d'une précédente table ronde du Forum international des transports consacrée à l'intégration du transport public dans les systèmes MaaS. Elle définit la mobilité-service comme un canal de distribution de services de mobilité reposant sur le partage de données et sur une interface numérique, et permettant aux passagers potentiels d'acheter et de gérer de manière efficace et fluide les services de transport dont ils ont besoin. La mobilité-service n'est donc pas un mode de transport *stricto sensu*. S'agissant des acteurs impliqués, Orla McCarthy distingue les opérateurs qui fournissent un service physique et les prestataires de mobilité-service, qui peuvent n'être que des plateformes numériques ne fournissant pas de service physique de mobilité. Il peut exister des prestataires hybrides, à savoir des opérateurs qui exploitent au moins un des services intégrés à la plateforme.

Le terme « mobilité-service » ou MaaS est utilisé depuis plus d'une dizaine d'années, mais ses implications continuent d'évoluer. L'intervenante cite ensuite les principaux modèles de mobilité-service. Dans le premier modèle, basé sur un intégrateur commercial, un opérateur privé regroupe tous les services de mobilité (fournissant parfois l'un d'eux) et met une plateforme MaaS directement à la disposition des clients. À l'autre extrémité du spectre, on trouve le modèle public de mobilité-service : l'autorité publique assure directement le développement de la plateforme ou en confie le développement à un prestataire externe. L'application MaaS est alors détenue par la puissance publique. Troisièmement, il est possible d'opter pour une plateforme de *back-office* ouverte et réglementée, appréhendant les données MaaS et l'interface client comme deux entités légèrement différentes. Cette plateforme peut avoir l'exclusivité ou coexister avec d'autres acteurs. Dans le second cas, les autorités publiques peuvent subordonner l'entrée sur le marché à des indicateurs de performance clés ou à des obligations de remontée d'informations.

Pour ce qui est de la gouvernance, Orla McCarthy souligne que la mobilité-service n'est pas un mode de transport et que trois types de réglementation peuvent influencer sur ses performances : la réglementation visant les opérateurs de services de mobilité, dont une composante (les normes environnementales ou normes appliquées aux véhicules, par exemple) peut avoir une incidence sur les fournisseurs de MaaS hybrides ; la réglementation visant spécifiquement les fournisseurs de MaaS, qui est susceptible de créer des obstacles à l'entrée ; enfin, les règles visant le contexte, comme celles qui assignent des objectifs de durabilité à la mobilité. À cet égard, Mme McCarthy estime que les objectifs de mobilité ne doivent pas être intégrés à la réglementation relative à la mobilité-service. Ils doivent être gérés dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable. Les autorités doivent définir des cadres réglementaires qui favorisent le modèle de mobilité-service le plus avantageux pour elles. Toutefois, le succès de la mobilité-service dépend de l'intérêt qu'elle suscite parmi les usagers ciblés, et une réglementation excessive des plateformes MaaS privées pourrait se révéler contre-productive pour les autorités.

De ce point de vue, il peut exister un décalage entre les raisons qui motivent les autorités à développer la mobilité-service et celles qui conduisent les usagers à l'adopter. C'est pourquoi les autorités doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles réglementent la mobilité-service privée. En ce qui concerne les modèles envisageables par les fournisseurs privés, la mobilité-service n'a pour l'heure pas fait la preuve de sa rentabilité pour des acteurs privés. Il n'est pas davantage démontré qu'elle soit un moyen d'atteindre les objectifs de durabilité des autorités publiques. Toutefois, trois usages pour lesquels un modèle commercial pourrait être rentable ont été identifiés : premièrement, la mobilité-service pourrait fonctionner comme un service aux entreprises ; deuxièmement, elle

pourrait fonctionner comme un guichet unique pour les personnes qui arrivent dans une nouvelle ville ou une nouvelle région ; troisièmement, elle pourrait être conçue comme une super application proposant à la fois des services de mobilité et d'autres services, de manière à pouvoir créer une offre rentable sous la forme d'un produit regroupant plusieurs services.

