

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE N° 12-D-25 DU 18 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À DES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES

Le 18 décembre 2012, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision par laquelle elle a sanctionné la SNCF, à hauteur de 60,9 millions d'euros, pour avoir mis en œuvre plusieurs pratiques ayant entravé ou retardé l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du transport ferroviaire de marchandises.

Ces pratiques sont constitutives d'abus de position dominante au regard des articles 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et L. 420-2 du code de commerce. Elles ont faussé le bon fonctionnement du secteur dans le contexte particulier de son ouverture à la concurrence, à partir du 31 mars 2006.

En substance, les pratiques sanctionnées ont consisté, pour la SNCF :
 – à utiliser, dans son propre intérêt commercial, des informations confidentielles stratégiques concernant ses concurrents, dont elle disposait en tant que gestionnaire délégué des infrastructures ferroviaires ;
 – à empêcher ses concurrents, par différents moyens, d'accéder à des capacités ferroviaires indispensables à leur activité (cours de marchandises, sillons, wagons).

Par ailleurs, la SNCF a pratiqué auprès de certains clients des prix très bas – inférieurs à ses coûts de production – pour ses prestations de transport par train massif, qui rendaient impossible toute concurrence effective de la part des nouveaux entrants. L'Autorité n'a pas sanctionné pécuniairement la SNCF à ce titre, mais a prononcé à son encontre une injonction afin qu'elle prenne toutes les dispositions nécessaires, notamment comptables et commerciales, pour prévenir à l'avenir ce type de pratique. Ces mesures devront être effectives à l'issue d'une période de 3 ans.

L'Autorité a écarté les huit autres reproches qui avaient été adressés à la SNCF par les services d'instruction, estimant qu'ils n'étaient pas fondés.

LES PRATIQUES SANCTIONNÉES

1. L'utilisation à des fins commerciales par la SNCF d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de sa mission publique de gestion des infrastructures.

Parallèlement à son activité de transport ferroviaire, la SNCF est gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) pour le compte de Réseau Ferré de France (RFF), qui la rémunère à cet effet. À ce titre, elle recueille, à l'occasion des demandes d'attribution de sillons ou de visites de sites techniques par les nouvelles entreprises ferroviaires, des informations sensibles et confidentielles concernant la stratégie et les intentions commerciales de ses concurrents. Elle a ainsi connaissance, par exemple, des clients démarchés, des appels d'offres concernés, des plans de transport envisagés par ses concurrents.

Les perquisitions menées dans les locaux de la SNCF ont montré que la « branche Fret » de la SNCF a eu accès à des informations confidentielles de ce type et les a utilisées dans son propre intérêt commercial. Dans certains cas, elle a adapté sa stratégie commerciale sur les trafics spécifiquement visés par ses concurrents.

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

2. Les obstacles mis à l'accès des concurrents aux capacités ferroviaires

La SNCF a mis en œuvre des pratiques tendant à empêcher ses concurrents d'accéder à des capacités ferroviaires indispensables à leur activité (cours de marchandises, sillons, wagons).

L'accès aux cours de marchandises

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

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

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

La surréservation des sillons

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

Les pièces réunies par l'Autorité montrent que la SNCF a pratiqué une politique de surréservation des sillons dans des proportions très

importantes et qu'elle n'a pas restitué ceux qu'elle n'utilisait pas (ou l'a fait très tardivement).

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

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

La surréservation des wagons EX

Les wagons de type « EX » sont des wagons spécialisés pour le transport des gros tonnages : ils sont de ce fait particulièrement adaptés pour livrer, par exemple, les produits de carrière et les centrales à béton ou à bitume. En 2006, au moment de l'ouverture du secteur du fret ferroviaire à la concurrence, le seul loueur de ce type de wagons en France était la société SGW (groupe SNCF), à laquelle tous les propriétaires ou détenteurs de wagons EX avaient confié la gestion locative de leur parc.

Il a été établi que la SNCF se réservait l'exclusivité d'utilisation de l'intégralité du parc de wagons EX disponibles géré par SGW et qu'elle n'utilisait ensuite en réalité qu'incomplètement ce parc.

Durant les deux premières années d'ouverture à la concurrence du marché, les wagons EX constituaient pourtant une ressource indispensable à court terme pour permettre aux concurrents de la SNCF de pénétrer sur le marché et de s'y développer.

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

3. Une sanction pécuniaire de 60,9 millions d'euros

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

LES PRIX D'ÉVICTION PRATIQUÉS AUPRÈS DES CHARGEURS

La SNCF a, de plus, pratiqué auprès de certains clients et sur certains trafics des prix inférieurs à ses coûts, dans le but de conserver ses positions et d'empêcher artificiellement ses concurrents de pénétrer le marché.

Dans le cadre de l'ouverture du marché à la concurrence, des entreprises ferroviaires sont entrées sur le marché à partir de 2007 en proposant des prix sensiblement plus bas que ceux de la SNCF (de 20 % environ). Ces écarts de prix ont, entre autres, conduit la SNCF à adopter une politique commerciale consistant à baisser ses prix pour les trafics les plus rentables, prioritairement visés par ses concurrents. Cette politique de prix inférieurs à ses coûts a été mise en œuvre alors que la SNCF subissait pourtant, à l'époque des faits, des pertes lourdes et récurrentes dans le cadre de son activité de transport ferroviaire de marchandises.

Les éléments au dossier montrent que pour les années 2007, 2008 et 2009, la SNCF ouvrait en général l'ensemble de ses coûts directs liés à ses trafics par train massif, mais ne couvrait pas ses coûts de support et de structure. Pour certains trafics, la SNCF a délibérément formulé des offres sans considération de rentabilité et utilisé des cotations de coûts sous-estimées, ce qui lui a permis de conserver le marché. La SNCF a ainsi pu conserver – au détriment de concurrents au moins aussi efficaces qu'elle – les contrats les plus importants en termes de chiffres d'affaires et les plus stratégiques ; la pénétration de nouvelles entreprises ferroviaires n'a pu s'effectuer que sur la base de contrats de petite taille moins propices à leur développement.

L'injonction prononcée

Il est dans l'intérêt du marché que la SNCF puisse demeurer un acteur essentiel et performant sur le marché du fret ferroviaire, qui présente un intérêt important pour les entreprises utilisatrices, et au-delà pour diverses politiques publiques (aménagement du territoire, préservation de l'environnement, etc.). L'Autorité de la concurrence n'a pas prononcé, au titre de l'infraction de prix d'éviction, de sanction pécuniaire, en considérant, à titre exceptionnel, qu'il y avait seulement lieu de prononcer une injonction à l'encontre de la SNCF. Cette injonction va conduire la SNCF à faire évoluer son modèle économique progressivement mais dans un délai de 3 ans prévu par la décision.

L'Autorité a enjoint à la SNCF :

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