Pour ce qui est de la nécessité pour les fournisseurs de dégager un retour sur leur investissement, Orla McCarthy explique ce qui se passe lorsque ces prestataires vendent des billets de transport public. Comme ils ne peuvent pas acheter les billets à un tarif réduit, ils doivent les vendre en appliquant une majoration, si bien qu'ils ne sont pas compétitifs. De leur côté, les autorités publiques sont réticentes à leur proposer un tarif réduit, par crainte de compromettre une des sources de revenu des opérateurs de transport public.

Il faudrait en outre que les fournisseurs de MaaS aient la possibilité d'intégrer les services de mobilité publics à une offre personnalisée afin de ne pas se contenter de revendre des billets au tarif normal déjà accessible. Il faut à cette fin que les opérateurs de transport public puissent négocier avec les fournisseurs de MaaS. S'agissant du prix des billets, la possibilité pour les fournisseurs de MaaS de revendre les billets en dégagant une marge élevée est a priori limitée, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire d'encadrer directement les prix.

Enfin, Mme McCarthy évoque la question des données. Les fournisseurs doivent transmettre les données aux autorités publiques. Il faut aussi qu'ils puissent échanger des données sur différents aspects avec d'autres acteurs (horaires, location de véhicules, disponibilité des services, etc.). Le partage de données est indispensable à la création d'une interface usager unique. Dans le même temps, il faut que les prestataires motivent toutes leurs demandes de données. Enfin, les nouveaux arrivants ne devraient pas être obligés de transmettre toutes les données qu'ils détiennent.

5. Le financement du transport public

Sauro Mocetti explique d'abord ce qui justifie le financement du transport public local et comment ce financement peut se faire. Sur le premier point, il souligne que deux grandes raisons peuvent être avancées : des considérations sociales reposant sur l'équité ; des arguments reposant sur l'efficacité, l'utilisation de voitures particulières ayant des retombées négatives alors que le recours au transport public local a des retombées positives qui favorisent la réalisation d'objectifs ambitieux de décarbonation de l'économie. Pour ce qui est des moyens, l'intervenant présente trois grandes sources de financement, à savoir des ressources nationales, des ressources locales et les recettes tirées de la vente de billets.

Il insiste sur la nécessité d'allouer des ressources publiques suffisantes, ce qui passe par un processus en deux étapes : il faut commencer par définir un certain niveau de mobilité, puis calculer le coût de production d'une unité de mobilité. Ce processus s'inscrit dans le cadre d'objectifs de politique publique plus généraux, comme la définition du degré d'accessibilité sur l'ensemble du territoire. Une fois le niveau de mobilité défini, il faut faire appel à des outils empiriques. On peut distinguer deux types de méthodes empiriques : les analyses statistiques et des analyses de données granulaires. L'une et l'autre permettent d'évaluer la demande de mobilité au sein d'un territoire donné.

Une fois la demande de mobilité évaluée, il faut mesurer le coût de production d'une unité de service de mobilité. Ce coût public standard correspond à celui que doivent supporter des opérateurs efficaces pour offrir des services de qualité et peut être financé par des ressources nationales ou locales ou par les recettes tirées de la vente des billets. Après détermination du coût à prévoir pour répondre aux objectifs de mobilité, d'autres

mécanismes doivent être mis en place pour encourager l'opérateur à accroître l'offre de services de transport et la qualité de ces services.

Il est également indispensable que des mécanismes de suivi et d'évaluation garantissent que l'offre de services de mobilité est suffisante et que la qualité de ces services est satisfaisante. Au niveau macro, le coût public standard peut être utilisé pour ajuster les budgets au fil du temps en fonction de l'évolution de la demande. Au niveau micro, il peut constituer le prix de référence dans le cadre des appels d'offres.

Pour définir des objectifs publics, le niveau de mobilité et le coût standard, il est indispensable de disposer de données de qualité et de la capacité de les analyser. De ce point de vue, des problèmes peuvent se poser si une seule et même entité analyse la demande de mobilité, définit les objectifs publics, rédige les contrats et assure le suivi de leur exécution.

Pour conclure, l'intervenant évoque les difficultés mais aussi les perspectives positives liées à la mobilité-service pour l'analyse et la planification de la mobilité.

6. Autres services de transport

Le **Président** invite l'Espagne à faire part de son expérience en matière de réglementation de services tels que ceux fournis par Uber et d'interdiction éventuelle de ces services.

L'**Espagne** explique que lorsque les plateformes numériques d'intermédiation dans le domaine du transport de personnes sont apparues, la législation du pays comportait deux niveaux. L'attribution de licences aux opérateurs de taxi relevait des municipalités, lesquelles appliquaient des quotas, tandis que les services de transport à la demande (comme ceux proposés par Uber) étaient réglementés au niveau national. L'essor rapide des plateformes de transport à la demande a conduit les pouvoirs publics à appliquer un quota aux licences attribuées à ces plateformes, quota qui était calculé en fonction du nombre de licences de taxi par région, à raison d'une licence pour trois licences de taxi.

En 2018, une réforme a transféré aux régions le pouvoir de réglementer les services de transport urbain fournis par les plateformes de transport à la demande. À compter de cette date, la licence délivrée par les autorités nationales n'était plus valable que pour les services interurbains. Les opérateurs de transport à la demande ont été autorisés à continuer de fournir leurs services pendant une période de transition de quatre ans. Pendant cette période, seule la région de Madrid a adopté une réglementation leur permettant de continuer de fournir des services de transport local. Dans les autres régions, en l'absence de réglementation, ils devront cesser leur activité. Le délégué espagnol souligne que l'autorité de la concurrence du pays a contesté les restrictions anticoncurrentielles imposées à ces plateformes, par exemple l'obligation de posséder un nombre minimum de véhicules, et a obtenu gain de cause.

Le **Président** demande à l'Espagne d'indiquer au bout de combien de temps le service de transport à la demande a commencé à poser des problèmes. L'Espagne répond que le service est apparu en 2009 à la faveur des évolutions technologiques. Les réformes de la réglementation ont induit une insécurité juridique, qui s'est traduite par une diminution des investissements dans les plateformes. C'est pourquoi le ministère des Transports appelle les régions à mettre au point un cadre réglementaire. Le Président invite ensuite le Mexique à présenter sa contribution, qui porte sur l'enquête pour discrimination entre les taxis et les opérateurs de transport par autobus qui travaillent à l'aéroport de Mexico.

Le **Mexique** explique que l'aéroport de Mexico a été condamné en 2022 pour avoir empêché un prestataire d'offrir des services de transport par autobus et/ou minibus en

direction et au départ de l'aéroport. L'autorité de la concurrence a estimé que l'aéroport privilégiait ainsi de manière injustifiée les opérateurs en place. L'aéroport a introduit un recours, actuellement pendant.

7. Conclusion

En conclusion, le Président souligne que la concurrence contribue de manière importante à résoudre bon nombre de problèmes d'information auxquels sont confrontées les autorités chargées de la réglementation. Il insiste sur le fait que les appels d'offres lancés dans le secteur des services de transport public doivent avoir un certain degré de sophistication. Il ne suffit pas d'introduire la concurrence : il faut que la transition entre les opérateurs en place et les nouveaux arrivants sur le marché se fasse avec fluidité. Une transition chaotique risque de se solder par des contentieux qui peuvent retarder l'introduction de la concurrence. En somme, la promotion de la concurrence dans ce secteur exige une grande prudence. Le Président remercie les experts et les délégués pour leur participation avant de lever la séance.